



# ДЖОРДЖ СОРОС ПРО ГЛОБАЛІЗАЦІЮ

0

ОСНОВИ

# GEORGE SOROS ON GLOBALIZATION

# ДЖОРДЖ СОРОС ПРО ГЛОБАЛІЗАЦІЮ

Переклав з англійської  
*Андрій Фролкін*



НБ ПНУС



720506

Київ  
Видавництво  
Соломії Павличко  
“ОСНОВИ”  
2002

Нова книжка Джорджа Сороса – найважливіша праця провідного міжнародного фінансиста і знаного філантропа з проблем глобалізації. Автор критично осмислює і сміливо розкриває істотні вади, які супроводжують поступ транснаціонального бізнесу, швидку інтеграцію міжнародних фінансових ринків і які поки що вкрай негативно позначаються на стані відсталих і слаборозвинених країн, спричиняючи – прямо або опосередковано – зростання бідності їхнього населення.

Особливий наголос Дж. Сорос робить на тій незаперечній істині, що “головним джерелом бідності і злиднів у сьогоднішньому світі” є “погані уряди”.

Книжка розрахована на широке коло читачів – науковців, політиків, урядовців, викладачів, студентів, усіх, хто цікавиться проблемами поступу сучасного світу.

© Copyright © 2002 by George Soros

Усі права застережено. Жодна частина цієї книжки не може бути репродукована у будь-який спосіб без письмового дозволу, за винятком коротких цитат, вміщених у критичних статтях та оглядах.

МІСЦЕ ЗАКЛАДІ СТОЛІЧНИКА

КОД 02125266

**НАУКОВА БІБЛІОТЕКА**

ІНВ. №

72 05 05

© Андрій Фролкін. Український переклад, 2002.

© Видавництво Соломії Павличко “Основи”, 2002.

ISBN 966-500-222-8

# З М І С Т

---

---

<b>ПЕРЕДМОВА</b> .....	7
<b>ПОДЯКИ</b> .....	13
<b>ВСТУП:</b>	
<i>Вади глобального капіталізму</i> .....	17
<b>Розділ 1. Міжнародна торгівля:</b>	
<b>Всесвітня торгова організація</b> ...	37
<b>Розділ 2. Міжнародна допомога:</b>	
<b>Відсутній компонент</b> .....	59
<b>Розділ 3. Структурна реформа:</b>	
<b>Багатосторонні банки розвитку</b> .	93
<b>Розділ 4. Фінансова стабільність:</b>	
<b>Міжнародний валютний фонд</b> ..	103
<b>ЗАКЛЮЧНА ЧАСТИНА:</b>	
<b>У напрямку до глобального відкритого суспільства</b> .....	137
<b>ДОДАТОК:</b>	
<i>Пропозиція щодо СПЗ</i> .....	163
<b>АЛФАВІТНИЙ ПОКАЖЧИК</b> .....	169

# Передмова

---

При написанні цієї книги я мав на меті не лише висвітлити питання, яким чином діє глобальний капіталізм, а й запропонувати способи його поліпшення. Задля досягнення зазначеної мети я прийняв доволі вузьке визначення глобалізації: я ототожнюю її з вільним рухом капіталу та дедалі зростаючим домінуванням глобальних фінансових ринків і багатонаціональних корпорацій над національними економіками. Перевага такого підходу в тому, що він дає можливість звузити фокус дискусії. Я стверджую, що глобалізація відбувається диспропорційно: поступ наших міжнародних інституцій не встигає за розвитком міжнародних фінансових ринків, а наші політичні механізми відстають від глобалізації економіки. Виходячи з цих посилок, я сформулював набір практичних пропозицій, реалізація яких зробила б глобальний капіталізм стабільнішим та справедливішим.

Стимулом до написання цієї праці стало те, що я інтерпретую як мимовільний альянс між ультраправими ринковими фундаменталістами та ультралівими активістами антиглобалістського руху. Попри дивовижність такого партнерства, їхні спільні дії ведуть до зменшення ваги або й взагалі до руйнації тих міжнародних інституцій, які ми нині маємо. При написанні цієї книжки я мав на увазі посприяти сформуванню іншого роду коаліції, яка була б покликана реформувати й зміцнити наші міжнародні інституції та створити нові, де це необхідно, задля вирішення соціальних питань, що спричинили теперішнє невдоволення.

Визнаю, що наші існуючі міжнародні фінансові та торгові інституції (МФТІ)<sup>1</sup> мають певні вади; але ж їх мають всі інституції. І це мало б стати причиною, щоб поліпшувати їх, а не руйнувати.

Я вважаю, що володію певними незвичними якостями, які уможливають здійснення цього проекту. Я проводив успішну практику на глобальних фінансових ринках, тож на їхнє функціонування дивився поглядом “несторонньої людини”. Ще важливіше те, що я активно намагався зробити світ кращим місцем для життя. Я заснував мережу фондів, орієнтованих на концепцію відкритого суспільства. Вважаю, що глобальна капіталістична система в своїй нинішній формі є викривленням того, що мало б бути глобальним відкритим суспільством. Я лише один із багатьох експертів у галузі фінансових ринків, проте моя активна зацікавленість у майбутньому людства вирізняє мене з-поміж інших. Впродовж останніх п’яти років я присвятив більшу частину свого часу вивченню вад глобалізації, написавши при цьому кілька книжок та статей з даного питання. Втім, моя попередня книга – “Відкрите суспільство: реформування глобального капіталізму”<sup>2</sup> – виявилась доволі слабкою, коли справа дійшла до пропонування розв’язків. Нова книга почасти покликана компенсувати ту нестачу.

Мені часто кажуть, що існує певна суперечність між здобуттям вигід від глобальних фінансових ринків та спробами реформувати їх. Та я не бачу тут суперечності. Я пристрасно зацікавлений у поліпшенні тієї системи, що дала мені можливість здобувати успіхи, з тим, щоб вона стала міцнішою. Моя зацікавленість передувала власній участі у діяльності фінансових ринків. Я народився 1930 року євреєм в Угорщині, і мені довелося пережити і нацистську, і радянську окупації. Вже у ранньому віці я зрозумів, наскільки ва-

---

<sup>1</sup> Я придумав цей термін, щоб водночас охопити Міжнародні фінансові інституції (МФІ) та Всесвітню торгову організацію (ВТО).

<sup>2</sup> George Soros, “Open Society: Reforming Global Capitalism” (Нью-Йорк: PublicAffairs, 2000).

жливим, з точки зору власного благополуччя й виживання, є те, під яким саме політичним режимом ти перебуваєш. Коли я був студентом Лондонської школи економіки, на мене справила великий вплив філософія Карла Попера (Karl Popper), автора книги “Відкрите суспільство та його вороги”<sup>1</sup>. Як тільки я став доволі успішним менеджером хеджінгового фонду, то заснував фундацію під назвою “Фонд відкритого суспільства” (нині – Інститут відкритого суспільства), маючи на меті “розкрити закриті суспільства, допомогти зробити відкриті суспільства більш життєздатними і посприяти становленню критичного мислення”. Це сталося 1979 року. Спочатку фундація зосереджувала свою діяльність на відкритті закритих суспільств; пізніше, після падіння радянської імперії, її діяльність було націлено на сприяння переходові від закритих суспільств до відкритих; порівняно недавно вона почала опікуватися проблемою хвороб глобального капіталізму. Ця книга є природним результатом такої спрямованості.

Намагаючись вибудувати коаліцію для реформування та зміцнення наших МФТІ, я зустрівся з такою проблемою: завжди легше мобілізувати публіку *проти*, ніж *заради* чогось. Конструктивний порядок денний має бути доволі загальним, щоб відповідати сподіванням людей, проте досить специфічним, щоб навколо нього могла утворитися коаліція. Такий порядок денний не може бути самостійно розроблено окремим індивідом. Тож я розповсюдив проект своєї книги серед широкого кола людей і попросив їх висловити своє ставлення до сформульованих в ньому ідей. Я одержав багато цінних коментарів та критичних зауважень і до кінцевого продукту включив ті з пропозицій, які видалися мені добре обґрунтованими. Вважаю, що кінцева версія книги висуває конструктивний порядок денний, який може дістати підтримку громадськості і бути реалізованим урядами країн світу. Головний момент книги – це пропозиція використовувати Спеціальні права запозичення (СПЗ)

---

<sup>1</sup> Оpubліковано в 1944 р.



для забезпечення суспільними товарами у глобальному масштабі. Така схема не вилікує всі хвороби глобалізації – з ними не впорається ніщо, – проте вона допоможе зробити світ кращим місцем.

Я вже, було, далеко просунувсь у справі шліфування кінцевого продукту, коли 11 вересня 2001 року відбувся напад терористів. Ця подія створила фундаментально нову ситуацію. Я відчув, що в тодішньому вигляді книга не заходила достатньо далеко. Вона обмежувалась набором пропозицій, що я їх вважав практичними до 11 вересня, проте вона не змальовувала тієї картини глобального відкритого суспільства, що була моїм мотивом. Нинішній момент сприятливий для того, щоб дану концепцію було серйозно розглянуто. Не досить лише вести війну проти тероризму; людям потрібне також і позитивне бачення світу, що має стати в майбутньому.

Шок від подій 11 вересня змусив народ Сполучених Штатів усвідомити, що інші можуть сприймати їх зовсім не так, як вони самі себе сприймають. Тепер вони більше готові переоцінити світ і ту роль, що її Сполучені Штати відіграють у ньому за нормальних обставин. Це створює незвичну можливість переосмислити та переформувати світ глибше, ніж це було б можливо до 11 вересня.

Отже, з огляду на все це я й вирішив додати до книги заключну частину, в якій подаю власне бачення глобального відкритого суспільства. За своєю структурою ця частина відмінна від решти книги. Це скоріше полемічний трактат, ніж виважена доповідь про вади глобального капіталізму; скоріш абстрактна картина, ніж набір практичних пропозицій. З часом я маю намір розвинути її детальніше. Та ще важливіше те, що заключна частина все ще має пройти через критичний процес, якому вже було піддано решту книги. Справді, вона потребує цього сильніше, адже в ній ідеться про речі, про які я знаю набагато менше, ніж про глобальну фінансову систему.

Я мав сумніви щодо того, подавати, зрештою, заключну частину чи ні, оскільки при написанні книги малося на увазі сприяння забезпеченню широкого

---

консенсусу, а зазначена частина може поставити здійснення такої мети під загрозу. Зокрема, пропозиція щодо СПЗ не може бути реалізована без підтримки Сполучених Штатів, проте в заключній частині книги односторонній, гегемоністський підхід адміністрації Буша до міжнародних справ піддано жорсткій критиці. Зрештою, я вирішив довіритися публіці, яку я хочу мобілізувати. Щоб підтримати пропозицію щодо СПЗ, людям не обов'язково погоджуватися з усіма моїми поглядами, та якщо спільнота підтримає її, демократичний уряд мусить поважати волю народу, навіть якщо йому не подобається моя критика.

# Подяки

---

---

Цю книгу було написано в інтерактивний спосіб. Я розповсюдив майже тисячу примірників “Проекту доповіді щодо глобалізації”, зміст якого було обговорено під час кількох моїх зустрічей і на який одержав велику кількість коментарів у письмовому вигляді. Грунтуючись на такому зворотному зв'язку, я переробив текст доповіді, результатом чого і стала ця книга. Хотів би скористатись можливістю подякувати всім тим, хто зробив свій внесок у вигляді коментарів та критичних зауважень, які я вважаю надзвичайно важливими. Кожен зможе самостійно оцінити, до якої міри я взяв їхні коментарі до уваги, та, щодо мене, цей процес був і повчальним, і приємним. Відповідальність за кінцевий продукт лежить виключно на мені.

Я особливо вдячний Фредові Бергстену (Fred Bergsten) з Інституту міжнародної економіки, котрий зібрав висококваліфіковану аудиторію для обговорення мого Проекту під час офіційного сніданку, а також Карлові Тему (Carl Tham) з Міжнародного центру ім. Улафа Пальме у Стокгольмі, котрий моментально організував панельну дискусію за участю Джо Стигліца (Joe Stiglitz), Амартї Сен (Amartya Sen), Кандідо Гржибовські (Candido Grzybowski) та Сьюзен Джордж (Susan George). Центральноевропейський університет, партнером якого виступив університет у Ворвіку, провів триденний семінар з питань глобалізації в Будапешті, і я мав змогу представити свої ідеї на офіційному сніданку в Інституті Брукінгса, на зустрічі Групи тридцяти, у замиській резиденції Ради Міжнародного валютного фонду, на семінарі Лондонської школи економіки, а також на початковій зустрічі Комісії Форуму з проблем становища у світі. Рада з міжнарод-

них відносин влаштувала семінар з приводу пропозиції щодо Спеціальних прав запозичення (СПЗ) за участю Чарлза Каломіріса (Charles Calomiris), Мортона Гальперіна (Morton Halperin), Роберта Горматса (Robert Hormats), Роджера Кубарича (Roger Kubarych), Джефа Лемба (Geoff Lamb), Карин Лісакерс (Karin Lisakers), Алана Мелцера (Allan Meltzer), Едмунда Фелпса (Edmund Phelps), Бена Стейла (Benn Steil), Едвіна Трумена (Edwin Truman), Пола Фолкера (Paul Volcker) та Майкла Вайнштейна (Michael Weinstein). Я також провів ряд зустрічей з урядовцями, конгресменами та людьми, пов'язаними з моїми фундаціями.

Я одержав письмові та усні повідомлення від великої кількості людей; зокрема, це Морт Абрамовіц (Mort Abramowitz), Марті Ахтісаарі (Martti Ahtisaari), Грем Елісон (Graham Allison), Андерс Аслунд (Anders Aslund), Байрон Огасте (Byron Auguste), Терис Баслер (Terrice Bassler), Майкл Бен-Елі (Michael Ben-Eli), Фред Бергстен (Fred Bergsten), Ягдіш Бхагваті (Jagdish Bhagwati), Гейвін Бінгем (Gavin Bingham), Алан Блайндер (Alan Blinder), Ема Боніно (Emma Bonino), Джек Бурмен (Jack Boorman), Леон Ботстайн (Leon Botstein), Марк Малок Браун (Mark Malloch Brown), Мішель Камдесю (Michel Camdessus), Томас Кемпбел (Thomas Campbell), Джеффі Кенеді (Geoffrey Canada), Вільям Клайн (William Cline), Роберт Конрад (Robert Conrad), Джордж Коувен (George Cowan), Боб Дікон (Bob Deacon), Філіп де Шутет Терваран (Philippe de Schoutheete Tervarent), Джоан Данлоп (Joan Dunlop), Джесіка Айнгорн (Jessica Einhorn), Єгуда Елкана (Yehuda Elkana), Герет Еванс (Gareth Evans), Джонатан Фрід (Jonathan Fried), Джим Герисон (Jim Garrison), Вільям Гьотцмен (William Goetzmann), Джон Грей (John Gray), Джон Грив Сміт (John Grieve Smith), Вілфрід Гут (Wilfried Guth), Мортон Гальперін (Morton Halperin), Івлін Герфкенс (Eveline Herfkens), Карла Хілз (Carla Hills), Роберт Горматс (Robert Hormats), Девід Хауел (David Howell), Майкл Ігнат'єв (Michael Ignatieff), Майкл Єндржейчик (Michael Jendzejczyk), Вільям Джордан (William Jordan), Мігель Кігель (Miguel Kiguel), Мервін Кінг (Mervyn King), Ніл Кінок (Ne-

il Kinnock), Хорст Колер (Horst Kohler), Чарлз Колб (Charles Kolb), Девід Кортен (David Korten), Джастін Лейтес (Justin Leites), Джером Левінсон (Jerome Levinson), Анатоль Лівен (Anatol Lieven), Махмуд Мамдани (Mahmoud Mamdani), Пол Мартін (Paul Martin), Чарлз Мейнс (Charles Maynes), Федерико Майор (Federico Mayor), Вільям Макдоноу (William McDonough), Алан Мелтцер (Alan Meltzer), Майкл Мур (Michael Moore), Біл Моєрс (Bill Moyers), Аріє Неєр (Aryeh Neier), Андре Ньюбург (Andre Newburg), Сильвія Острі (Sylvia Ostry), Джим Отевей (Jim Ottaway), Томас Полі (Thomas Palley), Стюарт Паперін (Stewart Paperin), Кристофер Петен (Christopher Patten), Моріс Пестон (Maurice Peston), Жак Полак (Jacques Polak), Густав Рані (Gustav Ranis), Ентоні Ріхтер (Anthony Richter), Дані Родрик (Dani Rodrik), Алекс Рондос (Alex Rondos), Девід Ротмен (David Rothman), Барні Рубін (Barney Rubin), Ричард Рафін (Richard Ruffin), Ендрю Сейчер (Andrew Sacher), Гері Семпсон (Gary Sampson), Роберт Скалапіно (Robert Scalapino), Тім Скенлон (Tim Scanlon), П'єр Скорі (Pierre Schori), Клаус Шваб (Klaus Schwab), Амартья Сен (Amartya Sen), Хайме Сера (Jaime Sera), Клер Шорт (Clare Short), Джон Саймон (John Simon), Кирил Соколоф (Kiril Sokoloff), Валерій Соїфер (Valery Soufer), Херб Стурц (Herb Sturz), Деніел Таршис (Daniel Tarschys), Джеймс Тобін (James Tobin), Френк Фогл (Frank Vogl), Лорі Волок (Lori Wallach), Джон Вільямсон (John Williamson), Мейбел Вісс Сміт (Mabel Wisse Smit), Джеймс Волфенсон (James Wolfensohn), Ричард Ваєт (Richard Wyatt) та Віолета Зентаї (Violetta Zentai). Прошу вибачення у тих, кого не згадав.

Карин Лісакерс (Karin Lissakers) діяла як мій радник та резидент-експерт щодо СПЗ. Івон Шир (Yvonne Sheer) не лише набирала незліченні версії тексту; вона виступила координатором проекту і здійснила перевірку багатьох фактів. Пітер Оснос (Peter Osnos) із видавництва "PublicAffairs" був не просто видавцем; він став невід'ємною частиною проекту. Пол Голоб (Paul Golob) і Роберт Кімзі (Robert Kimzey), також представники "PublicAffairs", впоралися з видавничими

ми справами, продемонструвавши звичну для них ефективність. Відповідальним за зв'язки та контакти був Майкл Вейчен (Michael Vachon). Критично оцінював хід роботи Роберт Бурстін (Robert Boorstin). Мені було приємно співпрацювати з ними усіма.

# ВСТУП

## Вади глобального капіталізму

*Глобалізація* – надто часто використовуваний термін, якому можна надавати широке коло значень. В контексті цієї дискусії я вживатиму його на позначення розвитку глобальних фінансових ринків, посилення транснаціональних корпорацій, а також їхнього дедалі зростаючого домінування у національних економіках. На мою думку, більшість проблем, що їх люди пов'язують із глобалізацією, включаючи проникнення ринкових цінностей в області, де вони традиційно не були присутніми, можна приписати цим явищам. Можна було б також обговорювати глобалізацію інформації та культури, поширення телебачення, Інтернету та інших форм зв'язку, а також зростаючу мобільність і комерціалізацію ідей, та боюсь, що це завело б нас надто далеко. Шляхом відповідного звуження простору для дискусії, як я сподіваюсь, мені вдасться втримати її в раціональних межах контролю і висунути деякі практичні пропозиції щодо інституційних удосконалень.

Глобалізація в наведеному тут значенні є порівняно недавнім явищем, що відрізняє сьогодення від ситуації 50- чи навіть 25-річної давності. Наприкінці Другої світової війни більшість країн тримали міжнародні операції з капіталом під строгим контролем. Бреттонвудські інституції – Міжнародний валютний фонд (МВФ) та Світовий банк – мали на меті сприяння міжнародній торгівлі та інвестуванню у середовищі обмежених потоків приватного капіталу<sup>1</sup>. Заходи щодо контролю за рухом капіталу поступово відмінялись, і нафтова криза 1973 року дала поштовх швидкій екс-

<sup>1</sup> Відбудова понівеченої війною Європи була одним із важливих завдань Світового банку. Зрештою, його було виконано в рамках плану Маршала.

пансії офшорних фінансових ринків. Міжнародний рух капіталу прискорився на початку 1980-х років, за часів правління Роналда Рейгана та Маргарет Тетчер, а на початку 1990-х, після падіння радянської імперії, фінансові ринки стали по-справжньому глобальними.

Нинішній період – не перший в історії, коли міжнародні фінансові ринки відіграють таку домінуючу роль; подібні умови переважали перед Першою світовою війною. Міжнародний рух капіталу було порушено спочатку Першою світовою, а потім Великою депресією 1930-х. Вочевидь, даний процес не є незворотним.

Яскравою рисою глобалізації є те, що вона уможливило вільний рух фінансового капіталу; у той же час рух людей залишається дуже регульованим. Оскільки капітал є важливим інгредієнтом виробництва, країни мусять конкурувати між собою за його залучення; це негативно позначається на їхній здатності оподатковувати та регулювати його. Під впливом глобалізації характер наших економічних та соціальних механізмів зазнав радикальної трансформації. Здатність капіталу піти деінде підриває здатність держави здійснювати контроль над економікою. Глобалізація фінансових ринків зробила державу загального добробуту, що постала після Другої світової війни, застарілою, тому що люди, котрим потрібна соціальна “сітка безпеки”, не можуть залишити свою країну, а от капітал, що його оподатковувала держава загального добробуту, цілком може це зробити<sup>1</sup>.

Такий результат не є випадковим. Знизити здатність держави втручатися в економіку було метою адміністрації Рейгана в Сполучених Штатах й уряду Тетчер у Сполученому Королівстві, і глобалізація добряче прислужилась цій меті.

Трансформація, що відбулася після 1980-х, не є загалом добре зрозумілою. Вона не є навіть загальновизнаною<sup>2</sup>. Капітал завжди бажав уникати оподаткування й регулювання, так що нинішню тенденцію до зменшення оподаткування й регулювання легко інтерпретувати як всього лише вияв економічних законів, що

---

<sup>1</sup> Частка держсектора у валовому внутрішньому продукті (ВВП) не обов'язково зменшилась, проте способи добування й витрачання фінансів змінилися суттєвим чином.

<sup>2</sup> Наприклад, в “The Economist Survey on Globalization” (27 верес. 2001) заперечується, що глобалізація зменшила здатність держави до оподаткування та регулювання.



діють повсюдно і поза часовими рамками. Власне, цей погляд є переважаючим принаймні в англomовному світі. Я назвав його *ринковим фундаменталізмом*. Він стверджує, що розподіл ресурсів найліпше доручити ринковому механізмові, а будь-яке втручання у дію цього механізму зменшує ефективність економіки. Судячи з критеріїв ринкового фундаменталізму, глобалізація виявилась дуже успішним проектом.

Глобалізація справді є бажаною подією в багатьох відношеннях. Створювати багатство приватному підприємництву вдається краще, ніж державі. Далі, держави мають тенденцію до зловживання владою; глобалізація пропонує ступінь індивідуальної свободи, що його не здатна гарантувати жодна окрема держава. Вільна конкуренція у глобальному масштабі дала волю ініціативним та підприємливим талантам і прискорила технологічні новації.

Проте у глобалізації є й негативний бік. По-перше, велика кількість людей, особливо у менше розвинутих країнах, постраждала від глобалізації, не діставши соціального захисту; багатьох глобальні ринки поставили у становище маргіналів<sup>1</sup>. По-друге, глобалізація

---

<sup>1</sup> Економічний аналіз впливу глобалізації дає суперечливі результати. Представники Світового банку Долар (Dollar) і Краай (Kraay) виявили, що з-поміж країн, що розвиваються, ті, які мали найвищі показники зростання після 1980-х років відсоткової частки торгівлі у ВВП, характеризувались більшим і прискореним зростанням у порівнянні з власним розвитком у "доглобалізаційний" період та у порівнянні з показниками тих країн, що залишаються поза глобалізацією. Перші країни зменшили відставання у рівні доходів від індустріально розвинених країн. Зазначене дослідження не виявило кореляції між змінами частки торгівлі у ВВП та нерівністю всередині країн. Проте у "глобалізаторів" зменшились показники абсолютної бідності. З іншого боку, гарвардський економіст Родрик (Rodrik) стверджує, що внутрішні новації, спрямовані на підтримку місцевих інвесторів, є набагато важливішим чинником сприяння поліпшенню економічних показників, ніж забезпечення відкритості торгівлі / David Dollar and Aart Kraay, "Trade, Growth and Poverty", Development Research Group.— Світовий банк, черв. 2001. Dani Rodrik, "The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered"; матеріал подано на розгляд у рамках Програми розвитку ООН (Гарвардський університет, лип. 2001).

спричинила нераціональний перерозподіл ресурсів між приватними та суспільними товарами. Ринкам добре вдається створювати багатство, проте вони не призначені для задоволення інших соціальних потреб. Нераціональна погоня за прибутком може принести шкоду довкіллю і вступити в конфлікт з іншими соціальними цінностями. По-третє, глобальні фінансові ринки є схильними до криз. Жителі розвинених країн, можливо, цілком не усвідомлюють, до яких спустошливих наслідків призводять фінансові кризи, тому що з причин, які буде описано далі, кризи зазвичай сильніше вражають економіки країн, що розвиваються. Поеднання цих трьох чинників створює дуже нерівний "ігровий майданчик".

Ринкові фундаменталісти визнають переваги глобальних фінансових ринків, проте не зважають на їхні вади. Вони стверджують, що фінансові ринки прямують до рівноваги і продукують оптимальний розподіл коштів. Навіть якщо ринки і не цілковито ідеальні, вважається, що краще не заважати їм розподіляти кошти, ніж втручатись у їхню діяльність шляхом національного чи міжнародного регулювання.

Однак надмірно покладатися на ринковий механізм доволі небезпечно. Ринки покликані сприяти вільному обмінові товарів та послуг серед учасників, котрі цього бажають, проте самі по собі вони не здатні задовольняти колективні потреби, такі, як закон та порядок чи підтримка самого ринкового механізму. Не спроможні вони й гарантувати соціальну справедливість. Ці "суспільні товари" можна забезпечити лише за допомогою політичного процесу.

Загалом політичні процеси менш ефективні, ніж ринковий механізм, проте ми не можемо обійтись без них. Ринки аморальні: вони дають людям можливість діяти відповідно до своїх інтересів, і вони ж визначають певні правила щодо способів вираження цих інтересів, однак не створюють жодних моральних суджень про самі ці інтереси. Це – одна з причин, чому вони настільки ефективні. Важко вирішити, що добре, а що зле; нехтуючи ці моменти, ринки дають людям змогу безперешкодно дбати про власні інтереси.

Проте суспільство не може функціонувати, не розрізняючи у певний спосіб добро та зло. Завдання прийняття колективних рішень стосовно того, що дозволено, а що заборонено, доручається політиці, а політика зустрічається з труднощами, пов'язаними з виробленням колективних рішень у світі, що не має сильного морального кодексу. Навіть створення і підтримання ринків вимагає політичної дії. Ринкові фундаменталісти добре розуміють цей момент. Меншою мірою визнається те, що глобалізація ринків без відповідного посилення наших міжнародних політичних та соціальних механізмів призвела до надто диспропорційного соціального розвитку.

Попри недоліки глобалізації, я є її пристрасним прихильником. Я підтримую її не тільки через додаткове багатство, яке вона виробляє, а й особливо з огляду на свободу, яку вона здатна запропонувати. Те, що я називаю *глобальним відкритим суспільством*, може забезпечити більший обсяг свободи, ніж будь-яка окрема держава. Нинішню систему, за якої капітал може вільно рухатись, проте за якої соціальним питанням не приділяється належної уваги, я вважаю викривленою формою глобального відкритого суспільства. Відтак я поставив собі за мету ідентифікувати викривлення та запропонувати деякі практичні кроки у напрямку їх виправлення.

Потрібні інституційні реформи у таких напрямках:

1. Обмежити нестабільність фінансових ринків;
2. Виправити вмонтовану в наші існуючі міжнародні фінансові та торгові інституції (МФТІ) диспропорцію на користь тих розвинених країн, які значною мірою контролюють МФТІ;
3. Доповнити Всесвітню торгову організацію (ВТО), що сприяє створенню багатства, настільки ж могутніми міжнародними інституціями, які опікувалися б іншими соціальними цілями, такими, як зменшення рівня бідності та забезпечення суспільними товарами у глобальному масштабі;
4. Поліпшити якість суспільного життя в країнах, що потерпають від дій корумпованих, репресивних чи некомпетентних урядів.

Слід також приділити увагу питанню проникнення ринкових цінностей у сфери, для яких вони не є характерними. Проте цього не можна досягти самими лише інституційними реформами; для цього потрібна переорієнтація наших цінностей. Наприклад, такі професії, як медицина, юриспруденція та журналістика, перетворились на галузі бізнесу. Я визнаю існування даної проблеми, проте в цій книзі зосереджуюсь на інституційних реформах.

З приводу того, чи потрібні інституційні реформи, не існує консенсусу. Ринкові фундаменталісти, напевно, заперечуватимуть проти перших трьох пунктів, а діячі антиглобалістського руху дивовижним чином не помічають четвертого. Погані уряди є головним джерелом бідності й злиднів в сьогоднішньому світі. (Ще одним джерелом є невдале географічне розташування країн, але в цьому випадку набагато важче чимось зарадити). Проте антиглобалісти в своїй аргументації не змогли адекватно оцінити ту шкоду, що її завдають погані уряди.

Глобалізація не є грою з нульовою сумою очок. Вигоди від неї переважають витрати у тому розумінні, що додаткове багатство, створене глобалізацією, можна використати для компенсації дисбалансів та інших недоліків глобалізації, і після всього ще залишиться певний обсяг додаткового багатства. Це твердження важко довести, тому що витрати й вигоди не можна звести до спільного знаменника: ВВП не є належним виміром людського добробуту<sup>1</sup>. Проте всі наявні дані вказують на те, що переможці можуть надати переможеним компенсацію і все одно бути у виграві. Проблема в тому, що переможці не надають компенсації переможеним. Не існує міжнародного еквівалента політичного процесу, що відбувається в окремо взятих країнах. Хоча ринки стали глобальними, політика залишається міцно укоріненою в суверенітеті держави.

---

<sup>1</sup> Amartya Sen, "Development as Freedom" (Нью-Йорк: Alfred A. Knopf, 1999).

Надто мало коштів було спрямовано на коригування вад глобалізації. В результаті розрив між багатими та бідними продовжує зростати. Найбагатший 1 відсоток населення земної кулі одержує стільки ж, скільки мають 57 відсотків найбідніших. Більш ніж мільярд людей використовують менше одного долара на день; майже мільярд не має доступу до чистої води; 826 мільйонів недоїдають<sup>1</sup>; 10 мільйонів вмирає щороку через відсутність елементарної медичної допомоги<sup>2</sup>. Ці умови не обов'язково спричинено глобалізацією, проте глобалізація мало що зробила, щоб виправити становище.

Дисбаланси глобалізації викликали широку хвилю обурення та протестів. Антиглобалісти намагаються підірвати й зруйнувати міжнародні інституції, що підтримують міжнародну торгівлю та глобальні фінансові ринки. Наші міжнародні інституції зазнають загрози і з іншого напрямку. Ринкові фундаменталісти виступають проти будь-якого втручання в ринковий механізм; справді, їхня ворожість щодо міжнародних інституцій навіть сильніша за їхню відразу до урядового регулювання.

Мимовільній коаліції між ультралівими та ультраправими вдалось послабити позиції тих кількох міжнародних інституцій, які ми маємо. Антиглобалістський рух виступає з нападками на МФТІ і, зокрема, ВТО, тоді як Конгрес США перш за все влаштовує обструкцію ООН і лише в другу чергу – міжнародним фінансовим та торговим інституціям.

Шкода, що це так. Нам потрібні сильніші міжнародні інституції, а не слабкіші. Нам потрібно сформуванню та зміцнення наших міжнародних органів, а не руйнація їх. Метою цієї книги є запропонувати порядок денний, навколо якого могла б утворитися така коаліція.

---

<sup>1</sup> "Human Development Report: 2001" (Нью-Йорк: United Nations Development Programme, 2001).

<sup>2</sup> Commission on Macroeconomics and Health, "Investing in Health for Economic Development" (Женева: Всесвітня організація охорони здоров'я, груд. 2001).

Інституції, що підтримують міжнародну торгівлю та глобальні фінансові ринки, є порівняно сильними. Вони потребують певних реформ, тому що ними оперують на користь багатих країн, які їх контролюють, часто на шкоду бідним країнам, що перебувають на периферії системи. Проте вони більш ефективні й краще забезпечені, ніж міжнародні інституції, перед якими стоять інші цілі, такі, як збереження миру, соціально-політичний розвиток, поліпшення охорони здоров'я та умов праці, права людини.

ООН, яка поряд з МФТІ належить до числа найважливіших міжнародних інституцій, проголошує благородні наміри, проте не має засобів або ж сили, щоб втілити ці наміри в життя. Її благородні цілі висловлені в преамбулі до Хартії, вибудованій на формулі "ми, народ". Проте сама Хартія ґрунтується на суверенітеті країн-членів, а інтереси суверенної держави не обов'язково збігаються з інтересами людей, що її населяють. Багато держав не є демократичними, і багато жителів не є навіть громадянами. В результаті цього ООН аж ніяк не може реалізувати місію, проголошену в преамбулі. Це – корисна інституція, і її можна зробити навіть ще кориснішою, проте якщо про неї судити на основі її преамбули, в ній неможливо не розчаруватися. Покладаючись на ООН, ми маємо завжди пам'ятати, що це – асоціація держав. Як зауважив кардинал Ришельє в сімнадцятому столітті і нещодавно підтвердив Генрі Кісінджер, у держав є інтереси, а не принципи<sup>1</sup>. Отже, держави-члени схильні ставити національні інтереси попереду спільного інтересу, і це є серйозною перешкодою функціонуванню ООН.

---

<sup>1</sup> Кісінджер цитує Ришельє, який буцімто сказав: "Держава не має аморальності, її спасіння – тепер або ніколи", що, на думку Кісінджера, означає, що держави винагороджуються за могутність, а не за праведні дії. Henry Kissinger, "Diplomacy" (Нью-Йорк: Simon & Schuster, 1995). У дев'ятнадцятому столітті віконт Пальмерстон зауважив з приводу британської політики: "Ми не маємо незмінних спільників чи вічних ворогів. Незмінними й вічними є наші інтереси". Виступ у Палаті громад 1 березня 1848 року. John Bartlett, "Familiar Quotations: A Collection of Passages, Phrases, and Proverbs Traced to Their Sources in Ancient and Modern Literature" (Бостон, Масачусетс: Little, Brown, 1992), с. 397.

Найсильніший елемент ООН – Рада Безпеки, тому що її рішення може переважити суверенітет держав-членів. Лише п'ять постійних членів Ради Безпеки мають право вето; коли між ними існує згода, вони можуть нав'язати свою волю решті світу, але так буває не часто. Власне, ООН поєднує дві інституції в рамках однієї: Раду Безпеки, що переважає суверенітет держав, та решту – тих, що підпорядковані їй. З огляду на потребу в одностайній згоді решта приречена на недовіду та безрезультатність. Генеральна Асамблея – це просто говорильня, а її різні агенції обмежені у своїх діях потребою узгоджувати між собою вимоги держав-членів. Вона також є “заповідником” для невправних дипломатів та політиків, що втратили владу<sup>1</sup>.

Після падіння комунізму був короткотривалий період, коли Рада Безпеки могла почати функціонувати відповідно до початкового задуму, проте країни Заходу виявились не на висоті становища. Під час боснійської кризи вони не змогли дійти згоди між собою, а під час кризи в Руанді вони взагалі виявились неспроможними діяти. В останні роки Сполучені Штати відмовлялись робити членські внески, а також ігнорували ООН та применшували її значення й іншими способами. Навіть після 11 вересня Сполучені Штати намагались діяти за межами ООН де тільки можливо.

Невідповідність між нашими МФТІ та міжнародними політичними інституціями зробила розвиток глобального суспільства виражено диспропорційним. Міжнародна торгівля та глобальні фінансові ринки дуже успішно створюють багатство, проте вони не здатні опікуватись іншими соціальними потребами, такими, як збереження миру, зменшення рівня бідності, захист довкілля, умови праці, права людини, – тим, що зазвичай називається “суспільними товарами”. Економічний розвиток, тобто виробництво приватних товарів, переважив соціальний розвиток, тобто забезпечення суспільними товарами. Це викривлення можна виправити лише шляхом створення

---

<sup>1</sup> За час керівництва Кофі Анана ситуація поліпшилась.

кращих механізмів для забезпечення суспільними товарами. В цьому контексті важливо пам'ятати, що міжнародна торгівля, добре функціонуючі ринки та загалом створення багатства також є суспільними товарами. Антиглобалісти кричуще неправі, коли намагаються зруйнувати МФТІ, відповідальні за забезпечення цими суспільними товарами. "Потопити чи вкоротити" ВТО – то контрпродуктивний підхід; цим було б вбито курку, що несе золоті яйця. Замість агітувати *проти* ВТО їм слід було б боротись *за* рівно ефективні інституції, що служили б соціальним цілям, до яких вони прагнуть.

ВТО прийняла рішення взяти участь у новому раунді переговорів, що називатиметься Раундом Розвитку. Це має супроводжуватись схожим раундом переговорів, спрямованих на забезпечення інших суспільних товарів. Потреби добре відомі. ООНівський саміт Міленіуму, що відбувся у вересні 2000 року, визначив амбіційні, проте досяжні "цілі розвитку Міленіуму", що передбачають зменшення рівня бідності, контроль над хворобами, поліпшення охорони здоров'я та загальну початкову освіту до 2015 року. ООН проводить Міжнародну конференцію з питань фінансування розвитку в Монтерей (Мексика) у березні 2002 року. Ця конференція має зосередити увагу на забезпеченні суспільними товарами у глобальному масштабі. Без цього розвиток приречений залишатись диспропорційним.

Завдання ВТО — сприяти міжнародному обмінові товарами та послугами серед партнерів, котрі цього бажають. Вона виконала це завдання, встановивши обов'язкові правила і запровадивши ефективний механізм реалізації. Існують дві вагомі причини, чому такий самий підхід не можна використати для забезпечення іншими суспільними товарами. Одна полягає в тому, що багато країн просто не мають достатньо ресурсів, щоб відповідати міжнародним стандартам та вимогам. Друга – те, що було б важко знайти механізм реалізації, подібний до того, що так вдало діє в торгівлі, тобто надання чи позбавлення доступу до ринку. Натомість мають бути певні фінансові сти-



мули, які б заохотили до добровільного додержання міжнародних правил та слідування принципам найкращих практик. У такому разі притримування стимулу могло б відігравати роль покарання. Це могло б бути дуже корисним у світі, в якому суверенітет держав заважає запровадженню правил щодо окремо взятих країн.

Одна з головних пропозицій цієї книги полягає в тому, що систему ВТО щодо забезпечення приватними товарами, яка ґрунтується на правилах, слід доповнити системою забезпечення суспільними товарами, що ґрунтуватиметься на стимулах.

Глобалізацію не можна звинувачувати за всі наші теперішні біди. Поза всяким сумнівом, найсуттєвіші причини злиднів та бідності в сьогоdnішньому світі – це збройні конфлікти, репресивні та корумповані режими, а також слабкі держави, – а глобалізацію не можна винити в тому, що уряди погані. Навпаки, слід відзначити, що глобалізація примусила певні окремі країни поліпшити свою ефективність чи принаймні зменшити роль уряду в економіці. Проте глобалізація зробила світ більш взаємозалежним і збільшила розміри шкоди, яку можуть спричинити внутрішні проблеми всередині окремих країн. Отже, віднаходження кращих механізмів для забезпечення суспільними товарами в глобальному масштабі не є достатнім; ми також повинні знайти певні способи поліпшення політичних та соціальних умов в окремо взятих країнах. Це – друге головне твердження цієї доповіді.

Напад терористів 11 вересня трагічним чином показав нам, наскільки збільшився ступінь взаємозалежності в світі, наскільки важливими для нашої безпеки є внутрішні умови, що існують в інших країнах. Бін Ладен не міг би здійснити свій напад на Сполучені Штати, якби він не мав безпечної схованки в Афганістані. Та так само було і до 11 вересня. Впродовж усього часу, що минув з моменту закінчення холодної війни, більшість криз, що призводили до кровопролиття, були спричинені конфліктами внутрішніми, а не міждержавними. Під час холодної війни дві наддержави експлуатували внутрішні конфлікти, про-

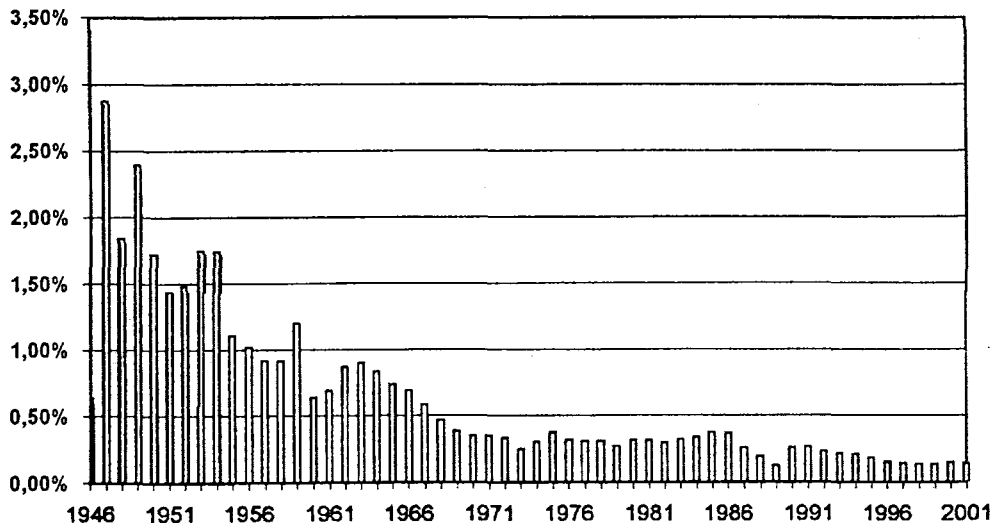
те й стримували їхній розвиток. Після закінчення холодної війни обмеження, накладені наддержавами, було ліквідовано, і конфлікти мали стати кровопролитними, перш ніж викликати втручання ззовні.

Причиною цьому є те, що зовнішнє втручання здебільшого обмежувалось каральними акціями. Позитивні стимули траплялись рідко. Після закінчення Другої світової війни Сполучені Штати проголосили план Маршала, що забезпечував довготривалі вигоди Європі. Після падіння радянської імперії подібних ініціатив не з'явилося. Допомога зарубіжним країнам становить жалюгідні 0,1 відсотка ВВП Сполучених Штатів, у порівнянні з майже 3 відсотками на початку плану Маршала. Картину часової послідовності показників допомоги зарубіжним країнам у вигляді відсотка від ВВП аж ніяк не назвеш привабливою (див. схему 1).

Запобіжні заходи на основі позитивних стимулів набагато кращі, ніж втручання після того, як криза вже вибухнула. Вони обходяться дешевше, та й людських страждань при цьому набагато менше. Досвід показує, що заходи щодо запобігання кризі ніколи не бувають передчасними. Раннє втручання, можливо, не згадуватиметься у заголовках дня – як-то кажуть, “про кризу, якій запобігають, рідко коли повідомляють”. Якщо ж напруга призвела до крові, стає дедалі важче уникнути подальшого кровопролиття. Навіть така країна, як Сполучені Штати, де забезпечено верховенство права, зазнає спонукання до помсти. Проте на ранніх стадіях важко передбачити, яка образа здатна породити смертоносний конфлікт. Це – вагомий аргумент на користь плекання того, що я називаю *відкритими суспільствами*, в яких образи можна висловлювати спокійно і де існують інституції, покликані займатись такими проблемами. Можливе виникнення конфліктів і у відкритих суспільствах, проте там ймовірність їх переростання в кровопролиття значно менша. Поліпшувати якість урядів та плекати відкриті суспільства в усьому світі – життєво важливе питання національної безпеки як для Сполучених Штатів, так і для інших демократичних країн. Плекання відкритих суспільств не може замінити військової могутності, проте воно здатне зменшити ймовірність виникнення потреби в застосуванні військової сили.

**Схема 1.**

**Часова послідовність показників допомоги зарубіжним країнам з боку США у вигляді відсотка від ВВП, 1946-2001.**



**Джерело:** The Congressional Budget Office, December 2001.

Демократію та відкрите суспільство не можна нав'язати ззовні, тому що на заваді зовнішньому втручанню стоїть принцип суверенітету. Сприяти їх поширенню можна лише шляхом зміцнення громадянського суспільства і спонукування урядів за допомогою належних стимулів до здійснення економічних та політичних реформ.

Дві пропозиції, що лежать в основі цієї книги, мають спільний знаменник: і забезпечення суспільними товарами, і поліпшення внутрішніх умов потребують переміщення певного обсягу ресурсів від багатих країн до бідних. Це йде врозріз із стрижневим положенням ринкового фундаменталізму, згідно з яким ринки, які мають змогу функціонувати самі по собі, гарантують оптимальний розподіл ресурсів.

Переміщення ресурсів, запропоновані існуючими МФТІ, не є адекватними. Більша частина грошей МВФ використовується на врятування країн після того, як криза вже вибухнула. Головна справа Світового банку – позичання; його кредитоспроможність визначається переважно прибутками, які він має від своєї діяльності в сфері позичання. ВТО взагалі не цікавиться переміщенням ресурсів. Роль МФТІ може бути конструктивнішою, ніж тепер, – це питання розглядається у розділах 1, 3 і 4; – проте існує потреба в новій формі міжнародного переміщення ресурсів, яка ґрунтувалася б на принципах, відмінних від тих, що їх використовують існуючі МФТІ. Саме цього компонента не вистачає у нинішніх інституційних органах. Це – головне положення даної книги; детальніше його буде розглянуто у розділі 2.

Буде дуже важко добитись, щоб багаті країни зайнялись переміщенням ресурсів на інституційній основі. Вже пройшло більше 30 років, коли комісія Пірсона визначила, а ООН ухвалила 0,7 відсотка від ВВП як плановий розмір офіційної допомоги з боку країн-донорів, спрямованої на сприяння розвитку. Лише п'ять країн виконують або перевиконують зазначений плановий показник<sup>1</sup>; 2000 року внесок США становив лише 0,1 відсотка, а загальний обсяг офіційної допомоги на сприяння розвитку досяг лише

<sup>1</sup> Данія, Норвегія, Нідерланди, Швеція та Люксембург.

0,24 відсотка від ВВП розвинених країн. Найбільша вина за недоїмку лежить на Сполучених Штатах.

То зовсім не випадково, що міжнародний обсяг переміщення ресурсів набагато нижчий за заплановані 0,7 відсотка від ВВП чи що Сполучені Штати займають у цьому відношенні останнє місце серед розвинених країн. Широко розповсюджене – особливо в Сполучених Штатах – переконання, що допомога зарубіжним країнам неефективна, а іноді навіть призводить і до результатів, протилежних очікуванім. Найгірше те, що твердження ці небезпідставні.

Вважаю, що маю достатню кваліфікацію для обговорення даної теми, оскільки особисто займався здійсненням допомоги зарубіжним країнам у значних масштабах – приблизно 425 мільйонів доларів за останні п'ять років – з метою сприяння відкритим суспільствам. Попрацювавши в цій сфері, я дуже чітко бачу недоліки допомоги зарубіжним країнам у тій формі, в якій вона нині надається. На основі власного досвіду я переконаний, що її ефективність та вплив можна значно поліпшити, якщо надавати її в інший спосіб. Більше того, я не єдиний, хто бачить ці недоліки. В останні роки інституції, що займаються допомогою, зокрема Світовий банк, Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), двосторонні донори та зовнішні експерти, доклали чималих зусиль, щоб оцінити й поліпшити ефективність допомоги; поступово вимальовується нова парадигма<sup>1</sup>. Вона вибудовується навколо ідеї, що реципієнти мають почуватись більш причетними і брати більшу участь

---

<sup>1</sup> У доповіді Світового банку "World Development Report 2000/ 2001", підготовленій командою експертів з проблем розвитку, очолюваних Раві Канбуром (Ravi Kanbur) та Норою Лустіг (Nora Lustig), широко досліджено ці питання та свідчення і міститься вичерпна бібліографія відповідних літературних джерел. Співробітники банку Пол Кольє (Paul Collier) та Девід Долар (David Dollar) здійснили значний обсяг роботи і опублікували чимало матеріалів з цієї проблематики. Їхні головні рекомендації підсумовано у: Collier and Dollar, "Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet the DAC Targets" (Вашингтон: Світовий банк, Development Research Group, 1999).

у програмах, покликаних приносити їм користь, і що досягнуті успіхи слід закріплювати.

Як мені уявляється, допомога зарубіжним країнам у своєму традиційному вигляді має п'ять головних вад.

- По-перше, допомога зарубіжним країнам сприяє скоріше інтересам донорів, аніж інтересам реципієнтів. Напрямок надання допомоги часто визначається інтересами національної безпеки, що ґрунтуються на геополітичних міркуваннях, без урахування рівня бідності чи характеру уряду-реципієнта. Кілька кричущих прикладів пов'язано з допомогою Африці під час холодної війни. Після падіння Берлінської стіни Західна Німеччина, що бажала гарантувати возз'єднання, надала та позичила великі суми Радянському Союзові, не переймаючись тим, як їх буде використано. Пізніше геополітичним утриманцем Заходу стала Україна. Оскільки головна причина бідності – поганий уряд, було б набагато краще, якби донори приділяли більше уваги політичним умовам всередині країн, які вони підтримують.
- Другий, пов'язаний з першим, момент – це те, що реципієнти рідко коли володіють “правами власності” на проекти розвитку, що їх розробляють та реалізують іноземці. Коли експерти йдуть з країни, після них мало що залишається. Програми, що їх імпортовано, а не виплекано на місці, часто не приживаються<sup>1</sup>. Кра-

---

<sup>1</sup> Collier and Dollar просто стверджують, що “результати досліджень вказують на те, що донори не справляють великого впливу на політику (принаймні позитивного впливу).” “Can the World Cut Poverty in Half?”, с. 21. Чимало авторів оцінок наслідків багатосторонньої допомоги та ефективності умов, що їх висуває МВФ, раз по раз стверджують, що чим вищим є ступінь “володіння” реформами, тим більший їхній успіх. У доповіді МВФ, підготовленій для серії семінарів з вивчення впливу умов, міститься такий висновок: “Курси політики навряд чи будуть сталими, якщо влада не вважатиме їх своїми і якщо ці політичні курси не матимуть достатньо широкої підтримки всередині країни”. Побоювання, що “умови, які заходять надто далеко”, підривають ідею причетності, підштовхнуло МВФ до спрощення умов та зменшення їх кількості в його програмах. Див.: “Conditionality in Fund-Supported Programs – Overview”, підготовлено Департаментом розвитку та оцінки політики.— МВФ, 20 лют. 2001.— § 14.

їни полюбляють спрямовувати допомогу через своїх колишніх співвітчизників, котрі при цьому діють як група виборців, що підтримує допомогу ззовні. Навіть міжнародні інституції вважають за краще направляти закордонних експертів, замість того, щоб розширювати місцеві потенції. Експерти підзвітні тим, хто їм платить. Жодна інстанція, за винятком моїх фондів та, останнім часом, Програми розвитку ООН, не бажає платити за експертів, які звітували б перед реципієнтами допомоги. Як наслідок, реципієнти часто не мають достатніх місткостей для поглинання допомоги.

- По-третє, зарубіжна допомога зазвичай надається на міждержавній основі. Уряди країн-реципієнтів часто діють як брамники, спрямовуючи кошти на досягнення власних цілей. У деяких випадках допомога стає головним джерелом підтримки загалом непопулярних урядів.
- По-четверте, донори наполягають на збереженні національного контролю над допомогою, яку вони надають, наслідком чого стає відсутність координації. Коли донори конкурують між собою у справі надання допомоги, уряду-реципієнтові легше спрямовувати кошти на власні потреби. Саме так сталося в Боснії, де значну частину міжнародної допомоги було розтрачено надаремне і вона осіла в кишенях місцевих удільних князьків.
- І насамкінець, відсутнє визнання того факту, що міжнародна допомога є справою з високим рівнем ризику. Набагато важче творити добро, ніж вести прибуткову справу. Річ у тому, що не існує єдиного виміру соціальної користі, тоді як прибутки показано в нижньому рядку. Проте допомогу надають бюрократи, які, ризикуючи, можуть багато чого втратити, а от виграти – небагато. Тож не дивно, що одержані результати далеко не блискучі, особливо якщо оцінювати їх за тими ж стандартами, що їх застосовують стосовно інших видів бюрократичної діяльності, причому без урахування відповідних труднощів. Тим більше вартий на увагу той момент, що зарубіжна допомога все ж забезпечила певні позитивні результати в країнах з перехідною еконо-

мікою – наприклад, в плані сприяння функціонуванню центральних банків, фінансових ринків чи судової системи. Це свідчить, що, попри всі недоліки, зарубіжна допомога може бути дуже цінною.

Мережа моїх фондаций працює за іншими принципами. Її місія – сприяти розвитку відкритих суспільств. Якими б не були інші її переваги чи недоліки, вона має чітке призначення: служити інтересам реципієнтів. Наскільки це можливо, нею керують громадяни країн, в яких вона діє. Рада, що складається з місцевих громадян, визначає пріоритети. Вони співпрацюють з урядом, якщо це можливо, і діють незалежно від уряду, якщо співпраця неможлива; іноді вони перебувають у відвертій опозиції. Коли фондация можуть співробітничати з урядом, це сприяє підвищенню їх ефективності; коли ж ні, їхня робота більш потрібна і вище ціниться, тому що вони пропонують альтернативне джерело фінансування громадянського суспільства. За загальним правилом, чим гірший уряд, тим кращою є фондация, тому що вона має відданість та підтримку громадянського суспільства.

Відкрите суспільство часто плутають із громадянським суспільством. Громадянське суспільство – лише один із компонентів відкритого суспільства; демократичний уряд, чутливий до потреб та побажань електорату, і приватний сектор, що великою мірою не залежить від уряду, однаково важливі. Коли фондация може співпрацювати з урядом, вона намагається розширити його можливості і зробити його чутливішим до запитів суспільства. Уряди, що виявляють чутливість до подібного роду допомоги, зазвичай не мають відбою від донорів. Проте у донорів є власний порядок денний, і уряд обмежений у своїх можливостях щодо співпраці з ними. До числа найцінніших видів допомоги з боку фондаций належить розширення зазначених можливостей шляхом надання урядам права наймати експертів за власним вибором (бажано з-поміж співвітчизників).

На додачу до національних фондаций, моя мережа фондаций також включає в себе ряд загальносвітових програм, які спрямовано на конкретні програмні сфери, такі, як освіта, ЗМІ, охорона здоров'я, інформація,



культура, система правосуддя, розвиток малого та середнього бізнесу тощо. Ці програми реалізуються через національні фундації, проте національні фундації вправі вирішувати, брати в них участь чи ні; якщо вони погоджуються на свою участь, вони стають “власниками” програм на території своєї країни і беруть на себе відповідальність за їх виконання<sup>1</sup>. Взаємодія між національними фундаціями та сітьовими програмами створює матрицю, що поєднує місцеві потреби з професійними знаннями. Ця матриця не має жорстких обмежень. Національні фундації вправі діяти за межами сітьових програм; часто-густо саме так вони і діють, коли йдеться про підтримку громадянського суспільства та культури. В рамках сітьових програм можлива співпраця не лише з національними фундаціями, а й з іншими місцевими інституціями; це зазвичай трапляється, коли йдеться про підтримку прав людини та незалежних ЗМІ.

Було б вочевидь некоректним застосовувати в суспільній справі ті ж самі методи та критерії, що і в приватній. Та все ж підхід моєї мережі фундацій можна і слід застосувати й у випадку профінансованої урядами міжнародної допомоги. Яким чином це можна зробити, я окреслю в загальних рисах у розділі 2. Моя пропозиція ґрунтується на особливому різновиді СПЗ, що їх багаті країни мають призначити для міжнародної допомоги, яка надаватиметься відповідно до певних правил.

Навряд чи уряди самі собою пристануть на пропозицію щодо СПЗ; надто багато бюрократичних та політичних інтересів повстануть проти неї. Та демократичні уряди чутливі до позиції свого електорату. Ось чому слід мобілізувати громадянське суспільство. Час для цього настав. Вільна коаліція прибічників надання допомоги та церковних груп, відома під назвою

---

<sup>1</sup> Мої фундації витрачають близько 85 відсотків своїх коштів у країнах-бенефіціантах. У порівнянні з цим, лише 44 відсотки коштів, що їх позичали Міжнародна асоціація розвитку (МАР) та Світовий банк впродовж всього періоду їх існування, було витрачено в самих країнах-позичальницях.

руху “Ювілей-2000”, мала успіх у боротьбі за списання боргів бідних країн, що заборгували великі суми<sup>1</sup>. Уряди країн “Великої сімки” та “Групи двадцяти” шукають способи полегшення проблем, викликаних глобалізацією<sup>2</sup>. Міжнародна конференція ООН з питань фінансування та розвитку (березень 2002) є ще одним підходящим форумом. Напад терористів, що стався 11 вересня, примусив громадську думку в Сполучених Штатах ясніше усвідомити факт існування решти світу, зробив її сприйнятливою до нових ідей і більш співчуваючою. А якщо народ чогось вимагає, можна очікувати, що уряд стане діяти.

На жаль, важче мобілізувати громадянське суспільство *заради*, ніж *проти* чогось. Та пропозиція щодо СПЗ, окреслена у розділі 2, є досить конкретною і досить резонною для того, щоб викликати широку громадську підтримку. Те ж саме не можна сказати про пропозиції, які містяться в інших розділах і стосуються реформування наших існуючих МФТІ. То – справи більш специфічні, якими краще займатись експертам. Та громадський тиск здатний ефективно вплинути на владу і спонукати її до дій.

---

<sup>1</sup> Згаданий рух пов'язав ідею списання боргів з біблійним поняттям Ювілею. Папа Іоан Павло II проголосив 2000 рік роком Ювілею.

<sup>2</sup> До складу “Великої сімки” входять Канада, Франція, Німеччина, Італія, Японія, Сполучене Королівство та Сполучені Штати. “Група двадцяти” включає в себе провідні країни з числа тих, у яких відбувається становлення ринкової економіки.

# *Розділ 1*

## **МІЖНАРОДНА ТОРГІВЛЯ: ВСЕСВІТНЯ ТОРГОВА ОРГАНІЗАЦІЯ**

---

---

Економічна теорія показала, що – за рівності інших умов – міжнародна торгівля вигідна всім сторонам. Проте на практиці інші умови рідко коли бувають рівними. Зокрема, ті країни, котрі завдяки міжнародній торгівлі опиняються у вигазі, нечасто надають компенсацію тим, хто виявився у програзі. Та як би там не було, мало хто поставить під сумнів корисність міжнародної торгівлі. Однак окремі країни можуть намагатися дістати додаткову вигоду шляхом накладання обмежень на імпорт чи субсидування експорту. Постраждали від таких дій сторони, ймовірно за все, спробують відплатити своїм кривдникам, і якщо процес розвиватиметься неконтрольованим чином, вигоди вільної торгівлі, скоріш за все, буде втрачено. Ось чому таким важливим є встановлення загальних правил, яких додержувалися б усі сторони, і саме це здійснила ВТО. А тому ВТО є дуже цінною інституцією. Якби її не існувало, її слід було б вигадати.

У багатьох відношеннях ВТО – найпередовіша і найрозвиненіша з-поміж наших міжнародних інституцій. Вона мала успіх не лише в творенні міжнародного права, а й у виконанні судової функції. Більше того, вона знайшла спосіб втілювати свої присуди в життя. Засіб, використовуваний ВТО, полягає у наданні постраждалій країні дозволу на відплату, якщо вона не одержить компенсації, або ж практику, яка їй шкодить, не буде припинено. Це дуже дієвий спосіб; у більшості інших сфер суверенітет держав ставить

непереборні перешкоди на шляху реалізації міжнародного права.

З огляду на зазначені риси, я є великим шанувальником ВТО – попри те, що знаю про неї не надто багато. Власне, внутрішня структура ВТО настільки складна, що коли справа доходила до обговорення цієї організації, в мене немовби туман поставав перед очима. Та порівняно недавно ВТО було піддано узгодженій критиці з боку коаліції неурядових організацій (НУО) і профспілок. Це примусило мене пильніше придивитись до ВТО, і я виявив, що її критики мають рацію в багатьох моментах.

В самому механізмі дуже мало негативного. Призначення ВТО полягає в лібералізації – на основі певних правил – міжнародної торгівлі, і вона блискуче справляється з цією своєю місією. Справді, враховуючи той факт, що створення ВТО було б неможливим без одностайної згоди її засновників, слід визнати, що то було визначне досягнення юридичної винахідливості. Та все ж критики праві, коли стверджують, що ВТО відзначається упередженістю на користь багатих країн та багатонаціональних корпорацій. Упередженість спричинена не механізмом ВТО, а способом використання цієї організації, а також відсутністю таких же дієвих структур, що мали б на меті сприяння досягненню інших соціальних цілей, таких, як захист довкілля, трудові права та права людини. Розгляну ці два типи вад один за одним.

Говорячи про неправильне використання механізму ВТО, слід виділити два моменти. Перший – і, з огляду на самий лише обсяг торгівлі, найголовніший – це нерівність у ставленні до продукції розвинених країн та країн, що розвиваються. Зняття тарифних та нетарифних обме-

жень щодо сільськогосподарських продуктів, текстильних виробів та взуття розтягується на набагато довший період, ніж коли йдеться про більш “прогресивні” промислові товари. Нині передові індустріальні країни витрачають приблизно 360 мільярдів доларів на субсидування свого сільського господарства<sup>1</sup>. На відміну від цього, вони витрачають лише 53,7 мільярда на допомогу зарубіжним країнам<sup>2</sup>. Сполучені Штати також продовжують діставати вигоду від своїх антидемпінгових законів, якими вони користуються для захисту від дешевого імпорту. Все це створює дуже нерівний “ігровий майданчик”<sup>3</sup>.

Друге питання стосується ухилу на користь корпоративних інтересів. Існують угоди щодо пов'язаних із торгівлею прав інтелектуальної власності (ПТПВ) та пов'язаних із торгівлею інвестиційних заходів (ПТІЗ), проте немає угод щодо пов'язаних із торгівлею трудових прав, за винятком праці у тюрмі, чи пов'язаних із торгівлею екологічних заходів. Вибір суб'єктів вочевидь сприяє корпоративним інтересам. Справді, саме спроба ввести в дію “багатосторонню угоду щодо інвестицій” вперше підштовхнула антиглоба-

<sup>1</sup> Дані стосуються 1999 року; див.: “Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2001”, табл. III.

<sup>2</sup> У 2000 році загальна сума “Офіційної допомоги розвитку” (ОДР) з боку членів Комітету допомоги розвитку (КДР) становила 53,77 мільярда доларів; інформацію вміщено на сайті [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

<sup>3</sup> Адміністрація Буша уклала угоди з окремими членами Конгресу, щоб заручитись їхніми голосами на користь надання їй мандата на ведення “прискорених” (“fast-track”) переговорів. Ці угоди не обіцяють нічого доброго для Рунду розвитку. Наприклад, адміністрація взяла на себе зобов'язання утримуватись від запровадження деяких концесій на імпорт текстильних виробів, які раніше було обіцяно країнам Африки та Карибського басейну.

лістів до протестів і принесла їм першу перемогу, адже їм вдалося зірвати її підписання.

Згідно з одним із правил ВТО, країни не мають права по-різному ставитись до фізично схожих продуктів в залежності від того, яким чином їх було виготовлено<sup>1</sup>. Це правило має на меті не дати змоги країнам дискримінувати іноземних постачальників через запровадження правил щодо методів виробництва, проте на практиці воно ускладнює запровадження окремо взятими країнами стандартів у галузі екології, праці, прав людини. Звичайно, такі стандарти можна було б запровадити за допомогою міжнародної угоди, проте такі угоди важко укласти і ще важче втілити в життя. Наприклад, Міжнародна організація праці (МОП) запровадила складний набір конвенцій, проте на них здебільшого не зважають. Більше того, якби країни додержувалися конвенцій МОП, це могло б призвести до конфлікту з правилами ВТО. Наприклад, МОП дозволила країнам-членам застосовувати санкції щодо М'янми з огляду на використання нею примусової (не тюремної) праці, проте членів МОП, що бажали б запровадити обмеження на імпорт бірманської продукції, можна було б звинуватити у порушенні правил ВТО. Правила ВТО також мають пріоритет над місцевими правилами, *якщо* останні можна витлумачити як дискримінаційні по відношенню до продукції з інших країн<sup>2</sup>. Поеднання таких чинників, як відсутність чітких міжнародних правил та перешкоди на шляху реалізації місцевих правил, сприятливе корпоративним інтересам.

---

<sup>1</sup> Єдиний виняток: продукти, виготовлені у тюрмі, поставлені поза законом.

<sup>2</sup> Проти країн, що мають чи запроваджують правила, які, як доведено, суперечать правилам ВТО, інші країни-члени вправі запровадити санкції.

За відсутності рівно обов'язкових правил в інших сферах, таких, як права людини, умови праці, медицина та охорона довкілля, ВТО віддає міжнародній торгівлі пріоритет над іншими соціальними цілями<sup>1</sup>. У певному розумінні, ВТО мала аж надто великий успіх. Вона є практично єдиною міжнародною інституцією, якій Сполучені Штати готові бути підпорядкованими. І це робить її дуже могутньою. Проте вільна торгівля та вільні ринки служать лише продукуванню багатства; суспільству ж, щоб вижити й процвітати, потрібні й деякі інші суспільні товари. Сьогодні в світі існує певний дисбаланс між приватним прибутком і суспільним добробутом, і саме це є головною причиною, чому ВТО було піддано критиці.

Слабкість інших інституцій не можна подолати шляхом зміни ВТО. Адже ВТО не має кваліфікації для вирішення причетних до торгівлі проблем захисту довкілля, безпеки харчових продуктів, прав людини та трудових прав. Хоча певні зміни можна і треба запровадити, щоб ВТО ясніше усвідомила значимість цих питань, та головний засіб подолання слабкості полягає в тому, щоб держави, зокрема Сполучені Штати, почали рівною мірою підтримувати й інші міжнародні органи.

Сила ВТО полягає в її механізмі примусу. Є дві причини, чому примус не підходить до забезпечення суспільними товарами. Одна – те, що держави-члени не погодяться на це. ВТО знайшла

---

<sup>1</sup> Преамбула до Угоди про заснування Всесвітньої торгової організації, так само як і преамбула до Хартії ООН, містить список благородних цілей, яких і досі не досягнуто. У Хартії ВТО говориться, що торгівлю "слід проводити з перспективою" гарантування повної зайнятості при зростаючих доходах, за умови захисту довкілля й у відповідності до потреби забезпечення сталого розвитку.

чудовий засіб, який суверенні держави готові прийняти, бо хочуть мати вигоди від торгівлі. Але це – виняток; держави не визнають аналогічних принципів в інших сферах. Без загальної згоди правила ВТО не можна модифікувати, так само, як без неї не можна запровадити й нові правила. Китай щойно приєднався до ВТО; чи можна сподіватись, що він погодиться на включення прав людини та трудових прав? Чи стане нинішній уряд США більш зговорливим щодо до-вкільля?

Інша причина полягає в тому, що у багатьох країн просто не досить ресурсів, щоб відповідати міжнародним стандартам. Замість запровадження обов'язкових вимог було б набагато краще забезпечити ресурси, які дозволили б бідним країнам виконувати ці вимоги на добровільній основі.

Погляньмо, приміром, на дитячу працю. Замість запровадження правила, що накладає заборону на дитячу працю в країнах — членах ВТО, нам слід було б забезпечити ресурси, потрібні для досягнення загальної початкової освіти. А тоді вже ми могли б наполягати на тому, щоб реципієнти фінансової допомоги ліквідували дитячу працю, як на умові одержання такої допомоги. В Бразилії в рамках успішної пілотної схеми під назвою “Болса-Ескола” здійснюються виплати субсидій бідним сім'ям за умови, що всі їхні діти регулярно відвідують школу. Нині запропоновано додаткову схему, що передбачає винагороду у вигляді ощадного рахунку тим дівчатам, що закінчать вісім класів. Подібну схему слід було б реалізувати в ширшому масштабі з міжнародною допомогою. Цей підхід допоміг би подолати перешкоди, спричинені суверенітетом дер-



жав, тому що згода на одержання допомоги була б добровільною.

Або ж подивімось на соціальні диспропорції, викликані “творчою руйнацією” глобального капіталізму<sup>1</sup>. Вони створюють потребу в компенсації, перепідготовці та соціальній “сітці безпеки”. Це – місцеві завдання, що лежать за межами міжнародних торгових правил, встановлених ВТО. Проте деякі країни надто бідні, щоб фінансувати необхідні заходи; вони потребують міжнародної допомоги. Це – компонент, якого не вистачає в наших міжнародних інституційних органах. Нам потрібно започаткувати систему забезпечення суспільними товарами, яка ґрунтувалася б на добровільному додержанні умов і доповнювала б запроваджену ВТО систему виробництва приватних товарів, що ґрунтується на додержанні правил. Таку систему я запропоную в наступному розділі.

На додачу до нової схеми допомоги потрібні певні зміни й у схемі щодо торгівлі. В цьому плані виділяються кілька питань: трудові права; захист довкілля; пов’язані з торгівлею права інтелектуальної власності, або ПТПВ; пов’язані з торгівлею інвестиційні заходи, або ПТІЗ; конкуренція, протидія корупції та податкова політика; структура ВТО. Деякі з цих питань увійшли до порядку денного Раунду розвитку; з рештою слід розбиратись у інший спосіб.

---

<sup>1</sup> “Творча руйнація” – термін, яким Йозеф Шумпетер (Joseph Schumpeter) описує економічний поступ за умов капіталістичної системи. Див.: Joseph Schumpeter, “Capitalism, Socialism, and Democracy” (Нью-Йорк і Лондон: Harper & Brothers, 1942).

## ТРУДОВІ ПРАВА

Неоднакове ставлення до праці та капіталу – суттєва риса глобальної капіталістичної системи в її нинішній формі. Капітал іде до країн, де він знаходить дешеву робочу силу та інші сприятливі умови. Це сприяє розвиткові тих країн; кілька з них досягли визначного прогресу. Розвинені країни втрачають робочі місця, проте прибутки від торгівлі дають змогу створювати нові місця, часто із більшою доданою вартістю. Також спостерігається певний обсяг міграції, як легальної, так і нелегальної, до багатих країн, щоб виконувати там роботу, що їй не бажають виконувати місцеві жителі. Проте робітники в країнах, які пропонують дешеву робочу силу, часто позбавлені права на самоорганізацію та зазнають інших утисків. Показовим у цьому відношенні є приклад Китаю.

Трудові права не було включено до робочої програми Раунду розвитку, а тепер, коли Китай вступив до ВТО, малоймовірно, щоб це було зроблено в майбутніх раундах. Такий стан речей щонайкраще відповідає корпоративним інтересам.

Існує міжнародна інституція, покликана займатися захистом праці; це МОП. Створено МОП було ще до того, як з'явилась ВТО, і в одному параметрі перша організація стоїть вище за другу: МОП має тристоронню структуру, до складу якої входять профспілки, роботодавці, а також уряди. В інших параметрах її Хартія майже ідентична Хартії ВТО. В ній деталізовано всі конвенції, необхідні для захисту праці. Як і ВТО, МОП санкціонує вжиття заходів економічного характеру проти тих своїх членів, що відмовляються виконувати вимоги, викладені в доповіді Слідчої комісії МОП – за аналогією з комісіями ВТО. Головна різниця між ВТО та МОП пов'язана із об-

сягом зобов'язань держав-членів. Наприклад, уряд США ратифікував лише 13 із 182 конвенцій МОП і лише 2 з 8 її ключових трудових стандартів.

Критики ВТО, котрі агітують за кращий захист трудових прав, спрямовують своє невдоволення не в той бік. Їм слід було б агітувати *за* зміцнення МОП, а не *проти* ВТО. Необхідний кращий баланс між ВТО та МОП. Якби держави-члени мали належну політичну волю, вони ратифікували б конвенції МОП і втілили б їх у життя.

Також слід було б підштовхнути до більш енергійних дій бюрократів із МОП. Вони змирились із власним безсиллям і за умов, що існують, працюють з максимальною старанністю, накопичуючи інформацію та підтримуючи маломасштабні демонстраційні проекти з невеличкого бюджету своєї організації. Виходячи за межі своєї звичної ролі, вони недавно заснували Слідчу комісію щодо використання примусової праці в М'янмі (Бірмі), у результаті чого на світ з'явилась гострокритична доповідь, яка, втім, не мала жодних наслідків. Нещодавне повторне розслідування не виявило позитивних зрушень.

Оскільки ВТО така могутня, тоді як МОП виявилась такою безсилою, деякі критики глобалізації хотіли б надати ВТО більшої ролі в справі втілення в життя трудових стандартів. Однак такий підхід спричиняє ряд проблем. Чимало порушень трудового законодавства не мають нічого спільного з міжнародною торгівлею і, цілком можливо, аж ніяк не впливають на неї; наприклад, використання дитячої праці для збирання врожаю, що йде на внутрішнє споживання, чи заборона створення профспілок водіїв автобусів. Далі, ВТО, певно, утримається від вжиття санкцій щодо країн, які не підписали конвенції МОП. Пра-

вильний підхід полягає в тому, щоб ратифікувати та реалізувати конвенції МОП. Ось де має сказати своє слово громадянське суспільство, підштовхуючи уряди в потрібному напрямку.

Лунають твердження, що, згідно з правилами ВТО, дії, санкціоновані Слідчою комісією МОП, можуть бути оскаржені в рамках ВТО. Таке могло б статись, якби котрась із країн застосувала торгові санкції щодо М'янми (Бірма). На жаль, даний аргумент не було перевірено, тому що жодна з країн не вжила заходів у зв'язку з результатами розслідування МОП. Вважаю, що арбітражна комісія ВТО визнала б юрисдикцію МОП; якби цього не сталося, тоді з'явилась би легітимна причина агітувати проти ВТО.

МОП – настільки некривдна організація, що Китай не заперечував проти підписання протоколу про порозуміння та співробітництво з нею. Колись у майбутньому, коли МОП стане сильнішою, цей факт можна буде використати для тиску на Китай, щоб примусити його поважати свободу утворення об'єднань. Китай володіє майже невичерпним джерелом дешевої робочої сили, і праця в цій країні стає більш продуктивною в міру розвитку її економіки. Тож іншим країнам ставатиме дедалі важче конкурувати з Китаєм, якщо його трудовій силі не буде надано можливості користуватися перевагами зрослої продуктивності праці.

## **ДОВКІЛЛЯ, ЗДОРОВ'Я ТА БЕЗПЕКА**

Правила щодо захисту довкілля, охорони здоров'я та безпеки ставлять перед нами ряд дражливих проблем. Нині ситуація така, що країни вправі запроваджувати в межах своєї території які за-

вгодно правила, проте жодна країна не може застосовувати торгові санкції з метою нав'язати іншій країні власні стандарти, якщо імпортований продукт фізично не відрізняється від продукту, створеного національним виробником. Єдиний виняток із цього правила – умова наявності діючої міжнародної угоди, підписаної обома країнами—членами ВТО. Отже, дуже непросто нав'язати власні екологічні стандарти іншим країнам. Як показують переговори стосовно проблеми глобального потепління, досягнення міжнародних угод – то складна справа.

Знаковим моментом стало запровадження Сполученими Штатами правила, що забороняло імпорт креветок, виловлених методом, в якому не враховано потребу захисту біологічного виду, існування якого опинилось під загрозою, – черепах. Це правило було оскаржене у ВТО, і після тривалого розгляду, в червні 2001 року, арбітражна комісія прийняла рішення на користь американської заборони на імпорт креветок, вказавши при цьому, зокрема, на добросовісні спроби США виробити шляхом переговорів угоду щодо захисту черепах. Це – важлива перемога захисників довкілля, завдяки якій ліквідовано головне джерело скарг на ВТО; зазначене рішення є прецедентом, який може бути використано і при розгляді інших природоохоронних справ.

Однак залишається ще чимало питань. Очевидно, що коли на певну країну впливають методи виробництва, використовувані в інших країнах, як у випадку глобального потепління, то вона повинна мати змогу захищатися шляхом запровадження торгових санкцій. Та як бути у випадку, якщо країна не зазнає подібного впливу, наприклад, коли дублення шкіри отруєє повітря десь у Індії або ж очистка міді отруєє ґрунт у

Чилі? Якщо Сполучені Штати наклали заборону на геологічну розвідку в частині Арктики, якою вони володіють, чи можуть вони заборонити також і імпорт арктичної нафти з Росії?

Слід визнати, що ВТО погано пристосована для вирішення питань захисту довкілля, охорони здоров'я та якості їжі. ВТО не має ні авторитету, ані знань та досвіду в цих галузях. Питання ці комплексні і надто емоційно забарвлені. ВТО зайнялася ними лише для того, щоб не допустити їх використання з протекціоністською метою. Розглядати ці питання за межами ВТО було б набагато краще.

У розвинених країнах захисники довкілля глосно вимагають запровадження універсальних природоохоронних стандартів, однак бідні країни не можуть дозволити собі додержуватися цих стандартів. Нав'язування стандартів шляхом використання механізму примусу означало б явну дискримінацію менш розвинених країн. Це – один із тих випадків, коли слід вдатися до фінансових стимулів задля забезпечення добровільного додержання. Захист довкілля – благородна мета; тим, хто вірить у неї, слід бути готовими платити за це. Вже існує чимало приватних ініціатив, спрямованих на збереження флори та фауни; там, де задіяно глобальні інтереси, – скажімо, коли йдеться про тропічні ліси чи біологічні види, що опинилися під загрозою, – спрямування певного обсягу державних коштів на відповідні потреби може виявитись цілком виправданим.

Щодо природоохоронних питань не існує загальної згоди. Пролунала пропозиція щодо створення чогось на зразок Всесвітньої екологічної організації, та відразу до міжнародних інституцій є настільки сильною, що цей заклик, скоріш

за все, залишиться без відповіді. Справді, тут було б недоречно утворювати розвинену бюрократичну структуру, особливо якби вона не мала владних повноважень, та не є нерезонним добиватися започаткування віртуальної інституції, що покладатиметься на думку комісій експертів, а не келійно призначених бюрократів. Така інституція могла б здобути авторитет завдяки своїм напрацюванням і почати впливати на глобальну природоохоронну політику.

Замість модифікування ВТО було б набагато простіше ввести моменти, пов'язані з захистом трудових прав, довкілля та прав людини, в положення про зону вільної торгівлі у півкулі, запропоноване адміністрацією Буша. Нещодавні зміни правил Північноамериканського договору про вільну торгівлю (*NAFTA*), запроваджені, щоб полегшити додержання національних екологічних стандартів, вказують на те, що настрої народу починають впливати на офіційні позиції щодо торгової політики<sup>1</sup>. Однак організована робоча сила ставиться до всього цього з великою підозрою, і не дарма: у випадку *NAFTA* не існує легального містка між побічним договором про умови праці та базисом *NAFTA*; отже, порушення побічного договору жодним чином не вплине на *NAFTA*. Натомість розділ 11 договору *NAFTA* – “Розділ про інвестиції” – передбачає ефективні засоби захисту корпоративних майнових прав.

---

<sup>1</sup> Див.: “*Nafta Deal Changed to Curb Companies*”//*Financial Times* (вид. США), 3 серп. 2001.— С. 3.

## ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

Проблема прав інтелектуальної власності пов'язана як з концептуальними, так і з практичними питаннями. Самий вираз "інтелектуальна власність" вводить в оману, тому що в ньому використано хибну аналогію з матеріальною власністю<sup>1</sup>. Суттєвою характеристикою матеріальної власності є те, що її вартість визначається тим, яким чином власник може її використати, тоді як вартість інтелектуальної власності визначається тим, яким чином її використовують інші: літератори прагнуть, щоб їхні праці читали, винахідники прагнуть, щоб їхні винаходи застосовували. Патенти та авторські права служать гарантією того, що творці винагороджуватимуться, проте гроші не обов'язково мають бути єдиним видом винагороди, до якої вони прагнуть. Наприклад, чиста наука традиційно належала до суспільної сфери, і вчені прагнули інтелектуального визнання, а не грошової винагороди. Запровадження патентів та прав інтелектуальної власності допомогло перетворити інтелектуальну діяльність у вид бізнесової діяльності, а бізнес, звичайно ж, мотивується прибутками. Є підстави стверджувати, що процес зайшов надто далеко. Патентний захист, звичайно, необхідний для заохочення інвестицій у галузь досліджень, проте ми явно щось втрачаємо, коли прибутковий стимул починає переважати у науці, культурі та мистецтві.

Щоб зрозуміти, що саме відбувається, нам доведеться подумки повернутись до моменту відгородження общинних сільськогосподарських земель. На зорі капіталізму в Англії пасовища, що перебували в общинній власності, задля підви-

---

<sup>1</sup> John Kay, "Intellectual Rights and Wrongs"//Financial Times (вид. США), 21 бер. 2001.— С. 17.



щення їх продуктивності було перетворено на приватну власність. Шкода, що вдосконалення суспільної власності не дає індивідам прибутків, обсяг яких виправдав би їхні інвестиції в подальше її вдосконалення. Цей момент відомий як "трагедія общин". Наука та культура, котрі історично великою мірою належали до суспільної сфери, тепер зустрілися з подібним рухом за відгородження. Приватизація суспільної сфери становить велику загрозу культурному різноманіттю, та й самій культурі. Важко уявити собі, яким чином культура могла б поширюватись за відсутності безплатного доступу до інтелектуальної власності. Ця проблема виходить далеко за межі компетенції ВТО. Забезпечення кращого балансу між приватною та суспільною сферами вимагало б зміни настроїв та серйозних інституційних змін.

Проблеми, пов'язані з правами на інтелектуальну власність, вийшли на передній план у зв'язку з медикаментами, необхідними для лікування інфекційних хвороб, зокрема ВІЛ/СНІД, в Африці. Під величезним тиском громадської думки компанії – виробники медикаментів почали поступатись, а Сполучені Штати, зробивши знаменну поступку, пішли на включення цього питання до порядку денного Раунду розвитку. Поки що ніби все добре. Та, ймовірно, наступним кроком виробників медикаментів буде переадресування їхніх ресурсів у менш чутливі і, отже, більш прибуткові галузі. Вже зараз набагато більше грошей витрачається на розвиток косметики, ніж на лікування тропічних хвороб<sup>1</sup>. Щоб заохо-

---

<sup>1</sup> Згідно з повідомленням "медиків без кордонів", з-поміж 1223 нових медпрепаратів, що з'явилися на ринку в період між 1975 та 1997 роками, лише 13 призначалися для лікування тропічних хвороб, які найчастіше вражають найменш розвинуті країни.

тити компанії до досліджень і виробництва ліків для малорозвинених країн, доведеться залучати нові стимули. Фундація Гейтса йде правильним шляхом, пропонуючи фінансові винагороди за вакцини та інші ліки від інфекційних хвороб.

Зайнявшись проблемою прав інтелектуальної власності, ВТО відкрила ящик Пандори. Якщо права інтелектуальної власності – підхожий предмет для ВТО, то чим не підходять трудові права чи права людини? Існує потреба в захисті патентів та авторських прав, проте такий захист являє собою обмеження торгівлі. Який обсяг обмеження є виправданим? Результати розрахунків для технологічно розвинених країн, що мають вигоду від інновацій, і для менш розвинених країн, що змушені платити за них, будуть істотно відмінними. Права інтелектуальної власності посідали одне з чільних місць у запропонованому США порядку денному, і менш розвинені країни мають причини висловлювати обурення з приводу тієї форми, якої набули ПТГПВ. Це питання потребує повторного розгляду, детальнішого, ніж це передбачено планом проведення Раунду розвитку.

## **ЗАХИСТ ІНВЕСТИЦІЙ ТА АНТИКОРУПЦІЙНІ ЗАХОДИ**

Суттєві суперечки точаться також і з приводу угоди про пов'язані з торгівлею інвестиційні заходи (ПТІЗ). ПТІЗ покликані забезпечити рівний “ігровий майданчик” для зарубіжних та місцевих підприємств. На перший погляд, це гідна мета. Однак фактично в світі, в якому капітал може вільно рухатись, “ігровий майданчик” має великий нахил на користь міжнародних інвесторів

та багатонаціональних корпорацій. ПТІЗ утврджують цю диспропорцію на офіційному рівні та посилюють її.

Країни часто пропонують податкові стимули та інші субсидії транснаціональним корпораціям, тому що їм доводиться конкурувати між собою за залучення зарубіжних інвестицій. Коли йдеться про експлуатацію природних ресурсів, поступки часто можна купити за допомогою хабарів. Гірничо- та нафтодобувні компанії сповнюються прагнення боротися з корупцією, коли вже одержали бажану поступку, однак у боротьбі за поступки для них не існує жодних заборон<sup>1</sup>. ВТО не робила спроб зайнятись цими питаннями. ПТІЗ покликані не допустити пов'язаної з торгівлею дискримінації транснаціональних корпорацій. Правила, що постали з Уругвайського раунду, спрямовані на вимоги щодо обсягу участі місцевих виробників та щодо частки експорту, що висувуються багатьма країнами, які розвиваються<sup>2</sup>. З іншого боку, застосування в дедалі більшому масштабі в рамках регіональних торгових організацій, таких як *NAFTA* та Європейський Союз (ЄС), країнами, що розвиваються, правил щодо походження товару, якими визначається мінімальний обсяг участі місцевих виробників, локаційні стимули та дискримінаційні антидемпінгові положення не підпадають під дію правил ПТІЗ. Цей дисбаланс слід виправити під час наступного раунду торгових переговорів. Крім того, не існує правил ВТО, спрямованих проти діяльності транснаціональних

---

<sup>1</sup> Цей висновок є результатом обговорення даного питання з представниками однієї гірничодобувної компанії, що обіймають у ній високі посади.

<sup>2</sup> Уругвайський раунд переговорів в рамках Генеральної угоди про тарифи та торгівлю (ГАТТ) привів до заснування ВТО.

корпорацій, яка завдає шкоди країнам, в яких вони діють.

Важко уявити собі, яким чином можна підправити структуру ВТО, щоб вийти на питання хабарництва. Та від цього дане питання не стає менш актуальним. Лікувальні засоби слід шукати деінде, але для цього треба докласти чималих зусиль. Певного прогресу на цьому шляху вже досягнуто. Сполучені Штати визнали підкуп іноземних урядів американськими компаніями кримінальним злочином ще 25 років тому, а порівняно недавно країни ОЕСР прийняли антикорупційний кодекс. Але потрібні додаткові заходи. Наприклад, Комісія з цінних паперів та бірж (КЦПБ) могла б зажадати від нафтовидобувних компаній та компаній, що експлуатують природні ресурси, щоб ті зізнались, які суми сплачено ними окремим країнам – власній чи зарубіжним, – якщо вони хочуть, щоб їхніми акціями дозволялось торгувати на території Сполучених Штатів. Тоді стало б можливим підрахувати суму всіх виплат і примусити уряди-реципієнти звітувати. НУО під назвою “Глобальний свідок” почала агітувати за такий захід, і ця ініціатива заслуговує на підтримку.

Потребує популяризації ідея заохочення домогощених малих та середніх підприємств (МСП). Цю ідею не відбито в ПТІЗ у їхньому нинішньому вигляді. Торгові правила мають передбачати таку підтримку. Знову-таки, стимули найкраще надавати за межами ВТО – у формі мікрокредитів та поліпшеного фінансування МСП. У такий спосіб вдасться сформувати частину відсутнього компонента, про який ідеться у наступному розділі.

## **КОНКУРЕНЦІЯ ТА ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА**

Висновок, що торгівля вигідна всім сторонам, які беруть в ній участь, ґрунтується на теорії рівноваги. Однак рівновага – статичне явище, в той час як економічний розвиток характеризується динамікою. Вільні ринки схильні до рівноваги лише за умови дії закону поступового скорочення доходів, проте бувають ситуації, пов'язані з технологічними новаціями та домінуванням на ринку, коли додаткові інвестиції можуть призвести до збільшення доходів. У таких випадках вигідно, щоб інвестиції перейшли межу теоретичної рівноваги. Крім того, країнам доводиться конкурувати за залучення капіталу. Ці міркування вказують на потребу встановлення на глобальному рівні правил, що протидіяли б антиконкурентним практикам.

Власне, політиці у сфері конкуренції та деяким питанням оподаткування знайшлося місце на пізніших стадіях Раунду розвитку. Це можна виправдати на тій підставі, що коли в каструлю звалити все до купи, то, можливо, і вдасться щось-таки зварити. Однак важко уявити собі, який результат можуть принести переговори, якщо головні торгові партнери орієнтуються на надто різні перспективи. Оподаткування капіталу та приборкання монополістичних прагнень багатонаціональних компаній, безперечно, є двома найактуальнішими завданнями нашого часу.

Консультативна рада фінансових експертів, якій Генеральний секретар ООН доручив посприяти у підготовці саміту ООН щодо фінансування розвитку, що має відбутись у березні 2002 року в Мексиці і пройде під головуванням колишнього мексиканського президента Зеділо, включила до списку своїх рекомендацій заснування міжнародної організації з оподаткування. Можливо, то

звучить надто амбіційно; переважна більшість рішуче налаштована проти започаткування нових організацій. ОЕСР впродовж певного часу виявляє активність у галузі оподаткування, зокрема, вона висунула кілька скромних пропозицій щодо співробітництва. Адміністрація Буша спочатку заперечувала проти них, проте після 11 вересня змінила своє ставлення. Прогрес у справі контролю за схованками від податків може стати одним із корисних побічних ефектів війни проти тероризму.

## ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПИТАННЯ

Хоч я і знайшов дуже мало негативного в структурі ВТО, та все ж існують підстави для критики того, яким чином цю структуру використовували. ВТО звинувачували у тому, що вона функціонує за закритими дверима, віддаючи перевагу інтересам транснаціональних корпорацій і нехтуючи інтересами тих, що представляють менш розвинені країни. Великою мірою ці вади можна приписати способу функціонування ВТО. ВТО має невеликий штат і крихітний бюджет<sup>1</sup>. Це різко контрастує з попередніми поколіннями міжнародних інституцій і відбиває антиінституційний ухил нашого віку. Хоча ця організація і має кілька привабливих рис, та все ж вона не позбавлена ряду серйозних вад.

ВТО просто не має того штату та бюджету, які потрібні, щоб підтримувати адекватний зв'язок із усіма її членами та захищати їхні інтереси. В

---

<sup>1</sup> Після зустрічі в Сіетлі керівник ВТО Майк Мур (Mike Moore) зауважив, що річний бюджет Всесвітньої фундації дикої природи (350 мільйонів доларів США у 2000 році) втричі більший за бюджет ВТО.

інших МФТІ штат розробляє питання та переговornі альтернативи, а на додачу делегації розвинених країн беруть менш розвинені країни під своє крило; у ВТО ж всі переговори проводяться між країнами, і менш розвинені країни часто не мають достатньо можливостей для захисту своїх інтересів. Вони не справили значного впливу на вироблення положень Уругвайського раунду, проте їм довелося купувати все те оптом, тому що правилами ВТО передбачено, що кожна країна повинна бути учасником всіх договірних угод, які йдуть єдиним пакетом. Можливо, такий підхід і був необхідним для успішного завершення Уругвайського раунду, проте він дав підстави для скарги, що багато країн не знали, що саме вони підписують. У деяких із них виникли проблеми з виконанням своїх зобов'язань.

Що ж можна зробити для виправлення ситуації? Ясно, що слід забезпечити вагомішу й ефективнішу участь країн, які розвиваються, в переговорах та прийнятті рішень у рамках ВТО. Оскільки я не досить добре обізнаний зі складнощами функціонування ВТО, пошлюся на британську Білу книгу міжнародного розвитку<sup>1</sup> та доповідь Зеділо, підготовлену за дорученням Генерального секретаря ООН. Ці документи рекомендую надавати юридичну допомогу країнам, що розвиваються, з тим, щоб вони розібрались у існуючих торгових правилах, та технічну допомогу з метою посилення торгово-переговорного потенціалу бідніших членів ВТО, виявляти гнучкість щодо встановлюваних ВТО кінцевих тер-

---

<sup>1</sup> "Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor". Біла книга міжнародного розвитку (представлена британському парламенту державним секретарем у справах міжнародного розвитку за наказом Її Величності, груд. 2000 p.); [www.globalisation.gov.uk](http://www.globalisation.gov.uk).

мінів, удосконалювати схеми особливого та пільгового ставлення до країн на різних етапах їхнього розвитку, а також вказують на можливості реформування переговорного процесу. Обнадіює те, що декларація міністрів, прийнята в м. Доха з приводу відкриття Раунду розвитку у листопаді 2001 року, містить обіцянку докласти великих зусиль задля реалізації цих пропозицій. Крім того, з цією ж метою британський уряд вже надавав фінансову допомогу країнам, що розвиваються.

Насамкінець зазначу, що Раунд розвитку може прислужитися справі лікування хвороб глобалізації – за умови, що його буде доповнено набором фінансових стимулів для добровільного додержання міжнародних правил та стандартів. У наступному розділі запропоновано шлях для отримання нині відсутнього компонента.



## *Розділ 2*

# **МІЖНАРОДНА ДОПОМОГА: ВІДСУТНІЙ КОМПОНЕНТ**

---

---

Компонент, що його бракує в міжнародній фінансовій будові, – це ефективний метод надання допомоги, який уможливив би, заохотив і втілив у життя добровільне додержання міжнародних стандартів та вимог. Відповідні механізми мають включати в себе не лише джерело фінансування, а й ефективніший метод доставки. Ці два чинники взаємопов'язані: сьогодні на міжнародну допомогу виділяється так мало грошей тому, що одержувані результати вважаються дуже незадовільними. Найгіршу репутацію допомога зарубіжним країнам має у Сполучених Штатах. Країни, що витрачають на допомогу більший відсоток свого ВВП, можуть похвалитись кращими результатами.

Допомога потрібна для великої кількості цілей. Слід розрізняти дві широкі категорії: забезпечення суспільними товарами в глобальному масштабі та сприяння економічному, соціальному й політичному поступові в окремо взятих країнах.

Перша категорія охоплює природоохоронні, освітні та медичні питання. Боротьба проти інфекційних хвороб, наприклад, не може обмежуватись певними країнами.

Друга категорія пов'язана, перш за все, зі сприянням поліпшенню врядування. Сюди входять не лише ефективно діючі, чесні центральна й місцеві адміністрації та незалежна і справедлива судова влада, а й верховенство права і належне

співвідношення між суспільною та приватною сферами: суспільство, над яким держава не превалює, приватний сектор, що не змовляється з урядом, і громадянське суспільство, чий голос добре чути. Схеми устрою змінюватимуться від країни до країни; західна демократія – не єдина можлива модель. Та все ж існують деякі універсальні принципи свободи й прав людини, які слід поважати, такі, як свобода слова та вільне утворення об'єднань, ставлення до меншин та до думки меншості. Щоб підкреслити, що не існує єдиної схеми, яку можна було б застосувати в будь-якому випадку, я ставлю питання про відкрите суспільство як мету.

Відкрите суспільство можна інтерпретувати як дуже широке визначення демократії, що включає в себе також економічний поступ та зменшення рівня бідності. Коли сприяння відкритому суспільству проголошується метою, цей акт відрізняється від міжнародного визнання метою зменшення бідності тим, що в ньому наголошується на важливості політичних устроїв, що діють в окремо взятих країнах. ООН, яка є асоціацією суверенних держав, була змушена дистанціюватись від цього питання, проте справа в тому, що бідність і злидні зазвичай асоціюються з поганими урядами. Слід визнати, що втручатись у внутрішні справи суверенних країн дуже не просто, проте нам важливо реалістично поглянути на проблему.

Існують деякі речі, які можна і слід здійснити шляхом запровадження міжнародних правил. Маємо широкий простір для розширення й посилення ефективності міжнародних договорів. Дуже бажаними є Кіотська угода чи її поліпшена версія, договори про заборону протипіхотних мін та про контроль над торгівлею стрілецькою

зброєю. Слід заснувати Міжнародний кримінальний суд. Проте міжнародні угоди важко укласти і ще важче втілити в життя. На даний момент головною перешкодою є позиція Сполучених Штатів.

Запровадження економічних санкцій має обмежене застосування і легко може призвести до негативних результатів. Торгові ембарго часто порушуються, а ті особи, що займаються контрабандою, зазвичай домовляються з режимом, який, як вважається, має бути покарано санкціями. Загальний ефект від цього такий: карають народ, тоді як режим економічно підгодовують. Саме такими виявились наслідки санкцій в Іраку та Югославії. Односторонні санкції на кшталт тих, що їх Сполучені Штати застосовували щодо Куби, дають ще менший ефект. Нещодавно почався рух у напрямку так званих точкових санкцій: обмеження пересування та фінансові заходи, спрямовані на осіб, пов'язаних із режимом. Такі санкції уявляються більш перспективними.

Та найперспективніший підхід – запропонувати позитивні стимули до добровільного додержання, – коротше кажучи, зарубіжну допомогу. Можливо, він не підходить для важких випадків, таких як Ірак та колишня Югославія, проте він заохотить уряди, що по-справжньому зацікавлені в поліпшенні соціальних умов, і розширить їхні можливості. Що стосується репресивних режимів, зарубіжну допомогу їм слід обмежити неурядовими каналами.

І МВФ, і Світовий банк глибоко задіяні в наданні технічної та фінансової допомоги країнам, мало готовим конкурувати в рамках глобальної економіки. Ці країни складаються з тих, що раніше формували так звані “другий” та “третій” світи, тобто з колишніх комуністичних та менш

розвинених країн, а також з ряду країн, економіки яких розвивались у закритому режимі і які ще не пристосувались до вільної торгівлі та вільного руху капіталу; сюди входить значна частина Азії і Латинської Америки та практично вся Африка. Разом вони становлять більшість населення світу.

Структурні зміни потрібні в багатьох інституціях – від судової системи до охорони здоров'я та освіти – і в багатьох сферах економіки – від банківської до сільського господарства та енергетики. Хоча проблеми варіюють від країни до країни, МФІ продемонстрували тенденцію до застосування спільного підходу. Цей підхід значною мірою продиктовано характером відносин між МФІ та країнами-реципієнтами. Більша частина допомоги надається у вигляді позик урядам, за присутності елемента технічної допомоги.

МВФ та Світовий банк відіграють дещо інші інституційні ролі. Світовий банк має великий штат і схильний до більшої причетності до проектування та здійснення галузевих позик. МВФ має менший штат, який зосереджує увагу на макроекономічних питаннях. Він розраховує на виконання урядами-реципієнтами плану, визначеного в протоколі про наміри. Якщо якийсь уряд не виконує висунутих вимог, МВФ припиняє переведення йому коштів.

Оскільки МФІ розпоряджаються коштами, що виділяються на позики, вони виступають у ролі арбітрів, визначаючи, які саме економічні реформи вони підтримуватимуть і на яких умовах. МФІ виробили більш-менш стандартизований підхід до економічного реформування: МВФ має панівну доктрину, а Світовий банк пропонує

стандартне меню для вибору реципієнтами варіантів, які їх цікавлять.

Цей підхід привів до дуже суперечливих результатів. Наприклад, згідно з оцінкою Світовим банком 10-ти програм для Африки, дві виявились успішними, дві відверто провальними, показники ж решти лежать між цими крайніми точками<sup>1</sup>. Майже так само оцінено й програми, що проводилися в інших частинах світу.

Найбільш амбіційна справа, що її було доручено МФІ, – допомога країнам колишньої радянської імперії в переході до ринкової економіки – призвела до результатів, дуже далеких від очікуваних. Деякі з колишніх сателітів ще сяк-так впорались, а от сама Росія лише недавно почала демонструвати ознаки економічного оздоровлення на тлі розгортання економічних реформ.

На мій погляд, таке завдання ні в якому разі не слід було доручати МФІ. МВФ примушує уряди країн-позичальниць підписувати протоколи про наміри і припиняє виплати, якщо позичальники не виконують висунутих до них умов<sup>2</sup>. Коли уряди зазнають краху, як це сталося в більшості колишніх комуністичних країн, вони не здатні виконувати свої документально зафіксовані обіцянки. Потрібний був інший, більш настирливий підхід, який тієї пори був би зустрінутий з прихильністю як Радянським Союзом, так і країнами-спадкоємцями. З боку Заходу правильна політика полягала б у тому, щоб прийти їм на допомогу, як це зробили Сполучені Штати в пово-

---

<sup>1</sup> "Aid and Reform in Africa: Lessons from Ten Case Studies", під редакцією Shantayanan Devarajan, David Dollar, and Torgny Holmgren (Вашингтон: Міжнародний банк реконструкції та розвитку / Світовий банк, квіт. 2001).

<sup>2</sup> Такі умови формалізовано в Меморандумі про взаєморозуміння.

енній Європі за допомогою плану Маршала. Проте цю ідею навіть не розглядали. Коли я запропонував її на конференції Схід–Захід у Потсдамі 1989 року, учасники, керовані заступником міністра закордонних справ уряду Тетчер, мене буквально висміяли<sup>1</sup>. Західні демократичні країни не бажали брати на себе відповідальності, не воліли вони й оплачувати рахунки зі своїх бюджетів. Ось чому вони доручили цю місію МВФ та Світовому банкові.

Коли перед МВФ було поставлене завдання, я запропонував, щоб він застосував більш цілеспрямований та настирливий спосіб надання допомоги<sup>2</sup>. Я запропонував, щоб із загальної суми, передбаченої МВФ для Росії, 10 мільярдів було призначено на сплату пенсій та допомоги по безробіттю і щоб всі ці виплати було організовано і проведено під наглядом МВФ. Ті гроші, що їх було надано урядові на підтримку платіжного балансу та бюджету, можна було б використати і для створення соціальної “сітки безпеки”, тож замість того, щоб щезнути в глибинах державної скарбниці, ці гроші були б широко розподілені, і люди в Росії побачили б наочний доказ міжнародної допомоги. Така схема, створивши споживацький попит, стала б стимулом до реструктуризації промисловості, і водночас вона забезпечила б певний обсяг соціального захисту для тих, кого така реструктуризація залишила б без роботи.

Оскільки зазначену схему навіть не розглядали, я вирішив довести, що вона здійсненна. Я започаткував Міжнародну наукову фундацію, що мала 100 мільйонів доларів, та розповсюдив де-

---

<sup>1</sup> Згідно з “Frankfurter Allgemeine Zeitung”, мою пропозицію “сприйняли з гумором”.

<sup>2</sup> George Soros, “A Cold-Cash Winter Proposal for Russia”// The Wall Street Journal, 11 листоп. 1992.— С. А10.

що менше 20 мільйонів доларів між приблизно 35 тисячами провідних вчених у колишньому Радянському Союзі згідно з дуже прозорими критеріями успішності. Власне, кожний із вибраних вчених одержав 500 доларів, на які вони могли прожити рік<sup>1</sup>. Певно, то був єдиний випадок, коли люди одержували допомогу, яку вони могли реально відчутти, і вони – як і суспільство в цілому – ніколи не забудуть її. В малому масштабі це продемонструвало, що можна було зробити в більшому масштабі. Уявіть собі, що було б, якби всі пенсіонери одержали свої пенсії, а безробітні – допомогу по безробіттю: я переконаний, що історія пішла б іншим курсом. Погляньте на те, до яких змін привів план Маршала в післявоєнній Європі: він не лише посприяв відбудові економіки, а й створив довготривалі зв'язки, що ґрунтуються на доброзичливості. Як би там не було, історичну можливість було втрачено. Життєві стандарти в колишньому Радянському Союзі різко впали, й запанував хижий, насильницький бізнесовий устрій<sup>2</sup>.

Не кращими виявились досягнення міжнародної спільноти і на Балканах. В Боснії було витрачено мільярди з дуже незначною віддачею. Донори неадекватно координували свої дії, а більша частина допомоги проходила урядовими каналами<sup>3</sup>. Коли ж так багато донорів конкурують,

<sup>1</sup> То був період гіперінфляції.

<sup>2</sup> Згідно з даними Світового банку, в країнах з перехідною економікою різко зросли як абсолютний, так і відносний показники бідності. Див.: "World Development Report 2000/2001" (Вашингтон: Світовий банк, 2000), табл. 1.2.

<sup>3</sup> Я запропонував започаткувати, в партнерстві зі Світовим банком, фонд для фінансування МСП, але боснійський уряд наполягав на тому, щоб контролювати фонд власноруч. Світовий банк погодився з вимогами боснійського уряду, та я – ні, тож фонд так і не було створено.

щоб пройти в одні й ті самі ворота, брамники можуть спрямовувати кошти на власні цілі.

З цих невдач слід зробити висновки. Вади міжнародної допомоги широко досліджуються, і вимальовується нова парадигма. Визнається, що керівництво програмами свого розвитку мають взяти на себе самі країни, а уряди при розробці цих програм мусять радитись зі своїми громадянами. Світовий банк накреслив “Всеосяжні рамки розвитку” (ВРР), а МВФ, разом з тим же банком, має підготувати “Доповідь про стратегію зменшення бідності” (ДСЗБ) у зв’язку з концесійними позиками та списанням боргів для “бідних країн, що заборгували великі суми” (БКЗВС). Ці ініціативи лише розгортаються, проте вони уявляються перспективними і заслуговують на сприяння<sup>1</sup>.

Хоч я і симпатизую новопосталій парадигмі, та вважаю, що ще не всі уроки взято до уваги. Один з таких уроків – те, що МФІ по суті не підходять для розв’язання проблеми поганих урядів. Їхні хартії зобов’язують їх діяти через урядові канали. Це робить їх бюрократичними, а бюрократи не люблять ризикувати. Тож для них одна з переваг протоколів про наміри полягає в тому, що МВФ не можна звинуватити, якщо намір не було реалізовано. Вихід за межі урядових каналів має наслідком набагато вищий рівень відповідальності. Бюрократи небезпідставно уникають ризику чи намагаються його відвернути – адже їх критикуватиме чимало “доброзичливців”, якщо щось вийде “не так”. Міжнародні бюрократії особливо вразливі, тому що вони мають служити силі-силенній хазяїв. І Конгрес США, і Європарламент виявляють схильність до надмір-

---

<sup>1</sup> Я використав аббревіатури, які широко вживаються в офіційних листах, щоб підкреслити бюрократичну природу проекту.



но детального контролю над допомогою зарубіжним країнам. В останні роки Конгрес США поширив оснований на “мікроменеджменті” підхід до діяльності багатосторонніх інституцій, таких, як ООН та МФІ.

Системне реформування – високоризикована справа. Тут ризики навіть більші, ніж у приватному бізнесі, і не існує якогось одного практичного результату, за яким можна було б оцінювати міру успіху. Соціальні зміни – процес нелінійний, рефлексивний. Політика, яка в певний момент є правильною, в наступний момент може виявитися непридатною. Це означає, що результат неможливо передбачити наперед. Системне реформування здійснюється навмання, і його підсумок такий же непевний, як і поведінка фінансових ринків<sup>1</sup>.

МФІ покликані відігравати важливу роль. Найкраще вона їм вдається тоді, коли вони співпрацюють з відданим справі реформування урядом, якому вони можуть допомогти. Нова парадигма, можливо, допоможе МФІ поліпшити результативність їхніх дій. Проте існує нагальна потреба у виході за межі урядових каналів. Є певні функції, що їх можуть виконувати лише уряди, і один з найкращих способів використання зарубіжної допомоги полягає у розширенні можливостей уряду. Проте уряди – не найефективніші економічні агенти; з міжнародною допомогою щось явно не в порядку, якщо вона служить посиленню ролі, яку уряди відіграють в економіці.

---

<sup>1</sup> Вільям Істерлі (William Easterly) у “The Elusive Quest for Growth: Economists’ Adventures and Misadventures in the Tropics” (Бостон: MIT Press, 2001) проникливо змальовує пастки, до яких може завести міжнародна допомога, і непередбачуваність результатів.

Коли радянська система впала, Захід не спромігся надати урядам ту допомогу, яка була потрібна, щоб вони почали відігравати належну їм роль у ринковій економіці, тож замість переходу настав крах. Ми усвідомили гірку правду, що крах закритого суспільства не веде автоматично до створення відкритого суспільства, а нефункціонуюча держава може становити таку ж небезпеку для свободи та процвітання, як і репресивна<sup>1</sup>.

Факти також дали нам зрозуміти, що міжнародна допомога, надана репресивним чи корумпованим режимам, може посприяти зміцненню цих режимів. У деяких випадках міжнародна допомога стає головним джерелом підтримки таких режимів. Подібні речі трапляються, коли допомога надається з геополітичних міркувань. Так часто бувало під час холодної війни і, ймовірно, відбуватиметься знову за умов війни Сполучених Штатів проти тероризму.

Використання неурядових каналів набуває особливо великого значення за відсутності налаштованого на реформи уряду. Тоді міжнародна допомога може посприяти становленню відкритого суспільства, ставши дорогоцінною протипагою деспотичному й неефективному урядові. Проте підтримка приватного сектора та громадянського суспільства суттєва і тоді, коли уряд відданий справі реформування. Демократичний уряд має заохочувати до використання неурядових каналів.

Неважко усвідомити, що міжнародна допомога – складна справа. Не існує єдиної формули, придатної у всіх випадках. Замість бюрократич-

---

<sup>1</sup> Stephen Holmes, "What Russia Teaches Us Now: How Weak States Threaten Freedom"//The American Prospect (лип.-серп. 1997), с. 30—39.

ного підходу нам слід застосувати підприємницький. Та займатись соціальним підприємництвом навіть важче, ніж просто робити гроші, що я зрозумів на власному досвіді. Коли робиш гроші, є простий критерій успіху: практичний результат. Всі різноманітні пункти, перелічені в бізнесовому балансі, орієнтовані на єдину ціль: прибуток. Коли ж служиш суспільному благу, ситуація діаметрально протилежна. Замість одного показника, соціальні наслідки того чи іншого заходу відбиваються в багатьох різнорідних показниках, а різнорідні показники не можна просто взяти й скласти разом. ВВП часто використовується як приблизний індикатор, та він може дуже неточно відображати реальну ситуацію, тому що різні люди зазнають різного впливу, і трапляється чимало непередбачених наслідків. Судячи зі стандартів, застосовуваних у бізнесі, міжнародна допомога приречена бути неефективною. Одна з причин, чому допомога зарубіжним країнам має таку погану репутацію в Сполучених Штатах, полягає в тому, що її оцінюють за неправильним стандартом.

Соціальне підприємництво має відігравати більшу роль у міжнародній допомозі. Воно повинне не заміщати міжурядові програми, а доповнювати їх. Є чимало прикладів успішних соціальних ініціатив, проте не вистачає коштів на їх розгортання. Суми, призначені на міжнародну допомогу, далеко не достатні, більше того, згідно з даними ОЕСР, після 1990 року вони зменшуються. У листопаді 2001 року міністр фінансів Великої Британії Гордон Браун звернувся до багатих країн із закликом додатково виділяти на міжнародну допомогу по 50 мільярдів доларів щороку, та, вочевидь, цю пропозицію не розглядали серйозно на зустрічі МФІ, що незабаром

після того відбулася в Отаві. Щоб залучення додаткових ресурсів стало реальним, громадськість має переконатись, що гроші буде витрачено на гідні справи. А для цього необхідно пояснити труднощі, характерні для допомоги зарубіжним країнам, і знайти кращі способи її надання.

## ПОДАТОК ТОБІНА

Пролунало кілька новаторських пропозицій щодо джерел фінансування іноземної допомоги, проте жодне з них не буде задіяне, якщо цього не вимагатиме громадська думка. Автор однієї з-поміж більш популярних ідей – лауреат Нобелівської премії в галузі економіки Джеймс Тобін (James Tobin), котрий запропонував запровадити податок на валютні операції. Такий податок потребує обґрунтування, що відрізнятиметься до певної міри від аргументу, висунутого самим професором Тобіном. Те, що “податок Тобіна” зменшить нестабільність валютних ринків, – а саме такою є його задекларована мета, – аж ніяк не є беззаперечною перспективою.

Цілком вірно, що “податок Тобіна” приведе до обмеження валютних спекуляцій, проте він також знизить ліквідність ринку, так що солідні операції, такі як придбання великих компаній, справлятимуть більший вплив на курси обміну. Противагою цьому може стати частіше використання офіційних резервів (наприклад, з офіційних резервів могла б надходити валюта для здійснення великих корпоративних операцій), однак для цього знадобилися б суттєві зміни в методиці управління валютними ринками, тоді як немає жодних ознак того, що владні структури

готові взяти на себе цю додаткову відповідальність.

Аргументація на користь податку на кшталт запропонованого Тобіном має бути іншою. Глобалізація фінансових ринків створила фінансовому капіталові не виправдану перевагу над іншими джерелами оподаткування; податок на фінансові операції виправить цей дисбаланс. Чому щодо фізичних операцій має застосовуватись податок на додану вартість (ПДВ), а на фінансові операції податку немає? На цій підставі податок слід поширити на всі фінансові ринки, а не лише валютні. З його реалізацією будуть серйозні проблеми, та їх можна розв'язати. Яким чином можна було б оподатковувати похідні операції та синтетичні інструменти? Це видається серйозною проблемою, проте насправді її просто розв'язати. Існує вимір під назвою Дельта, що показує еквівалент вартості похідної операції в термінах застави, на якій вона ґрунтується<sup>1</sup>. Податок можна було б нараховувати на основі Дельта-показника похідних операцій на момент їх проведення. Проблеми, пов'язані із збиранням податку, більш серйозні. Збирання має відбуватися по всьому світу, включаючи "схованки від податків". Як можна цього добитись? Країна, що збирає податок, має діставати частку надходжень. Наскільки великою має бути така частка? Всі ці проблеми могли б стати виправданням для незапровадження податку на фінансові операції. Навіть якщо їх вдасться подолати, зали-

---

<sup>1</sup> Дельта – це зміна вартості опціону, що відповідає зміні вартості застави, на якій ґрунтується операція. Наприклад, одномісячний кол-опціон (call-option) на суму 1 мільйон доларів/єн за страйк-ціни (strike price) єни, що дорівнює 125, коли спот-ціна (spot price) єни – 122, еквівалентний позиції на місці (outright position) в розмірі 181100 доларів/єн.

шиться питання про ефективний спосіб витрачання грошей.

Як показали протести антиглобалістів, легше організувати людей проти, ніж заради чогось. Щоб мобілізувати громадську думку на підтримку збільшення обсягу міжнародної допомоги, автори пропозиції мають показати не лише те, яким чином кошти будуть збиратись, а й те, яким чином вони будуть витратитися.

### ПРОПОЗИЦІЯ ЩОДО СПЗ

Маю зробити одну пропозицію. Вона пов'язана з емісіями СПЗ, що їх багаті країни віддадуть на міжнародну допомогу. Це ініціатива, завдяки якій можна майже моментально зібрати значну суму для фінансування програми забезпечення суспільними товарами в глобальному масштабі, а також для сприяння економічному, соціальному та політичному поступові в окремо взятих країнах; це ініціатива, що може прокласти шлях до великого, безперебійного та прогнозованого потоку фінансування розвитку впродовж необмеженого проміжку часу<sup>1</sup>.

СПЗ – це міжнародні резервні активи, які МВФ видає своїм членам і які можна конвертувати в інші валюти. Менш розвинені країни додали б одержані ними СПЗ до власних грошових резервів; багатші країни (за визначенням “перехідного плану” МВФ) передали б свої квоти в розпорядження бідніших відповідно до певних правил. Менш розвинені країни мали б вигоду і пряму – з огляду на зростання власних грошових резервів, – і непряму – як результат забезпечен-

<sup>1</sup> Опис СПЗ дано у вставці на с. 74–77.

ня суспільними товарами в глобальному масштабі.

Широко побутує думка, що грошові суми, які виділяються на надання міжнародної допомоги, мають бути істотно збільшені. За оцінкою, що міститься у доповіді Зеділо, підготовленій для Монтерейської конференції з питань фінансування розвитку, для досягнення показників розвитку, запланованих ООН на 2015 рік, можливо, додатково знадобиться до 50 мільярдів доларів на рік, а якщо серйозно поставитись до потреби в суспільних товарах, то треба буде ще 20 мільярдів<sup>1</sup>. Міністр фінансів Великої Британії Гордон Браун закликав до додаткового виділення 50 мільярдів доларів щороку.

Пропозицію використовувати СПЗ як міжнародну допомогу можна було б реалізувати в два етапи. На першому етапі спеціальний випуск на суму 21,43 мільярда одиниць СПЗ (приблизно 27 мільярдів доларів), який було санкціоновано МВФ ще 1997 року і який нині очікує ратифікації Конгресом США, було б схвалено Конгресом за умови, що багатші країни передадуть свої квоти в розпорядження бідніших відповідно до певних правил. Оскільки багатші країни одержать більшу частку квот СПЗ навіть згідно з відкоригованою формулою рішення 1997 року, майже 18 мільярдів можна було б негайно використати для надання міжнародної допомоги<sup>2</sup>. Це стало б тестом даної ідеї на практиці. Якби вона виявилась

---

<sup>1</sup> Доповідь Комісії високого рівня з питань фінансування розвитку при Генеральному секретареві ООН, яку очолював колишній президент Мексики Ернесто Зеділо. Див.: [www.un.org/esa/ffd/a55-1000](http://www.un.org/esa/ffd/a55-1000).

<sup>2</sup> За умови, що всі 38 країн, які нині охоплено "перехідним планом", нададуть свою частку СПЗ. Див.: "Financing IMF Transactions, Quarterly Report" (Вашингтон: Міжнародний валютний фонд, 1 черв. – 31 серп. 2001).

успішною, за початковою емісією СПЗ регулярно – щороку – здійснювались би нові, і суми можна було б збільшувати. Очевидно, запропонована тут схема могла б дуже істотно посприяти досягненню загальноновизнаних цілей розвитку.

Використання СПЗ для фінансування міжнародної допомоги не лише збільшить загальну суму грошей, наявних для надання такої допомоги; це також гарантуватиме, що всі розвинені країни зроблять справедливий внесок, оскільки розподілені на основі квотування частки СПЗ будуть приблизно пропорційними економічній силі країн-членів. На перешкоді будь-яким спільним зусиллям стоїть так звана проблема фрирайдерів (“freerider problem”): суспільство загалом буде у вигаші, якщо зусилля увінчаються успіхом, проте кожен окремий член суспільства буде у вигаші, якщо він особисто утримається від внеску. Використання механізму СПЗ знімає проблему фрирайдерів. Та найважливіше те, що запропонована тут схема відкоригує багато вад міжнародної допомоги, особливо тієї форми, в якій її нині надають урядові агенції допомоги. Ці переваги слід зберегти незалежно від того, чи буде прийнято механізм СПЗ, чи ні.

### ПОЯСНЕННЯ СПЗ

Міжнародний валютний фонд має повноваження, згідно з його “Статтями угоди”, здійснювати емісію Спеціальних прав запозичення (СПЗ). СПЗ, започатковані 1969 року, є міжнародними резервними активами, які відіграють роль розрахункової грошової одиниці та платіжного засобу, що діє між членами фонду, самим фон-



дом та призначеними "іншими держальниками". Щоб потрапити до числа останніх, слід заручитись підтримкою 85-відсоткової більшості виконавчої ради МВФ. СПЗ становлять частину офіційних резервів країни в іноземній валюті. Ряд міжнародних агенцій та банків розвитку використовують СПЗ як розрахункову грошову одиницю. Члени МВФ та призначені держальники можуть купувати й продавати СПЗ як іноземну валюту; брати або віддавати СПЗ у борг, а також заставляти їх; використовувати СПЗ в обмінних та ф'ючерсних операціях; використовувати їх у розрахунках за фінансовими зобов'язаннями; використовувати даровані СПЗ чи отримувати їх у дарунок.

Вартість СПЗ визначається кошиком із чотирьох головних валют: долара США, євро, єни та фунта стерлінгів. Станом на 1 січня 2002 року вартість одиничного СПЗ дорівнювала 1,25673 долара США. Члени МВФ можуть використовувати СПЗ для купівлі валюти в інших членів за поточним курсом обміну, який регулюється щодня. МВФ допомагає "іншим держальникам" СПЗ у влаштуванні закупок валют.

СПЗ – відсотковий інструмент. Члени МВФ одержують відсоткову ставку по СПЗ за свої активи і сплачують таку ж ставку за використання своїх квот. Розмір відсоткової ставки по СПЗ (яку сплачують члени, котрі використовують свої початкові квоти для закупівлі валюти в інших членів, і одержують ті члени, чиї активи збільшуються в результаті таких операцій) визначається на основі середньозваженої величини репрезентативного короткотермінового боргу країн, чиї валюти входять до кошика СПЗ (Франція, Німеччина, Японія, Сполучене Королівство та Сполучені Штати Америки), і регулюється щотижня.

Станом на 1 січня 2002 року ставка по СПЗ становила 2,23 відсотка. Ставка сплачується щоквартально.

СПЗ створюються в процесі асигнування та розподілу серед членів МВФ. Востаннє емісію СПЗ було здійснено 1981 року; тоді загальна сума СПЗ досягла 21,4 мільярда. Асигнування СПЗ має бути ухвалено "супербільшістю" у 85 відсотків від загальної кількості голосів у МВФ; розподіл між окремими країнами відбувається згідно з виділеними їм квотами. МВФ має право анулювати СПЗ, проте не користався ним.

1997 року члени МВФ погодились внести зміни в "Статті" МВФ, щоб дати змогу здійснити одноразову спеціальну "справедливу" емісію СПЗ, розподіл яких передбачав би одержання колишніми радянськими республіками та іншими країнами з перехідною економікою, а також біднішими країнами-членами більших часток, ніж ті, що мали б їм належати за стандартного квотування.

Поправку до "Статей" також має бути ратифіковано 85-відсотковою більшістю. Станом на грудень 2001 року Четверту поправку вже було ратифіковано членами, що мають загалом 72,7 відсотка голосів. Ратифікація Сполученими Штатами, яким належить 17,13 відсотка від загальної кількості голосів, необхідна, щоб ввести зазначену Поправку в дію. Для цього потрібне схвалення Конгресом США. Ратифікація поправки привела б до негайної нової емісії СПЗ у розмірі 21,433 мільярда одиниць, у результаті чого їхня загальна сума збільшилась би вдвічі, й при цьому значно збільшились би валютні резерви країн з перехідною економікою та небагатих країн, хоча багатші країни все ще володіли б майже

двома третинами загальної суми СПЗ згідно з модифікованою формулою.

Як зазначалося вище, індивідуальні внески країн у міжнародну допомогу дуже нерівномірні; Сполучені Штати все ще йдуть позаду всіх, виділяючи лише одну десяту відсотка свого ВВП на допомогу зарубіжним країнам. Загалом запропонована спеціальна емісія становить приблизно 0,1 відсотка глобального ВВП, а в подальшому обсяги емісій можна збільшувати. Оскільки пожертвування у формі СПЗ мають стати додатком до нинішнього рівня іноземної допомоги, використання СПЗ гарантуватиме більший обсяг міжнародної допомоги та справедливіший розподіл витрат. Навіть ще важливішим є механізм, який буде використано для розподілу допомоги. Новий підхід до фінансування супроводжуватиметься новим підходом до менеджменту міжнародної допомоги. Я пропоную створити щось на зразок ринку, в якому програми конкуруватимуть за здобуття донорських коштів. Ось як він працюватиме.

Згідно із запропонованим планом, буде засновано міжнародну раду, що діятиме під егідою МВФ, проте незалежно від нього; ця рада вирішуватиме, які програми заслуговують на донорські СПЗ<sup>1</sup>. Членами ради буде визначено осіб, які призначатимуться на фіксовані терміни і не пе-

<sup>1</sup> У "Статтях" МВФ вимагається, щоб держателі СПЗ, які не є самим МВФ або урядами його країн-членів, були "призначені", тобто затверджувались, 85-відсотковою більшістю виконавчої ради МВФ. Інші держальники мають бути "офіційними сутностями". Пропозиція, що її тут подано, передбачає, щоб виконавча рада фактично делегувала право визначення, чи заслуговує програма-претендент на донорські СПЗ, незалежній раді, водночас формально зберігаючи за собою юридичні повноваження.

ребуватимуть під безпосереднім керівництвом своїх урядів. Окрема ревізійна комісія організуватиме незалежний моніторинг та оцінку. В своїх щорічних доповідях рада пропонуватиме стратегію, проте вона не матиме права робити розпорядження щодо витрачання фінансів. Вона просто готуватиме меню для вибору донорами варіантів, які їх цікавлять, що створюватиме ринкоподібний взаємозв'язок між донорами та програмами, пропозицією та попитом. Якість програм гарантуватиме рада, а якість донорських рішень аналізуватиметься громадськістю.

Певно, непросто усвідомити, наскільки важливо, щоб міжнародна рада складалась із визначних особистостей, вибраних на основі публічно підтверджених професійних якостей, а не із звичайних урядових призначенців. У випадку довірного фонду боротьби з такими хворобами, як ВІЛ/СНІД, туберкульоз та малярія, який нині створюється за спонсорської підтримки США, всі основні донори прагнуть мати у раді своїх представників, так що лише з великими труднощами кількість її членів вдалося обмежити числом 18; сім із усіх місць у раді все ще зарезервовано для країн "Великої сімки". Генеральному секретареві ООН не личить чинити тиск на країни-члени, тому що він є їх слугою; рада, що складається з визначних особистостей, набагато краще підходить для цього.

Меню мало б включати в себе довірчі фонди для забезпечення суспільними товарами у глобальному масштабі, а також цільові фонди для різного роду соціальних ініціатив. Для першої емісії СПЗ список програм-претендентів обмежувався б трьома-чотирма специфічними пріоритетними сферами, такими, як охорона здоров'я, освіта, інформація (у цифровій формі) та

судова реформа<sup>1</sup>. Спонсоровані урядом програми зменшення бідності не розглядалися би; вони zostалися б у компетенції МФІ. Це допомогло б зробити тестування успішнішим. Специфічними програмними сферами могли б займатись підрозділи ради, члени яких мали б необхідну кваліфікацію. Крім того, обов'язки були б визначені чіткіше, і було б менше місця для інституційного суперництва. У випадку охорони здоров'я рада новосформованого довірчого фонду боротьби з інфекційними хворобами могла б виконувати роль такого підрозділу – за умови, що донори погодяться з запропонованим тут процесом відбору.

Якщо реалізація першої емісії СПЗ виявиться успішною і надалі СПЗ емітуватимуться щорічно, діапазон програм-претендентів можна було б розширити. Спонсоровані урядом програми зменшення бідності можна було б також брати до розгляду, але в обмеженій кількості, щоб залишити гроші для неурядових каналів. На той час треба буде закінчити розробку нової парадигми, яка нині формулюється МФІ (ВРР та ДСЗБ). Втім, доведеться запровадити певні обмеження щодо суми СПЗ, яку можна витратити на спонсоровані урядом програми; інакше існує загроза, що вони поглинуть всі наявні кошти. Уряди віддають перевагу міжурядовим каналам. Важливо, щоб інші

---

<sup>1</sup> Я пропоную включити судову реформу, тому що МФІ не мають права здійснювати додаткові виплати суддям та урядовцям. Часто це стає каменем спотикання на шляху судових реформ та антикорупційних програм. Наприклад, Грузія, одна з найкорумпованіших країн у світі, призначила кваліфікованих суддів, відібраних на конкурсній основі, пообіцявши їм пристойні зарплати, проте згодом не змогла виконати обіцяне, тож спроба реформування, підтримана Світовим банком, зазнала провалу. Згідно з запропонованою схемою, програми-претенденти не підлягали б такому обмеженню.

ініціативи не залишилися на голодному пайку, оскільки, як я раніше підкреслив, не існує єдиної формули, придатної у всіх випадках<sup>1</sup>. Наведу кілька практичних прикладів програм того роду, що мали б заслуговувати на підтримку.

1997 року моя фундація взяла участь у програмі лікування туберкульозу в російських тюрмах. Нашою метою було поліпшення умов утримання в'язнів, і ми розраховували на співробітництво тюремних адміністрацій, адже йшлося про лікування хвороби, що вражає як в'язнів, так і охоронців. Ми застосували сучасний метод лікування, рекомендований Всесвітньою організацією охорони здоров'я (ВОЗ), що має назву *DOTS* ("безпосередньо спостережене лікування – короткий курс"), вважаючи, що наш грант у розмірі 15 мільйонів доларів може суттєво вплинути на ситуацію. Однак незабаром ми виявили, що переважна частина в'язнів інфікована мультирезистентними штамми туберкульозу (*MDR-TB*). Оскільки *MDR-TB*-форма не піддається лікуванню за методом *DOTS*, наполегливе застосування *DOTS* на ділі призвело б лише до збільшення числа випадків *MDR-TB*. Між іншим, *MDR-TB* становить глобальну загрозу, що дорого обійдеться людству: приборкання епідемії, що вибухнула на початку 1990-х у тюрмі на острові Райкерс-Айленд та в інших частинах Нью-Йорка, коштувало близько 1 мільярда доларів. Очевидно, в Росії ми зіткнулися з проблемою, розв'язання якої набагато перевищувало наші фінансові можливості, оскільки для того, щобвилікувати від *MDR-TB* одного пацієнта, на той час потрібно було 15 тисяч доларів. Ми залучили найкращих експертів у даній області й доручили бостонській організації "Парт-

<sup>1</sup> Поп.: Easterly, "The Elusive Quest for Growth", с. 113.

нери по здоров'ю” підготувати дослідження глобального впливу *MDR-TB*. Одним з результатів цього стало зменшення вартості лікування *MDR-TB* до 300 доларів на пацієнта. На наступному етапі ми попросили “Партнерів по здоров'ю” розробити бізнес-план боротьби з туберкульозом у глобальному масштабі. Разом із “СТОП-ТБ” – асоціацією, до складу якої входять 190 організацій-партнерів, включаючи ВОЗ, Світовий банк, уряди 22 найбільш уражених країн, а також представники спільноти НУО та приватного сектора,— вони розробили “Глобальний план подолання туберкульозу”. План було оприлюднено у Світовому банку в жовтні 2001 року. Він передбачає витрати у розмірі 9,3 мільярда доларів впродовж п'яти років: 4,8 мільярда мають надійти з бюджетів вражених хворобою країн та країн-донорів, але потрібно десь знайти ще 4,5 мільярда. Цю суму можна було б скласти з донорських СПЗ. “Глобальний план подолання туберкульозу” міг би стати в пригоді й новоутвореному Глобальному фондові боротьби зі СНІД, туберкульозом та малярією, який спонсоруватиме ООН.

Що стосується створення ринкоподібної взаємодії між донорами та програмами, моя мережа фондів взяла участь у підготовці “Глобального обміну задля соціальних інвестицій” – програми, що її буде представлено на Всесвітньому економічному форумі в лютому 2002 року. Головним консультантом була фірма “Vain & Company”, що працювала на безоплатній основі. Вона розробила процес сертифікації санкціонованих посередників, котрі, в свою чергу, мають подати список проектів, за які вони готові нести моральну чи адміністративну відповідальність. Корпоративні донори, фундації та філантропічно налаштовані індивіди запрошуються до “купівлі”

пунктів списку. Це – практична приватно-секторна перевірка схеми донорства СПЗ, яку я пропоную. Якщо “Глобальний обмін задля соціальних інвестицій” виявиться успішним, його можна буде включити в список претендентів на донорські СПЗ по категорії цільових фондів.

Мікрокредитування становитиме важливий елемент соціального підприємництва. Існують вагомі докази того, що воно може бути ефективним. Труднощі пов'язані зі збільшенням його масштабу. Успішні операції мікрокредитування значною мірою самопідтримувані, проте вони не можуть виходити за межі невитрачених зароблених сум чи почати здобувати капітал на фінансових ринках. Щоб перетворити мікрокредитування на важливий чинник економічного та політичного поступу, слід відшукати способи залучення додаткового капіталу. Для цього потрібні загальна підтримка промисловості, а також капітал для окремих починань. Підтримка промисловості включала б у себе розробку програмного забезпечення для менеджменту та представлення його в статусі суспільного товару, підготовку менеджерів, заснування рейтингової агенції та реалізацію схеми гарантування позик. Рейтингова агенція допомагала б залучати філантропічно мислячих інвесторів цінних паперів, які погодились би на прибутки нижче ринкових чи й взагалі на відсутність прибутків; схема гарантування позик дозволяла б кваліфікованим мікрокредиторським інституціям випускати комерційні папери. (Викупні облигації Світового банку також можна було б використовувати для гарантій, надавши цим паперам рейтингу AAA)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Важливість рейтингової агенції можна побачити на прикладі недавніх проблем бангладешського Грамін-Банку (Grameen Bank), про які повідомлялось у “Wall Street Journal”, 27 листоп. 2001.— С. 1.



Ще одним важливим елементом стали б стипендії в сфері освіти на кшталт тих, що фігурують у “Болса-Ескола” – бразильській схемі, в рамках якої біднішим сім’ям виплачуються стипендії за умови, що їхні діти регулярно відвідують школу. Поєднання освітніх стипендій із зусиллями в галузі охорони здоров’я та мікrokредитуванням могло б звільнити великі групи населення з лабетів бідності.

Механізм донорства СПЗ міг би стати особливо корисним у зв’язку з регіональними чи національними конференціями донорів. Показовим у цьому плані є приклад Балкан. Всі погоджувались, що існувала необхідність у координованому регіональному підході. В результаті було започатковано “Пакт стабільності для Південно-Східної Європи”, проте цей пакт залишився пустою оболонкою, тому що донори зберегли контроль над обіцяними сумами і зайнялися виконанням власних планів. Якби “Пакт стабільності” було визначено як потенційного реципієнта донорських СПЗ, проекти, зібрані й ухвалені так званими Робочими групами пакту, могли б бути адекватно профінансовані, і міжнародна допомога виявилася б успішнішою.

Афганістан – ще один доречний приклад. Якщо країни-донори зберігають контроль над використанням донорських коштів, провал майже гарантовано. Потрібний більш координований підхід. Допомога має надаватись на громадському рівні, а замість великої кількості агенцій допомоги, що “шастають туди-сюди”, зовсім не координуючи свої дії, справу має взяти на себе якась одна провідна агенція. В даному випадку добре підходить Програма розвитку ООН (ПРООН). На неї та на інші агенції ООН під час конфлікту на місці працювали загалом кілька тисяч афган-

ських співробітників, і їхню кількість можна було б швидко збільшити за рахунок набору серед представників діаспори. Надавши право розпоряджатися гаманцем міжнародній агенції на кшталт ПРООН, можна було б уникнути повторення колишніх помилок. Лідери місцевих озброєних формувань могли б залишатись на контрольованих ними територіях, а не боротись за контроль над Кабулом, як це вони раніше робили. Звичайно, персонал ПРООН, відповідальний за витрачання грошей, треба було б взяти під захист миротворчих сил ООН, і новосформований уряд не зміг би заперечувати проти цього, тому що це єдиний спосіб надання допомоги на відбудову. Після періоду консолідації ПРООН залишила б країну, і новообраний уряд взяв би під контроль створену інфраструктуру<sup>1</sup>. Слід визнати, що все це можна було б зробити і без СПЗ, проте якби запропонована схема СПЗ діяла, вона посприяла б зведенню до купи донорських коштів та спільному розпоряджанню ними.

Схема донорства – то одна справа, та вагомого обґрунтування вимагає і щорічна емісія СПЗ. Внаслідок глобалізації міжнародна торгівля нині зростає зі швидкістю, що приблизно вдвічі перевищує темп збільшення глобального ВВП. Щоб уникнути диспропорцій платіжних балансів, країни мають підтримувати показник відношення резервів до імпорту на розумному рівні. Зазвичай за абсолютно мінімальний рівень беруть обсяг резервів, що дорівнює тримісячному обсягові імпорту. З цього випливає, що бідні країни мають виділяти частину своїх експортних надходжень на розбудову власних резервів. Емісії СПЗ полегшили б цей тягар. Після кризи 1997-1999 рр., що

---

<sup>1</sup> Soros, "Assembling Afghanistan"//Washington Post, 3 груд. 2001.— С. А21.

прокотилася нововиниклими ринками, тягар став важчим, тому що з цих ринків відбувся відтік капіталу.

Розвинені країни не мають способів використання СПЗ, тому що їхні грошові резерви підтримуються на адекватному рівні (в країнах єврозони вони навіть надмірні<sup>1</sup>); якщо ж перед ними постане проблема платіжного дефіциту, вони завжди можуть взяти позику. Ось чому так важко добитися консенсусу щодо емісії СПЗ. Та якщо б розвинені країни знайшли спосіб використання СПЗ у донорстві, це значно посилило б аргументацію на користь емісії СПЗ.

Центральні банки традиційно налаштовані проти емісії СПЗ, тому що розглядають її як посягання на їхню монополію щодо емісії грошової маси. Їх улюблена пісенька – “СПЗ сприяють інфляції”. Однак імовірність інфляції в найближчій перспективі низька. Власне, існує можливість того, що стале зменшення вартості імпортованих товарів може викликати глобальну дефляцію. Як показує приклад Японії, не існує готових ліків від дефляції. Щорічна емісія СПЗ, весь обсяг якої фактично витрачався б на міжнародну допомогу, могла б виявитись корисним монетарним інструментом.

## ЮРИДИЧНІ МІРКУВАННЯ

Регулярну емісію СПЗ було передбачено ще “Статтями угоди” МВФ. Ті правила також конкретно передбачають, що СПЗ можна дарувати. Пов’язання СПЗ із наданням допомоги раз за разом ставало предметом дискусій, зокрема, під час кри-

<sup>1</sup> Загальна сума валютних резервів Центрального банку Європи та національних центральних банків у жовтні 2001 р. становила 393 мільярди євро.

зи заборгованості в 1980-і роки. 1986 року Тимчасовий комітет – дорадчий міністерський орган МВФ – відхилив ідею такого пов'язання, заявивши, що “комітет наполягає на монетарному характері СПЗ, які не повинні бути засобом трансферту коштів, і рекомендує, щоб виконавча рада вивчила можливі шляхи вдосконалення монетарної природи СПЗ, що збільшили б їх привабливість та корисність як компонента грошових резервів”<sup>1</sup>. Проте рішення МВФ від 1997 року про одноразову емісію зі спеціальною формулою розподілу, що передбачало трансферт СПЗ і одержання порівняно більшої їх частки країнами з нововиниклими ринками, йшло врозріз із принципом, проголошеним у 1986 році. Очевидна мета цього рішення полягала в переказі коштів – у даному випадку грошових резервів.

Під час останнього обговорення даної теми МВФ підтвердив, що, згідно з його “Статтями”, “здійснювати емісію СПЗ можливо лише в разі постановня довготривалої глобальної проблеми або ж, за умови прийняття Четвертої поправки, шляхом одноразової спеціальної емісії”. У відповідь на мою пропозицію було визнано, що “ніщо не може завадити країнам добровільно погоджуватись на трансферт СПЗ в інші країни чи іншим призначеним держальникам з причин, які вони самі обирають... Механіка пропозиції Сороса подібна до більш ранніх пропозицій, що стосувались перерозподілу випущених СПЗ за допомогою квазінезалежних довірчих фондів”<sup>2</sup>. Оскільки, незалежно від донорської схеми, маємо довготривалу потребу в поповненні резервів шляхом емісії СПЗ, моя пропозиція чітко відповідає юри-

<sup>1</sup> “IMF Annual Report 1986” (Вашингтон: Міжнародний валютний фонд, 1986), с. 111.

<sup>2</sup> “SDR Allocation in the Eighth Basic Period – Basic Consideration”, доповідь керівництва МВФ (Вашингтон: Міжнародний валютний фонд, 16 листоп. 2001), бокс 3, с. 13.

дичним вимогам. Донорська схема лише посилює аргументацію на користь емісії СПЗ. Тож використання СПЗ для надання міжнародної допомоги вочевидь стане політичним рішенням. Вважаю, що час для нього прийшов.

Чи слід робити донорські СПЗ рядком у бюджеті – питання не з приємних. Можна аргументовано обстоювати і ту, й іншу альтернативу. В принципі, асигнування СПЗ належить до бухгалтерської сфери, але коли СПЗ даруються – це вже реальна витрата. Таким є аргумент на користь включення СПЗ у бюджет. Проте асигнування СПЗ сприяє зміцненню грошових резервів – у випадку Сполучених Штатів, Стабілізаційного обмінного фонду. Адже якщо еквівалентну кількість вилучають і витрачають, грошові резерви залишаються незайманими, за винятком відсоткових зобов'язань стосовно фонду. Центральні банки, або ж, у випадку США, Державне казначейство (Міністерство фінансів), зазвичай не шукають асигнувань на покриття змін їхніх валютних резервів, включаючи зароблені чи втрачені відсотки, – такою є аргументація на користь донорства за межами бюджету. Проведення донорських СПЗ через бюджетний процес може створити труднощі, зокрема в країнах ЄС, на які впливають обмеження, накладені Маастрихтською угодою та “Пактом стабільності”. Повна відмова від участі в бюджетному процесі нашою країною б на енергійну опозицію з боку владних фінансових органів, і небезпідставно, тому що це було б порушенням бюджетної дисципліни.

Згідно зі “Статтями”, МВФ може як анулювати СПЗ, так і створювати їх. Є підстави для твердження, що донорство СПЗ має відбуватися в рамках бюджетного процесу лише тоді, коли СПЗ відкликаються, тому що лише тоді донорство справляє вплив на бухгалтерський баланс Цент-

рального банку або, у випадку Сполучених Штатів, Стабілізаційного обмінного фонду. Зрештою, кожна країна має сама вирішувати, що робити зі своїми донорськими СПЗ. Сполучені Штати можуть вирішити, включати їх до бюджету на момент здійснення донорства або ж не включати; країни ЄС можуть використати для цієї мети свої надлишкові грошові резерви.

### ПОЗИТИВНІ МОМЕНТИ ПРОПОЗИЦІЇ

Реалізація пропозиції щодо СПЗ допомогла б бідним країнам у двох відношеннях: опосередковано – завдяки донорству, та безпосередньо – шляхом поповнення їхніх грошових резервів. Таке поповнення буде безвідсотковим, тому що доки вони зберігають власні частки СПЗ, доти відсотковий дохід та витрата урівноважують одне одного. Це максимально схоже на безплатний обід: за нього не треба платити, поки ти його не покуштуєш. Схема СПЗ дає подвійну користь, що підвищує її ефективність, проте ускладнює її пояснення.

Донорські СПЗ служитимуть додатком до двосторонньої допомоги, а не заміною їй. Пожертвування добровільно депонуватимуться на рахунок третьої сторони (escrow-рахунок), і якщо їх не буде асигновано, відсоток накопичуватиметься на тому рахунку, тобто не наростатиме на користь країни-донора. Це гарантуватиме, що пожертвування справді буде витрачено. Запропонована тут схема не дасть країнам-донорам можливості використовувати їхні частки СПЗ для фінансування двосторонніх програм допомоги за їх участю.

Існує широка опозиція створенню нових міжнародних інституцій, особливо відчутна в Сполучених Штатах. Такі інституції уявляються бю-

рократичними та марнотратними – і небезпідставно. Причина того, що вони непропорційно великі в своїй верхній частині і дорогі в управлінні, полягає почасти в тому, що країни-члени наполягають на здійсненні контролю й на використанні цих інституцій для протегування. Схема, яку я пропоную, дасть можливість уникнути зазначеної вади. Її реалізація буде рівнозначна створенню нової міжнародної інституції, проте остання корінним чином відрізнятиметься за своїм характером від тих, що існують. З юридичних міркувань її керівництво діятиме під егідою МВФ, проте фактично буде незалежним від фонду. Накладні витрати на всю операцію можуть бути малими. Схема функціонуватиме скоріш як організований ринок: існуватиме громадська взаємодія між донорами та програмами, схожа на взаємодію між пропозицією та попитом. І виконання програм, і асигнування СПЗ будуть відкриті для громадського контролю. Може видасться парадоксальним, що я обстоюю свого роду ринок у сфері міжнародної допомоги після того, як завзято попереджав про небезпеку ринкового фундаменталізму, проте я ніколи не заперечував переваги ринків як механізму зворотного зв'язку.

Щоб “ринок” міжнародної допомоги був успішним, важливо усвідомити, що він не може не бути менш ефективним, ніж нормальний ринок. Як зазначалося вище, тут немає єдиного критерію успіху на кшталт практичної користі у бізнесі. Існують певні цілі, які можна виміряти за допомогою кількісних індикаторів, таких як смертність чи письменність, проте ставити лише ті цілі, що мають кількісні індикатори, означало б обмежувати й викривлювати перспективи. В соціальній сфері важче досягти успіху, ніж у бізнесі, та ще важче виміряти такий успіх. Коли цей факт визнано, невдачі сприйматимуться легше, а успіхи цінуватимуться вище. В результаті займа-

тися соціальним підприємництвом стане легше, і в цю сферу прийде більше талановитих людей.

У вступі я визначив п'ять чинників, що роблять міжнародну допомогу безплідною. Вважаю, що схема, яку я пропоную, пом'якшить ці вади.

- По-перше, здатність донорів використовувати допомогу зарубіжним країнам з метою задоволення власних потреб буде значно зменшено. Усвідомлені національні інтереси, звичайно, продовжуватимуть відігравати велику роль при виборі проектів, та в цьому немає нічого поганого.
- По-друге, ринок проектів дасть і донорам, і менеджерам проектів відчуття причетності та відповідальності.
- По-третє, “мертву хватку” міжурядових домовленостей буде рішуче розірвано. Великою перевагою довірчих фондів є те, що їхні кошти не повинні проходити урядовими каналами<sup>1</sup>. Уряди не зможуть і надалі відігравати роль бра-

---

<sup>1</sup> Довірчі фонди могли б значно збільшити корисність існуючих міжнародних інституцій. Зокрема, ПРООН могла б відігравати цінну роль. ПРООН, як і Світовий банк, має доволі складну інфраструктуру, у неї є представники на місцях в усіх менш розвинених країнах, проте її офіційний бюджет набагато менший, а його використання строго визначене. Довірчі фонди забезпечили б їй більшу свободу дій. ПРООН все ще потребувала б згоди країни-хазяїна, проте довірчі фонди могли б зосередитися на урядах, налаштованих на реформи, розширюючи їхні можливості щодо поглинання допомоги. Довірчі фонди також стали б каналом для прямого забезпечення коштами груп громадськості в країнах із неререформаторськими урядами. Це було б особливо корисним під час революційних змін режимів: таким чином можна було б подолати перешкоду, що часто стоїть на заваді успіхові. Наприклад, ПРООН у партнерстві з моєю фундацією виплачує додаткові стипендії кваліфікованим громадянам Югославії, що повертаються додому з-за кордону. В багатьох країнах з метою боротьби з корупцією було б необхідно платити – принаймні на тимчасовій основі – додаткову зарплату кваліфікованим суддям, проте нині відсутні кошти для цього. Світовий банк має правило, яким забороняється виплачувати зарплату державним службовцям. ПРООН добре підходить для задоволення цієї потреби.



мників, а репресивні та корумповані режими більше не матимуть “ліцензії” на незаконне присвоєння коштів. Замість ситуації, коли багато донорів конкурують між собою, щоб пройти через один-єдиний вхід, тобто здобути прихильність уряду-реципієнта, виникне ситуація, коли багато проектів конкурують між собою за підтримку донорів. Проблему брамників буде вирішено – принаймні теоретично.

- По-четверте, координацію донорів буде посилено, оскільки для того, щоб здобути донорські СПЗ, програми мають дістати схвалення ради. Коли кожна країна робитиме внесок відповідно до своєї квоти, проблему фрирайдерів буде знято.
- По-п'яте, слід сподіватись, що ризики, притаманні міжнародній допомозі, будуть краще усвідомленими, а структура проектів буде більш схожа на венчурний капітал, ніж на результат бюрократичної вправи. Навіть за наявності максимально можливої доброї волі у світі величина успіху характеризуватиметься значною варіабельністю і залежатиме від вибору часу, специфічних деталей структури та й від простого везіння. Ринок проектів не може гарантувати оптимальний розподіл ресурсів, проте він може скористатись головною перевагою ринків – швидким та надійним зворотним зв'язком.

Мої оптимістичні очікування ґрунтуються на досвіді реального життя. Принципи, які я тут окреслив, застосовуються на практиці в моїй мережі фондаций (хоча вони ніколи не проголошувались настільки чітко). Власне, фундації функціонували як довірчі фонди, оскільки асигнування надходили до них від міжнародної ради. Результати здебільшого відповідають проголошеним тут очікуванням: деякі виявились просто чудовими, інші – не зовсім, та позитивні моменти переважають негативні, а негативні швидко ви-

значаються і усуваються. Загалом, я дуже вірю в те, що результати досить позитивні для того, щоб виправдати застосування даного підходу в більшому масштабі. Слід визнати, що суспільна справа не може дублювати приватну, проте перша може здобути користь від прикладу останньої.

Пропозицію щодо СПЗ можна було б розглянути на Міжнародній конференції ООН з питань фінансування розвитку, що має відбутись в Монтерей, Мексика, в березні 2002 року, і реалізувати на наступній зустрічі МВФ. Її прийняття не означало б відмову від інших джерел фінансування, згаданих у доповіді Зеділо. Їх також можна було б розглянути, проте я вважаю, що ця пропозиція краща в багатьох відношеннях. Адже з нею не пов'язані проблеми збирання податків, юридичні підвалини вже закладено, схему можна перевірити шляхом одноразової емісії, для здійснення якої потрібна лише згода Конгресу США. Головний недолік пропозиції – те, що вона складна за структурою і важка для розуміння. Вона служить більш ніж одній цілі, і думки експертів щодо використання СПЗ як монетарного інструменту напевне розділяться. Проте за наявності політичної волі до більшої та кращої міжнародної допомоги існує спосіб подолання всіх можливих заперечень. В атмосфері, що настала після 11 вересня, з умов проведення Монтерейської конференції в березні та саміту “Великої сімки”, присвяченого проблемам Африки, в червні 2002 року, виплекання політичної волі має стати реальністю.

Схема донорства СПЗ не вилікує всі хвороби глобалізації. Так само, запропонований мною механізм витрачання СПЗ не дасть змоги уникнути всіх пасток, пов'язаних із міжнародною допомогою; він лише дасть нам кращу можливість зробити її ефективнішою. Оце і все, що можна очікувати від неідеального суспільства, що залишає свої двері відкритими для вдосконалення.

## *Розділ 3*

# **СТРУКТУРНА РЕФОРМА: БАГАТОСТОРОННІ БАНКИ РОЗВИТКУ**

---

---

Світовий банк було засновано як організацію, споріднену з МВФ. Його початкове завдання полягало в забезпеченні довгостроковим капіталом країн, чію інфраструктуру було зруйновано в результаті Другої світової війни, за часів, коли наявного приватного капіталу було мало або й зовсім не було. Поступово він переключив свою увагу на менш розвинені країни (МРК). На основі моделі Світового банку було засновано регіональні банки розвитку.

Капітал надходив до Світового банку головним чином у формі гарантій від індустріально розвинених країн; володіння цими гарантіями дозволяло Світовому банкові позичати гроші на ринках капіталу з рейтингом AAA. То була хитромудра фінансова конструкція, завдяки якій бідні країни діставали вигоду, яка практично нічого не коштувала багатим країнам. Робити виплати за гарантіями так нікому ніколи і не довелося.

Система ця, однак, має суттєвий недолік: вона натягла на кредиторський потенціал Світового банку міжурядову "гамівну сорочку". Хартія Світового банку вимагає, щоб його кредити було гарантовано урядами країн-позичальниць. Гарантії стали інструментами контролю в руках урядів-реципієнтів. Кредити часто сприяють посиленню корумпованих та репресивних режимів. Уряди розвинених країн, які переважають у раді Світового банку, також можуть справляти нега-

тивний вплив на кредиторські можливості банку: вони можуть просувати кредити, що вигідні їхнім експортним галузям, або ж накладати вето на кредити, що створили б конкуренцію чи зашкодили б їхнім інтересам у інший спосіб.

1960 року Світовий банк поповнився Міжнародною асоціацією розвитку (МАР), завданням якої було забезпечення найбідніших країн-членів банку довгостроковими кредитами під дуже низький відсоток<sup>1</sup>. Згодом Світовий банк заснував ще одну дочірню організацію — Міжнародну фінансову корпорацію (МФК), яка має право інвестувати кошти в приватний сектор та кредитувати його. Далі, він заснував Багатосторонню агенцію з гарантування інвестицій (БАГІ), що також орієнтується на приватний сектор.

На перших порах Світовий банк займався головним чином крупними інфраструктурними проектами, проте коли фокус його уваги перемістився на країни, що розвиваються, він поступово переорієнтувався на створення людського та соціального капіталу та зменшення рівня бідності. Під керівництвом Джеймса Волфенсона переспрямування стало більш відвертим і очевидним. Він висунув ідею “Всеосяжних рамок розвитку” (ВРР). Надалі списання боргів “бідних країн, що заборгували великі суми” (БКЗВС), привело до підготовки “Доповіді про стратегію зменшення бідності” (ДСЗБ) — процесу, в якому фонд і банк беруть спільну участь.

---

<sup>1</sup> На даний момент приблизно 60 відсотків обсягу кредитування, здійснюваного МАР, фінансується внесками донорів, решта припадає переважно на повторні потоки та доходи, створювані кредитами, що їх надає Світовий банк. Щорічний обсяг кредитування з боку МАР доволі значний — в середньому 6–7 мільярдів доларів, проте він далеко не відповідає гострим потребам країн, що розвиваються; він складає лише від чверті до третини сум, що позичаються через неконцесійне вікно банку.

Постає нова парадигма міжнародної допомоги, котра дає реципієнтам більше відчуття причетності, орієнтується на допомогу тим, хто добивається прогресу, і на покарання тих, хто не виконує намічених планів. МФІ беззаперечно намагаються вчитися на власних помилках. На жаль, антиглобалісти та інші критики не хочуть застосувати щодо них принцип презумпції невинності. Зараз рання стадія. Уявлення про те, як саме має відбуватись цей процес, доволі плутані; ролі МВФ та Світового банку з'ясовані далеко не повністю. Слід дати МФІ час на деталізацію нової парадигми.

З тих пір, як біля керма став Джеймс Волфенсон, Світовий банк розпочав конче потрібні соціальні ініціативи – від мікrokредитування до дистанційного навчання та боротьби проти СНІДу та інших інфекційних хвороб. Він почав експериментувати з кредитуванням субнаціональних одиниць та деяких НУО, проте його Хартія обмежує діапазон таких спроб, тому що кредити мають проходити через центральні уряди. Такі види діяльності стали б ефективнішими, якби виділення грантів і контакти не обмежувались центральним урядом, а безпосередньо поширювались на інші елементи суспільства: приватний сектор, місцеві уряди та громадські групи. Проте Світовий банк має обмежений обсяг коштів на прямі гранти та технічну допомогу. Ці кошти складаються переважно із прибутків від операцій кредитування. “Ресурс грантів розвитку” (Development Grant Facility) МАР становить лише 100 мільйонів доларів. На мій погляд, гранти, що їх на власний розсуд виділяє Світовий банк, приносять набагато більше користі, ніж його кредити.

Адміністрація Буша нещодавно запропонувала, щоб Світовий банк зменшив обсяг кредитування і почав активніше виділяти гранти. Вона закликала до того, щоб половина коштів, які виплачує МАР, надавались у формі грантів.

На перший погляд, заміна кредитів грантами стане кроком у правильному напрямку. Проте оскільки пропозиція президента не передбачала додаткового фінансування, фактичний її ефект зведеться до зменшення загальної активності Світового банку. Це узгоджується з рекомендаціями Комісії Мелцера (Meltzer), яку Конгрес США створив у листопаді 1998 року і яка мала виробити рекомендації щодо майбутньої політики США по відношенню до МФТІ.

У заключній доповіді, опублікованій у березні 2000 року, Комісія Мелцера піддала Світовий банк критиці за те, що він є бюрократичною організацією з надто великим штатом, а також за те, що він здійснює кредитування, яким могли б займатись ринки капіталу<sup>1</sup>. Комісія рекомендувала, щоб Світовий банк припинив практику видачі пересічних кредитів, повернув індустріалізованим країнам їхній гарантований капітал і трансформувався у Всесвітню агенцію розвитку, надаючи допомогу найбіднішим країнам світу. Комісія Мелцера визначила дуже вузьке коло претендентів: країни з показниками доходу на душу населення понад 4000 доларів на рік будуть виключені з їх числа, а при перевищенні межі у 2500 доларів обсяг офіційної допомоги буде обмежено. Викупний капітал буде зменшено відповідно до скорочення портфеля кредитів; МФК увійде до

---

<sup>1</sup> Доповідь Консультаційної комісії Міжнародної фінансової інституції (Комісії Мелцера), бер. 2000. Див. [www.house.gov/jec/imf/ifiac.htm](http://www.house.gov/jec/imf/ifiac.htm).

складу Всесвітньої агенції розвитку, а її капітал у розмірі 5,3 мільярда доларів буде повернено акціонерам; БАГІ буде розпущено. В сумі відбудеться масивне переміщення коштів від Світового банку до багатих країн. Як зазначалося вище, Комісія Мелцера закликала до збільшення обсягу грантів найбіднішим країнам, "якщо гранти використовуватимуться ефективно". Однак існує небезпека, що хоча урізання існуючих видів діяльності все ж відбудеться, збільшення обсягу грантів застопориться при відпрацюванні деталей.

Я згодний з доповіддю Мелцера в тому, що завдання та оперативні методи Світового банку слід переглянути. Кредитування, яке він здійснює, не позначається ефективністю, більше не є доречним, а в деяких відношеннях і контрпродуктивне, тому що посилює роль центрального уряду в країнах-реципієнтах. Проте я не можу погодитись із тим, що роль запропонованої Всесвітньої агенції розвитку має бути настільки обмеженою, як це передбачено планом Комісії Мелцера. В таких країнах як Бразилія дуже багато злиднів, та згідно з формулою Мелцера їх було б виключено з кола претендентів на допомогу. Ці країни також потерпають від високої вартості капіталу. Місцеві підприємства, особливо малі та середні, перебувають у гіршому становищі, ніж багатонаціональні. Тому немає виправдання поверненню капіталу багатим країнам чи анулюванню викупного капіталу Світового банку. Натомість викупний капітал Світового банку слід почати ефектніше використовувати.

Всупереч рекомендації Комісії Мелцера, було б передчасно припиняти існуючі операції кредитування. Так звані країни з середнім рівнем доходу, такі, як Бразилія і навіть Чилі, характеризу-

ються дуже нерівним розподілом доходів серед своїх громадян та великими соціальними потребами. Ринки капіталу доволі нетерпимо ставляться до урядових витрат і рішуче налаштовані проти списання акумульованого боргу периферійних країн. Світовий банк заповнює важливу нішу.

Методи кредиторських операцій Світового банку справді потребують реформування з метою ліквідації ненавмисних негативних наслідків. Світовий банк має уважніше ставитись до внутріполітичних умов у країнах-позичальницях. І це вже відбувається. У ВРР передбачено радитись із громадянським суспільством. Прозорість та боротьба з корупцією тепер посідають високе місце серед пріоритетів банку. Та слід зробити більше. Хоча банк і не може надавати кредитів без одержання гарантій від уряду країни-реципієнта, йому слід виявляти більшу наполегливість, слідкуючи за тим, щоб його кредити виділялись з огляду на об'єктивну потребу, а не в результаті політичного впливу. Банк має відмовляти у кредитах репресивним та корумпованим режимам. Стандарти, втілені в законодавстві США, чудові, і на них варто орієнтуватись іншим членам банку<sup>1</sup>.

Однією з переваг здійснення кредитування є те, що в результаті Світовий банк дістає певний

---

<sup>1</sup> Згідно з розділом 701 Акта про міжнародні фінансові інституції, виконавчим директорам МФІ, що представляють США, рекомендовано заперечувати проти надання будь-якого кредиту чи іншої допомоги урядам, що "систематично здійснюють грубі порушення міжнародно визнаних прав людини, такі, як тортури, жорстоке, нелюдське чи принижуюче ставлення або покарання, тривале утримання під арештом без пред'явлення звинувачень чи інші кричущі зазіхання на життя, свободу та безпеку особи". Закон виводить з-під цієї вимоги "допомогу, призначену спеціально для програм, що служать головним людським потребам громадян такої країни".



обсяг доходів, які він може використовувати на власний розсуд. Перетворення банку на Всесвітню агенцію розвитку зробило б його набагато залежнішим від урядів країн-донорів, в результаті чого перед організацією постали б усі ті проблеми, від яких потерпають агенції з надання двосторонньої допомоги. Керівництво банку слід робити менш, а не більш залежним від урядів країн-донорів. “Прокляття”, що тяжіє над міжнародною допомогою, полягає в тому, що інтереси донорів дуже часто превалюють над потребами реципієнтів.

Щоб зробити банк менш залежним від урядів-акціонерів, слід призначати його директорів на фіксовані терміни, робити це на основі їхніх особистих та професійних якостей і забезпечувати їм більшу незалежність від урядів, які їх призначили, – як у випадку керуючих Федеральною резервною системою Сполучених Штатів. Серед іншого, не слід очікувати, що директори намагатимуться доручити забезпечення фінансування проектів банку своїм співвітчизникам. Тепер система публічних торгів, що її було запроваджено банком, стоїть на заваді такому підходу. Та все ж законодавством США вимагається, щоб до офісу виконавчого директора Світового банку від США та до всіх регіональних банків було приписано чиновника Служби зовнішньої торгівлі, який має дбати про інтереси американського бізнесу. Деякі довірчі фонди банку, фінансовані окремими урядами-членами, в справі забезпечення фінансування прив'язані до громадян країн-донорів. Уряди інших країн-членів можуть виявляти більшу гнучкість, та бізнес на сфері розвитку – то також великий бізнес. Вивільнити сферу фінансового забезпечення не до-

сить; міжнародна допомога має бути захищеною від інтересів донорів<sup>1</sup>.

В той же час слід вжити заходів, щоб інтереси чиновництва фундації допомоги не стали визначальними. Цього можна досягти, запровадивши певне часове обмеження на роботу в ній – скажімо, п'ять років, з можливістю одноразового повтору за умови успішної діяльності. Це – ті ж обмеження, що накладаються й на термін перебування на посаді президента Світового банку. Успішність не слід вимірювати кількістю наданих кредитів. Світовий банк має великий і компетентний персонал (надто великий, на думку авторів доповіді Комісії Мелцера), набраний з різних куточків світу, включаючи країни, що розвиваються. Його співробітники знайомі з місцевими умовами і зацікавлені у вирішенні соціальних питань. Проте людська природа така, що повертатись додому їм не хочеться. Обмеження терміну служби могло б посприяти бажаному припливові конче потрібних досвідчених працівників у їхні рідні країни, де не вистачає талановитих управлінців на місцях.

Висновок Комісії Мелцера про те, що ґарантований капітал Світового банку є субсидією з боку Сполучених Штатів та інших індустріально розвинених країн, доволі сумнівний. Виплати грошей за ґарантіями ніколи не вимагалось, тому що керівництво банку розуміє, що країнам-акціонерам це не сподобалося б. На мій погляд, цей аргумент слід перевернути догори ногами. Існує нагальна потреба в забезпеченні суспільними товарами, і багаті країни мусять платити за це. Перерозподіл багатства в національних ма-

---

<sup>1</sup> Голандці нещодавно вивільнили свої донорські гроші, те ж саме робить і Сполучене Королівство, на інших теж зростає тиск, щоб і вони наслідували цей приклад.

сштабах відбувався доти, доки глобалізація не зробила прогресивне оподаткування контрпродуктивним; тепер те саме слід практикувати в глобальному масштабі.

Одним із способів реалізації цього принципу має стати активніше використання гарантованого капіталу Світового банку, причому банк брав би участь у більш ризикованих операціях. Наприклад, Світовий банк міг би надати гарантії комерційним паперам, які випустила б Корпорація фінансового мікрокредитування. Це стало б великим благом для всього світу, тому що мікрокредитування та фінансування МСП довели свою ефективність у справі зменшення бідності. Однак масштаби мікрокредитування не можуть зрости, якщо воно не матиме постійного підживлення ззовні, тому що воно функціонує поблизу точки нульової рентабельності. Якби Світовий банк забезпечував успішні операції додатковим капіталом, мікрокредитування та фінансування МСП могли б стати вагомим чинником економічного й політичного розвитку.

Якою б привабливою не була ця ідея, в сьогоdnішньому світі вона нездійсненна. Міністерства фінансів розвинених країн рішуче заперотестували б, якби їм довелось робити виплати за такими гарантіями. Вони не дали б Світовому банку санкцію використовувати його гарантований капітал у такий спосіб, та й навіть якби Світовий банк зробив це, вони не захотіли б надалі поповнювати його запаси. З огляду на їхні настрої, міг би бути поставлений під сумнів рейтинг AAA Світового банку.

Наскільки я розумію, зараз неслухняний час для того, щоб розпочинати суттєве реформування Світового банку, тому що будь-яка реструктуризація ймовірно закінчиться зменшенням обсягу

його ресурсів. Було б краще реалізувати схему СПЗ, ніж намагатись активніше використовувати гарантійний капітал Світового банку. Час для реформування Світового банку настане після того, як схема СПЗ доведе свою успішність. На ту пору МФІ матимуть досить часу, щоб привести в дію нову парадигму, і атмосфера стане сприятливішою для конструктивних реформ.

## *Розділ 4*

# **ФІНАНСОВА СТАБІЛЬНІСТЬ: МІЖНАРОДНИЙ ВАЛЮТНИЙ ФОНД**

---

---

Аргументація на користь глобальних фінансових ринків не така чітка, як у випадку міжнародної торгівлі. Існує фундаментальна різниця між фінансовими ринками і ринками фізичних товарів та послуг. Останні мають справу з відомими кількостями, перші ж – із кількостями, що не просто невідомі, а й непізнанні.

Ринки справді виявляють тенденцію до рівноваги, коли вони мають справу з відомими кількостями, та фінансові ринки інші. Вони роблять поправку на майбутнє, але майбутнє це залежить від того, яку поправку на нього в даний момент роблять фінансові ринки. Замість передбачуваного результату маємо майбутнє, що насправді невизначене і навряд чи відповідатиме очікуванням. Упередженість, притаманна ринковим очікуванням, є одним із чинників, що формують хід подій. Між очікуваннями та результатами існує двостороння взаємодія, яку я називаю “рефлексивністю”.

В ідеї про те, що ринкові ціни перебувають під впливом ринкових настроїв, немає нічого нового. Однак ідея про те, що ринкові ціни можуть впливати на так звані основоположні параметри, менш широко визнана. Наприклад, бум акцій Інтернету та телекомунікаційних компаній прискорив темпи запровадження інновацій і дав змогу компаніям-новачкам захопити ринки найпередовіших продуктів. Навпаки, спад викликає

уповільнення запровадження нових продуктів і дає змогу усталеним компаніям, таким як регіональні телефонні оператори, поглинати новачків. Це змінює співвідношення між пропозицією та попитом стосовно багатьох продуктів, справляючи різко негативний вплив на заробітки. Експерти не мають єдиної думки щодо того, чи прискорення продуктивності, яке спостерігалось впродовж кількох останніх років, зміниться вповільненням у наступні кілька років.

Я стверджую, що рефлексивність, у порівнянні з концепцією рівноваги, створює кращі концептуальні рамки для розуміння того, як функціонують фінансові ринки. Рівновага передбачає визначений результат, проте на фінансових ринках результат насправді невизначений. Характерною рисою рефлексивних ситуацій є розходження між очікуваннями та наслідками; учасники не можуть ґрунтувати свої рішення на знанні. Їх судження упереджені, а упередженість учасників стає чинником визначення результату. В окремі моменти упередженість настільки незначна, що нею можна знехтувати; в таких випадках можна вести мову про рівновагу. В інші моменти розрив між очікуваннями та результатами ширший; тоді слід говорити про ситуації, далекі від рівноважних. Рефлексивність дає можливість враховувати порочні та добродійні кола, які спочатку самі себе посилюють, та зрештою сходять нанівець.

Слід підкреслити, що ефект рефлексивності не є загальноновизнаним. Навпаки, творці економічної теорії, намагаючись “видати на-гора” визначені результати, докладали великих зусиль, щоб вивести її за межі аналізу. Фінансову економіку побудовано на припущенні про ефективні ринки та резонні очікування. Я ж стверджую, що теорія раціональних очікувань містить внутрішню

суперечність: за умов радикальної невизначеності нерезонно будувати власні очікування на припущенні, що ціни ґрунтуються на резонних очікуваннях. На практиці мало хто це робить.

Щоправда, деякі передові теоретичні дослідження, зокрема, друге покоління теорій щодо фінансових криз, беруть рефлексивні явища до уваги та визнають можливість того, що вони називають “множинними рівновагами”. Проте все ще превалює погляд, який ґрунтується на фундаментально дефектній інтерпретації функціонування ринків у дусі ринкового фундаменталізму. Цей погляд нині загрожує стабільності глобальних фінансових ринків.

Замість руху до рівноваги, фінансові ринки, у справи яких ніхто не втручається, мають схильність до крайнощів і зрештою руйнуються. Тому їх не можна залишати напризволяще; їхня діяльність має перебувати в полі зору органів фінансової влади і до певної міри скеровуватись ними. Якою б не була теорія, цей факт визнано на практиці. Історія фінансових ринків помережена кризами, а кожна криза призводила до внесення доповнень до системи регуляції. Таким чином розвивались у часі центральна банківська система та регулювання фінансових ринків. Органи фінансової влади в передових індустріальних країнах добре розвинені, проте еволюція міжнародної регуляційної системи не встигала за глобалізацією фінансових ринків. Це можна побачити, якщо поглянути на недавню історію. Останні 20 років позначені фінансовими кризами: велика міжнародна криза заборгованості, що почалась у Мексиці 1982 року і поширилась на більшість обтяжених великими боргами країн; ще одна мексиканська криза – 1994 року, котра поширилась на Латинську Америку внаслідок так званого ефекту текіли; нарешті, криза ново-

посталих ринків 1997 року, що почалася в Азії і поширилась на весь світ, спричинивши дефолт Росії й закінчившись девальвацією бразильського реала в січні 1999 року.

Відмітною рисою цих криз було те, що вони вражали периферію міжнародної фінансової системи. Країни в центрі зоставались здебільшого незачепленими, тому що коли вони опинялись під загрозою, органи фінансової влади вдавались до належних заходів, щоб не допустити краху міжнародної фінансової системи<sup>1</sup>. Це призвело до величезної диспропорції економічних і фінансових показників між центром та периферією. В той час як периферія йшла від кризи до кризи, центр залишався напрочуд стабільним та процвітаючим<sup>2</sup>. Володіння важелями управління системою дали центрові велику перевагу.

Той факт, що глобальні фінансові ринки створили дуже нерівний “ігровий майданчик”, не відповідає доктрині ринкового фундаменталізму, в якій стверджується, що ринки гарантують оптимальний розподіл ресурсів. Справді, під впливом ринкового фундаменталізму криза новопосталих ринків 1997-1999 років стала винятком із

---

<sup>1</sup> Криза 1997–1999 років загрожувала поглинути міжнародні фінансові ринки після дефолту Росії, що стався в серпні 1998 року. Федеральна резервна система США здійснила рятувальну операцію, щоб не допустити краху Системи управління довгостроковим капіталом (Long Term Capital Management, LTCM), тричі знизивши через короткі проміжки часу відсоткові ставки в жовтні та листопаді.

<sup>2</sup> Доповідь, представлена Майклом Хатчинсоном (Michael Hutchinson) та Іланом Нойбергером (Ian Neuberger) з Каліфорнійського університету м. Санта-Круз на Економічній конференції в Дубровнику в червні 2001 року, містила висновок, що валютна криза та криза платіжного балансу сумарно впродовж двох-трьох років зменшили валовий випуск продукції на 5–8 відсотків. “IMF Survey”, 30 лип. 2001.– С. 259.



загального правила, згідно з яким після кожної кризи має місце посилення регуляційних заходів. В окремих країнах правила регулювання фінансових ринків та банківської діяльності стали дещо жорсткішими, проте загальною тенденцією стало посилення ролі ринкових сил і послаблення ролі офіційних інтервенцій на міжнародному рівні.

Ніхто не ставить під сумнів серйозність кризи 1997–1999 років і заподіяну нею шкоду, проте щодо причин цієї кризи існує розходження в думках. Превалює погляд, згідно з яким дії МВФ завадили ринковій дисципліні і сприяли виникненню нераціонального буму в сфері міжнародного кредитування та інвестування, який зрештою призвів до спаду. При цьому були задіяні й інші чинники: багато постраждалих країн мали нездорові банківські системи і проводили недоречну макроекономічну політику. Проте корінною причиною вважалась моральна загроза, що її створили попередні інтервенції з боку МВФ; було заявлено, що під їхнім впливом кредитори почали вважати, що вони можуть розраховувати на те, що у випадку надзвичайної необхідності МВФ виручить їх, прийшовши на допомогу країнам, у яких виникли труднощі з виконанням своїх зобов'язань. Чи вірними були ці розрахунки, чи ні, все одно в результаті виникла думка, що в майбутньому криз вдасться уникнути, якщо ліквідувати моральну загрозу<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Незабаром після вступу на посаду міністр фінансів США О'Ніл сказав інтерв'юєрові, що неспроможність зупинити фінансові кризи стала наслідком неспроможності дати ринкам змогу вільно функціонувати. "Це аж ніяк не означає неспроможність капіталізму. Це означає відсутність капіталізму". Gerard Baker and Stephen Fidler, "US Signals More Hands-off Stance on Global Markets"//Financial Times (Лондон). – 15 лют. 2001. – С. 1.

Я не повністю незгодний із цим аргументом. Втручання з боку фінансової влади справді створило моральну небезпеку, а моральна небезпека справді долучилась до виникнення нерационального буму на новопосталих ринках. Я незгодний у тій частині, що стосується наслідків ліквідації моральної загрози. Ринкові фундаменталісти твердять, що коли зняти моральну загрозу, ринкова дисципліна зробить решту справи. Я ж заявляю, що фінансовим ринкам притаманна нестабільність, а “ігровому майданчику” – нерівна поверхня; якщо позбавитись моральної небезпеки, то це призведе до нових диспропорцій, проте таких, що матимуть протилежну спрямованість, а це створить нестачу капіталу в нововиниклих ринках. Вважаю, що МВФ має відігравати більшу, а не меншу роль і що слід вжити спеціальних заходів, щоб зменшити диспропорцію між центром та периферією.

Відповідну аргументацію представити непросто, тому що проблеми, про які йдеться, доволі складні й почасти дуже специфічні. Спочатку я наведу коротку історичну розповідь про те, як ми дійшли до нинішнього стану речей, потім проаналізую ситуацію, що виникла після кризи новопосталих ринків 1997-1999 років, а насамкінець висуну ряд пропозицій щодо реформування міжнародної фінансової системи.

## **КОНСПЕКТИВНИЙ ВИКЛАД ІСТОРІЇ МВФ**

Започаткований на Бреттон-вудській конференції в липні 1944 року, МВФ спочатку призначався для світу, що характеризувався фіксованими курсами обміну та контролем за капіталом. Його завданням було уможливлення зростання міжнародної торгівлі шляхом встановлення правил ре-

гулювання обмінних курсів та міжнародних виплат, а також виділення тимчасового фінансування для коригування платіжних балансів.

Поступово заходи контролю капіталу було відмінено, а система фіксованих обмінних курсів розпалась 1971 року. Перша нафтова криза 1973 року створила великі диспропорції в торгівлі; їх виправленням довелося займатися комерційним банкам. Відбулась величезна експансія суверенного кредитування, результатом якої стала криза 1982 року. Збереження міжнародної банківської системи набуло пріоритетного значення. МВФ став провідною організацією в справі збирання рятувальних пакетів, що дали змогу країнам-боржникам обслуговувати їхні борги. Центральні банки справляли тиск на комерційні банки, щоб ті “добровільно” відкладали строки платежів за їхніми кредитами, а також надавали певні “нові” суми боржникам на своєчасну сплату відсотків. Загалом МВФ успішно справився з цим завданням: суттєвих дефолтів вдалося уникнути. Це стало початком того, що з часом почали розглядати як моральну загрозу: у випадку кризи кредитори могли розраховувати на порятунок від МВФ.

Більша частина тягаря коригування лягла на плечі країн-боржників. Кредиторам насправді довелося заснувати резерви для “поганих” боргів, і зрештою, після того як криза закінчилася і банки змогли це собі дозволити, значну частину боргів було реорганізовано у формі боргових зобов'язань Брейді (Brady)<sup>1</sup>, що приносили менше доходу і мали пізніші строки виплат, ніж це впливало із умов боргових документів, на які вони обмінювались. Перші боргові зобов'язання Брейді було видано Мексикою 1989 року. Зага-

---

<sup>1</sup> Названі на честь міністра фінансів США Ніколаса Брейді.

лом шкода, якої зазнали країни-боржники, виявилась набагато вищою, ніж та, що її зазнали банки: Південна Америка втратила ціле десятиліття зростання.

За умов лібералізації, під впливом стимулу до припинення регулювання, що йшов від адміністрації Рейгана в Сполучених Штатах та уряду Тетчер у Сполученому Королівстві, міжнародні фінансові ринки продовжували швидко розвиватись впродовж 1980-х років, навіть тоді, коли міжнародна криза кредитування все ще дошкуляла. Було запроваджено силу-силенну похідних операцій, синтетичних та інших нових фінансових продуктів, і фінансовий ландшафт змінився до невпізнанності. Ось коли глобалізація справді дістала оформлення.

1994 року Мексика знову потрапила в біду. Перед тим вона позичала дедалі більші суми грошей, щоб зберегти завищений обмінний курс, та ще й уряд вдався до надто великих витрат перед виборами 1994 року; коли валютна підпірка зламалася, нести й далі тягар боргу стало неможливим. Знову-таки, на порятунок прийшов МВФ, за вагомої підтримки з боку міністерства фінансів США. Держателі “тесобонос” – білетів мексиканського казначейства, деномінованих у песо, проте індексно прив’язаних до долара США, – одержали повні суми, і, згідно з твердженнями ринкових фундаменталістів, моральна небезпека стала більш вираженою.

Ось на такому тлі й розгорталася криза новопосталих ринків 1997–1999 років. Знову МВФ довелося втрутитися – в Таїланді, Індонезії та Південній Кореї. Проте цього разу програми не спрацювали, й інфекція пішла далі, захопивши майже всю периферію глобальної фінансової системи.

Можна твердити, що для лікування азійської кризи МВФ застосував неправильний рецепт. Його програми склалися із дозволу на плаваючі курси валют, підвищення відсоткових ставок задля стримування падіння курсу валюти та скорочення державних витрат як засобу зменшення бюджетного дефіциту. На додачу було висунуто ряд умов, що спрямовувались головним чином на банківську систему, проте мали на меті й виправлення інших структурних вад, таких як галузеві монополії в Індонезії. Результатом стало посилення економічного колапсу. Рецепт було розроблено для подолання надмірностей у державному секторі, проте в даному випадку надмірності сталися у приватному секторі<sup>1</sup>.

Однак виникає запитання, чи ж було у МВФ з чого вибирати. На мій погляд, правильним способом дій було б запровадження мораторію з подальшою реструктуризацією боргу. Якби безпосередній тиск сплати боргів було пом'якшено, величину девальвації валюти можна було б обмежити без підняття відсоткових ставок до рівня

---

<sup>1</sup> Сам МВФ критично оцінює фіскальну політику, заплановану в азійських програмах. Див.: "IMF-Supported Programs in Indonesia, Korea and Thailand", нерегулярний документ МВФ №178, 30 черв. 1999. Жорсткі фіскальні заходи, говориться в ньому, мали на меті відновити віру інвесторів у те, що їм заплатять, що зменшило б тиск на статті руху капіталів, та запобігти падінню чисельності приватного сектора внаслідок зменшення обсягу наявних кредитів. Та в реальності "напрямок дії фіскальної політики ... виявився суттєво відмінним ... тому що ... початкові припущення щодо економічного зростання, потоків капіталу та обмінних курсів ... були, як з'ясувалось, радикально неправильними" (с. 62). Жорсткі монетарні заходи в Таїланді та Кореї підтримали пріоритетну мету – стабілізацію обмінного курсу, проте в Індонезії масивні ін'єкції ліквідності з метою запобігання масовому закриттю банківських рахунків призвели до вибухового збільшення грошової маси і до подальшого знецінення місцевої валюти (с. 38).

покарання. Вплив на місцеві економіки виявився б набагато менш руйнівним. Втім, маю визнати, що мораторій міг би зашкодити міжнародній фінансовій системі і посприяти поширенню інфекції. Оскільки головне завдання МВФ полягає в збереженні фінансової системи, він не міг покладатись на будь-які випадковості. Як би там не було, Південна Корея в грудні 1997 року близько підійшла до мораторію, проте центральні банки здійснили інтервенцію, заручившись “добровільною” згодою комерційних банків відкласти на пізніші дати сплату їхніх боргів. Ця домовленість нагадала про 1982 рік, і фінансові ринки залихоманило. Інфекція поширилася на Росію, а коли в серпні 1998 року Росія зрештою проголосила дефолт, міжнародна фінансова система наблизилась до повного краху. Його вдалось відвернути лише завдяки своєчасному втручанням Федеральної резервної системи США.

МВФ мав вибір хіба що стосовно справляння тиску на нововиниклі ринкові економіки з тим, щоб вони відкрили свої ринки капіталів. В ретроспективі стає зрозуміло, що міжнародна спільнота під керівництвом Міністерства фінансів США зайшла надто далеко в тому напрямку. На момент виникнення азійської кризи МВФ навіть пропонував включити відкриття ринків капіталу в число його ключових цілей. Та з того часу про цю пропозицію більше нічого не чути.

## НИНІШНЯ СИТУАЦІЯ

Криза 1997–1999 років виявила фундаментальну ваду в побудові міжнародної фінансової системи. Країни в центрі цієї системи здатні застосувати контрциклічну політику. Наприклад, за

нинішнього спаду Сполучені Штати агресивно понизили відсоткові ставки та зменшили податки. Проте умови, які ставить МВФ, являються проциклічними: вони штовхають країни до рецесій, примушуючи їх підвищувати відсоткові ставки та зменшувати бюджетні витрати, тобто робити прямо протилежне тому, що за схожих обставин роблять Сполучені Штати.

У минулому країнам, в яких діяли програми МВФ, вдавалося добитись оздоровлення, тому що фінансові ринки довіряли МВФ і були готові йти за ним. Наприклад, 1980 року Корея мала великі борги і потрапила в тенета міжнародної кризи заборгованості, проте їй вдалося самій чудово впоратись із цією проблемою. Однак після кризи 1997–1999 років король залишився голим: програми МВФ більше не справляють враження на ринки. Здається, що постраждалі країни опинились у полоні понижувального циклу.

Ця проблема не нова. Вона є характерною рисою золотого стандарту, і вона ж була в центрі Великої депресії 1930-х. Засновники бреттон-вудських інституцій, особливо Кейнс (Keynes), мали на увазі симетричне ставлення до країн з дефіцитом і з надлишком, при цьому обидві групи були однаковою мірою зобов'язані докласти зусиль до відновлення балансу. На практиці ж у МВФ майже немає важелів впливу на країни, що мають надлишок, а тягар коригування міжнародних платіжних дисбалансів ліг майже виключно на плечі країн-позичальниць.

Ринкові фундаменталісти не бачать в цьому нічого поганого, оскільки вірять в ринкову дисципліну. Вони не бажають визнати, що система, можливо, має фундаментальні вади, якщо вона так добре спрацьовує на користь тих, хто стоїть біля її керма. Вони приписують кризу 1997–1999

років структурним вадам у вражених нею країнах. І хоча вони й визнають існування системних дефектів, та приписують їх моральній загрозі, яку створила допомога МВФ кредиторам, що опинились у скруті.

Безперечно, в окремих країнах існували свої структурні дефекти, вірно також і те, що МВФ створив моральну загрозу, хоча її величина часто перебільшується. Та як діятиме система за відсутності моральної загрози? Рятувальні пакети МВФ служили противагою вадам, властивим периферії, і давали змогу нововиниклим економікам залучати капітал з-за кордону. Систему справді потрібно змінювати, та ліквідувати моральну загрозу недостатньо. На її місце слід поставити щось інше, щоб забезпечити противагу вадам, притаманним периферії, і створити рівніший майданчик для гри. Ось чому я виступаю за гарантування та інші способи підтримки кредитів, займаючи таку позицію від початку кризи<sup>1</sup>.

Власне, моральну загрозу вже подолано. Під час кризи 1997–1999 років МВФ не вдалось “витягти” банки Індонезії та Росії, тож інвестори зазнали серйозних втрат. Далі, в ході кризи МВФ змінив свою позицію на 180 градусів: замість “витягування” він тепер наполягає на “втягуванні” приватного сектора. Зміна відбувалася поступово: на момент, коли криза в Росії сягнула апогею, моральна загроза стала політично дражли-вим питанням, що стримувало фінансову владу в її спробах уникнути дефолту. Згодом МВФ наполягав на участі приватного сектора в рятуваль-

---

<sup>1</sup> George Soros, “Avoiding a Breakdown: Asia’s Crisis Demands a Rethink of International Regulation”//Financial Times (Лондон), 31 груд. 1997.– С. 12. George Soros, “To Avert the Next Crisis”//Financial Times (Лондон), 4 січ. 1999.– С. 18.



ному пакеті для Бразилії. Це відсунуло процес і погіршило кризу, тому що комерційні банки зменшили параметри своєї вразливості в очікуванні того, що їм доведеться підтримувати кредитні лінії. Надалі МВФ спробував знайти країну, в якій він зміг би продемонструвати свою нову політику перенесення частини тягаря на плечі приватного сектора. Він зробив такі спроби в Україні та Румунії і зрештою добився успіху в Еквадорі. Тепер це вже усталений принцип, і його відбито в ринкових цінах на боргові інструменти новопосталих ринків.

Те, що раніше було теоретичним аргументом, здається, перетворюється на реальність. Нововиниклі ринкові економіки потерпають від відтоків капіталу, а також від зрослої вартості кредитів. На графіку 4.1 показано фінансові потоки в напрямку нововиниклих ринків. Незавжди побачити, що після 1996 року потік кредитів різко впав. Та менш очевидний – оскільки ховається за безневинним терміном “резидентне кредитування” – той факт, що більша частина притоку знівельована втечею капіталу. Якщо взяти докупи резидентне кредитування, портфельні інвестиції та приватні потоки кредитів, то побачимо, що фактично після 1997 року відбувся сумарний відтік з нововиниклих ринків – від додатних 81,7 мільярдів у 1996 році до від’ємних 106 мільярдів у 2000 році, що компенсується дещо зрослими притоками прямих іноземних інвестицій та офіційним фінансуванням. Графік 4.2 показує запропонований Дж. П. Морганом (J. P. Morgan) індекс облігацій нововиниклих ринків (ІОНР) за період з 1991 до 2001 року. Як видно, нині надбавка за ризик усталилась на рівнях, значно вищих за ті, що переважали до кризи 1997–1999 років. Єдине питання в тому, чи зміна ця тимча-

сова, чи перманентна. Ринкові фундаменталісти вважають її тимчасовою; я ж стверджую, що вона має структурний характер.

Цілком вірно, що ринки стали більш розбірливими стосовно окремих країн, проте ставлення фінансових ринків до периферійних країн переважно негативне. Ризики кредитування країн периферії, інвестування в них чи володіння їхніми валютами значно зросли, а оскільки ці ризики знаходять відображення в зрослій вартості позичання, доходи зменшились. Як наслідок, стало набагато важче генерувати економічне зростання в периферійних країнах, а відсутність поступу створює політичні ризики. Ще одним виявом нерівності “ігрового майданчика” є те, що навіть найкращим компаніям – представникам країн з нововиниклими ринковими економіками доводиться сплачувати великі відсоткові надбавки за наданий їм капітал, що негативно позначається на їхній можливості конкурувати на глобальному ринку і робить їх легко досяжними об’єктами поглинання фірмами з індустріально розвинених країн<sup>1</sup>. Це стосується таких різних країн, як Південно-Африканська Республіка, Болгарія та Бразилія. Новою “інфекційною хворобою” є висока вартість чи відсутність капіталу. Вона виявляє себе не лише відсутністю іноземних інвестицій, а й втечею місцевого капіталу. Після кризи 1997–1999 років світові заощадження потекли до Сполучених Штатів у пошуках кращих інвестиційних можливостей; після того, як луснула технологічна “мильна бульбашка”, доцентровий

---

<sup>1</sup> Як показує азійський досвід, коли уряди намагаються протистояти цій проблемі шляхом цілеспрямованого кредитування чи інших прямих або непрямих субсидій національним компаніям, вони цим, імовірно, сіють зерна майбутньої нестабільності.

рух тривав, мотивуючись пошуками безпечного притулку. На відміну від периферії, Сполучені Штати не мали проблем із фінансуванням їхнього дефіциту поточного рахунку, що у 2000 році досяг 4,4 відсотка від ВВП<sup>1</sup>.

Чого зараз бракує, так це комплексу ініціатив, спрямованих на заохочення руху капіталів у напрямку країн з нововиниклими ринковими економіками. В історії часто буває так, що виправлення однієї вади призводить до виникнення іншої. Після Першої світової війни французи побудували “лінію Мажино”, щоб бути краще підготовленими до ведення окопної війни, та під час Другої світової війни на них рушили танки. Так само, зміна політики МВФ від “витягування” до “втягування” мала на меті виграш вчорашньої війни: уникнення кризи кредитів шляхом запобігання повторному бумові нездорового позичання. Цим заходом було досягнуто запланованої мети, проте також було посіяно зерна наступної кризи: неадекватного притоку капіталів до нововиниклих ринків.

## ЧУДОТВОРНИХ РІШЕНЬ НЕ ІСНУЄ

Діагностувати проблеми легше, ніж лікувати їх. Вище я вже пояснив, чому фінансовим ринкам властива нестабільність. Не існує магічної формули, здатної змінити це. Фінансова система містить яскраві приклади проблем, що не мають рішень. Важливо зрозуміти їх суть, щоб намітити

---

<sup>1</sup> У 2000 році 64 відсотки глобального сумарного експорту капіталу припадають на Сполучені Штати, у порівнянні з 35 відсотками у 1992–1997 роки, згідно з даними, що містяться в доповіді МВФ, “International Capital Markets: Developments, Prospects and Key Policy Issues” (Вашингтон: Міжнародний валютний фонд, 2001).

**Графік 4.1. Зовнішнє фінансування нововиниклих ринкових економік (у млрд. дол.)**

	1990	1991	1992	1993	1994
Поточний баланс	-15,5	-20,4	-50,1	-78,9	-70,6
I. Приток приватного капіталу					
А. Портфельні інвестиції, загальний обсяг <sup>1</sup>		5,9	13,8	45,4	29,4
Б. Приватні кредити, загальний обсяг <sup>2</sup>	22,8	42,6	77,0	96,5	73,4
Сума (а + б)	<u>22,8</u>	<u>48,5</u>	<u>90,8</u>	<u>141,9</u>	<u>102,8</u>
II. Резидентне кредитування/інше <sup>3</sup>	-36,8	-41,5	-59,9	-66,1	-81,0
Сума (I + II)	<u>-14,0</u>	<u>7,0</u>	<u>30,9</u>	<u>75,8</u>	<u>21,8</u>
III. Пряме інвестування, загальний обсяг		23,4	31,9	44,8	67,2
IV. Офіційні потоки, загальний обсяг	40,4	35,8	35,9	23,4	26,2
Загальний обсяг зовнішнього фінансування (I + II + III + IV)	26,4	66,2	98,7	144,0	115,2

пр. = прогноз.

<sup>1</sup> Загальний обсяг зовнішніх портфельних інвестицій

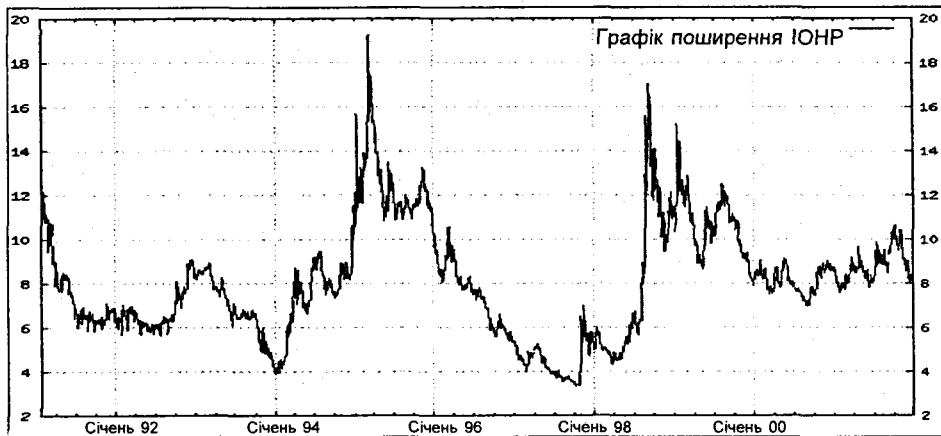
<sup>2</sup> Загальний обсяг амортизації боргу

<sup>3</sup> Загальний обсяг кредитів, монетарного золота, помилок та пропусків.

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001пр.	2002пр.
-85,1	-96,1	-76,8	-8,2	23,1	39,2	12,4	
24,4	35,7	25,7	13,6	15,5	16,3	3,8	9,0
123,1	198,7	121,0	8,9	-21,8	20,3	-22,1	10,3
<u>147,5</u>	<u>234,4</u>	<u>146,7</u>	<u>22,5</u>	<u>-6,3</u>	<u>36,6</u>	<u>-18,3</u>	<u>19,3</u>
-90,4	-152,7	-179,9	-146,1	-120,2	-142,6	-99,1	-95,8
<u>57,1</u>	<u>81,7</u>	<u>-33,2</u>	<u>-123,6</u>	<u>-126,5</u>	<u>-106,0</u>	<u>-117,4</u>	<u>-76,5</u>
81,3	93,3	116,1	120,7	147,6	130,2	124,4	108,0
40,9	4,7	36,7	52,4	10,5	-1,3	29,6	20,2
179,3	179,7	119,6	49,5	31,6	22,9	36,6	51,7

*Джерело:* Інститут міжнародного фінансування, Вашингтон, 20 верес. 2001.

## Графік 4.2. ІОНР, січень 1991 – грудень 2001, глобальне суверенне поширення.



Сумарний глобальний дохід від деномінованих у доларах США боргових інструментів, випущених суверенними та квазісуверенними сутностями нововиниклих ринкових економік: облигації Брейді, кредити, єврооблигації та місцеві ринкові інструменти. Враховано такі країни, як Алжир, Аргентина, Болгарія, Бразилія, Венесуела, Греція, Еквадор, Китай, Колумбія, Кот д'Івуар, Ліван, Малайзія, Марокко, Мексика, Нігерія, Панама, Перу, Південна Корея, Південно-Африканська Республіка, Польща, Росія, Таїланд, Туреччина, Угорщина, Філіппіни, Хорватія та Чилі.

*Джерело:* J. P. Morgan EMBI Index, груд. 2001.

певні практичні пропозиції, які дали б змогу звести до мінімуму їхні наслідки.

Перша нерозв'язна проблема – валютний режим. Який би режим не було встановлено, він неодмінно матиме якусь ваду, і з часом вона виявить себе. Фіксовані обмінні курси надто жорсткі; плаваючі обмінні курси ведуть до виникнення самопідсилювальних тенденцій, що зрештою заводять їх у зону, далеку від рівноваги. Основні валюти ясно демонструють такі схеми. Перш ніж почнуться зміни, такі тенденції часто утримуються впродовж кількох років, спричиняючи широкі руйнівні флуктуації<sup>1</sup>.

Валютні підпірки, тобто прив'язка вартості валюти до долара, євро чи корзини валют, також нестабільні. Саме руйнація валютних підпірок у Південно-Східній Азії стала безпосередньою причиною кризи 1997 року. Після того як криза закінчилася, було висунуто теорію, що розв'язання проблеми слід шукати біля однієї з екстремальних точок (“куточків”): або валютна планка (сurgency board), або вільне плавання. Валютні планки мають більш офіційний і жорсткий характер, ніж валютні підпірки. Згідно з умовами валютних планок, органам фінансової влади законом заборонено здійснювати емісії національної валюти, якщо разом з нею не буде депоновано еквівалентної кількості твердої валюти.

Події вже довели, що теорія “куточкового” розв'язку хибна. Запровадження валютної планки поставило Аргентину в беззахисне становище, а плаваючі обмінні курси призвели до, здається, нескінченного підвищення курсу долара. Єди-

---

<sup>1</sup> Висловлювалось твердження, що валютні флуктуації не ширші, ніж коливання цін на певні основні види товарів. Та від цього суть аргументу не змінюється: і ті, й інші справляють руйнівну дію.

ним довготривалим рішенням була б єдина валюта, та світ до цього не готовий. Навіть ЄС має труднощі в орудуванні своєю об'єднаною валютою – євро.

Друга нерозв'язна проблема – відсутність глобального центрального банку. МВФ не може діяти як кредитор останньої інстанції, тому що він не контролює національні банківські системи. Виступити в такій ролі – все одно що підписати чек на пред'явника без зазначення суми. Відсутність кредитора останньої інстанції примушує периферійні країни проводити проциклічну, антикейнсіанську монетарну політику.

Де-факто біля керма світової макроекономічної політики стоять Федеральна резервна система та Міністерство фінансів США, хоча голос інших країн “Великої сімки” теж чогось вартий<sup>1</sup>. Місце біля керма надає Сполученим Штатам величезної переваги, хоча цей факт зазвичай і не визнається. Власті США приділяють значну увагу умовам за кордоном, проте головний об'єкт їхньої відповідальності – це ситуація вдома, і елементарний аналіз показує, що саме цим вони керуються в своїх діях. Коли виникає загроза фінансовим ринкам у центрі, вони енергійно втручаються в ситуацію, та біль периферійних країн не примушує їх здригнутися.

Переваги, що їх надає перебування біля керма системи, можна продемонструвати на прикладі порівняння ролі Німеччини у 1992 році з її сьо-

---

<sup>1</sup> За оцінкою експертів МВФ, однопроцентне збільшення відсоткових ставок у Сполучених Штатах може спричинити зменшення ВВП країни, що розвивається, на півпроцента по відношенню до базових прогнозів. Див.: V. Aufova and M. Cerisola, “How Does U.S. Monetary Policy Influence Economic Conditions in Emerging Markets?” United States, Selected Issues, IMF Staff Country Report № 00/1.12 (Вашингтон: Міжнародний валютний фонд, 2000).



годнішньою роллю. В 1992 році Федеральний банк був відповідальним за проведення монетарної політики в рамках європейського Механізму валютних курсів (МВК). Возз'єднання Німеччини за умов, коли курс обміну по суті становив 1:1, створило в Німеччині інфляційний тиск, тоді як решта Європи потерпала від високого рівня безробіття та економічного спаду. Конституція Федерального банку зобов'язувала його піднімати відсоткові ставки, тоді як решті Європи були потрібні нижчі ставки. Напруга, що виникла в результаті цього, призвела до руйнації МВК.

Сьогодні Німеччина має лише один голос в Європейському центральному банку (ЄЦБ). Введення євро не стало для неї економічним стимулом, тоді як периферійні країни єврозони – Іспанія, Італія та Ірландія – дістали користь від зниження їхніх внутрішніх відсоткових ставок майже до того рівня, що існує в центрі, точніше, в Німеччині. Як наслідок, ці країни мають кращі показники, тоді як економіка Німеччини найслабкіша в євроні. Політика ЄЦБ ґрунтується на економічних умовах в євроні в цілому, і Німеччина швидко стає “загальноєвропейським хворим”. Цей приклад показує, що перебування біля керма системи створює суб'єктові виразну перевагу, незалежно від того, багатий він чи бідний. І, звичайно ж, статус багатого і могутнього допомагає стати біля керма.

## ДЕЯКІ ПРАКТИЧНІ ПРОПОЗИЦІЇ

Було б нереалістично обстоювати великомасштабну зміну нинішньої структури міжнародної фінансової системи. З плином часу можуть відбуватися зрушення у показниках відносної сили

окремих країн, проте Сполучені Штати не збираються відмовлятися від позиції, яку вони займають, та й інші країни не зможуть повстати проти цього. Для периферійних країн перебування в цій системі, можливо, буде болючим, та вихід з неї може виявитись ще болючішим.

Втім, агітувати за запровадження певних вдосконалень в існуючі схеми не можна вважати чимось нереалістичним. Відкрите суспільство – це недосконале суспільство, що відкрите для вдосконалень. Нинішню фінансову побудову, безперечно, слід характеризувати як недосконалу, і від її поліпшення була б користь всім її учасникам, включаючи й Сполучені Штати. Деякі країни, такі як Аргентина чи Туреччина, перебувають на межі катастрофи, а інші периферійні країни потерпають від високих надбавок за ризик та нестачі потоків інвестицій. Умови в решті країн світу стали предметом серйозного занепокоєння фінансової влади в центрі.

В розділі 2 я вже запропонував одне важливе вдосконалення: використання СПЗ для надання міжнародної допомоги. Цей захід міг би зменшити диспропорцію між центром та периферією; він також міг би стати інструментом контрциклічної політики, що виявився б особливо цінним, якби світова економіка опинилася в умовах дефляції. Зараз я хочу копнути глибше й дослідити, які інші вдосконалення можна запровадити в міжнародну фінансову систему.

Ми можемо визначити дві основні вади чи, точніше кажучи, асиметрії в тому, як донедавна функціонував МВФ. Одна з них – це диспропорція між запобіганням кризі та втручанням у кризу; інша – диспропорція у ставленні до кредиторів та позичальників.

Загальні принципи, згідно з якими без структурних реформ в МВФ не обійтись, зрозумілі.

Потрібний кращий баланс між запобіганням кризи та втручанням у неї, а також кращий баланс між пропонуванням стимулів країнам, що проводять розважливу політику, та покаранням тих, що цього не роблять. Ці дві мети взаємопов'язані: лише пропонуючи стимули, МВФ може справляти сильніший тиск на економічну політику окремо взятих країн – ще до того, як котрійсь із них довелось б звертатись до МВФ з приводу кризи, в якій вона опинилась.

Ці загальні принципи дістали широке визнання, проте вони не реалізовувались належним чином, оскільки на заваді цьому стояв ринковий фундаменталізм. Замість того щоб розробляти підходящий набір батогів та пряників, монетарна влада покладалась на ринкову дисципліну більшою мірою, ніж це слід було робити. Її підхід можна було б виправдати, якби фінансові ринки справді виявляли тенденцію руху до рівноваги, але тепер, коли множинні рівноваги стали визнаною частиною економічної теорії, цю позицію більше не можна вважати логічною. Ринкова дисципліна забезпечує батога, проте пряники відсутні – хай і не повністю.

МВФ добився певного прогресу в сфері превентивної діяльності, запровадивши Обумовлені кредитні лінії (ОКЛ). Схема ОКЛ винагороджує ті країни, що проводять розважливу політику, надаючи їм доступ до кредитних ліній МВФ у передкризовий період, а не тоді, коли криза вже вибухнула. На жаль, бажання запобігти кризам вступило в суперечність із наголосом на ринковій дисципліні, що закінчилося абсолютною перемогою останнього: початкові умови виявилися надто обмежувальними та дорогими, щоб когось привабити. Нещодавно умови було модифіковано з ме-

тою підвищення привабливості даної схеми. Та все ж і досі на них ніхто не погоджується.

МВФ і його основні акціонери повинні активно обстоювати використання ОКЛ. Фонд має чимало ліквідності, яку потрібно активніше використовувати. В разі необхідності МВФ слід забезпечити додатковим капіталом.

На додачу до ОКЛ можна зробити й інші кроки з метою посилення стимулів до проведення розважливої політики і до зменшення дисбалансу між центром та периферією. При цьому можна розглянути кілька альтернатив:

(1) МВФ міг би запровадити рейтингову оцінку країн. Приналежність до найвищої категорії автоматично означала б, що країна має право на ОКЛ за низькою ціною чи й взагалі безплатно, а держателі облігацій одержували б запевнення, що у випадку програми МВФ їхні законні вимоги буде задоволено в повному обсязі. Це привело б до великого посилення довіри до даної країни. Навпаки, країнам із найнижчою категорією МВФ дав би наперед зрозуміти, що він не багатиме брати участі в програмі, в якій приватний сектор не візьме на себе частину тягаря. *Saveat emptor: стережись, покупець!* Може існувати одна чи кілька проміжних категорій, в рамках яких МВФ міг би наполягати на різних пропорціях співучасті.

(2) Базельська угода, якою встановлено узгоджені в міжнародному масштабі стандарти капіталу для комерційних банків, могла б перевести рейтинги МВФ у варіанти потреб у капіталі стосовно кредитів комерційних банків.

(3) Федеральна резервна система, ЄЦБ, Банк Англії (БА) та Банк Японії (БЯ) могли б акцептувати за зниженими ставками спеціальні випуски казначейських векселів вибраних країн. Цю

пільгу можна було б зарезервувати для конкретних країн або для особливо небезпечних ситуацій. Наприклад, після оголошення Аргентиною дефолту таку пільгу можна було б надати тим країнам Латинської Америки, що проводять розважливу політику. В такий спосіб можна було б запобігти “поширенню інфекції”, на такі країни, як Бразилія, Чилі чи навіть Мексика.

(4) Якщо рухатись у тому ж напрямку і далі (хоча не виключено, то вже буде занадто), ті ж самі центральні банки могли б акцептувати й довготриваліші облігації вибраних країн, надаючи знижки, величина яких могла б змінюватись час від часу. Це привело б до суттєвого зменшення надбавок за ризик і допомогло б периферійним країнам добитись відстрочення сплати їхніх боргів. Що ще важливіше, це дало б їм можливість проводити контрциклічну політику – за умови, що центральні банки встановлять задовільні розміри скидок.

(5) Як альтернатива, Федеральна резервна система, ЄЦБ, БА та БЯ могли б домовитися про проведення відкритих ринкових операцій з використанням найбезпечніших траншів урядових паперів, випущених периферійними країнами з найвищим рейтингом фонду.

Такі заходи допомогли б одночасно зменшити обидві асиметрії. МВФ мав би кращі можливості запобігти виникненню криз, тому що однією з вимог для здобуття високого рейтингу було б запровадження верхньої межі для короткотермінових зобов'язань країни. Зацікавлена країна була б зобов'язана збирати й публікувати адекватні дані про свої позики за кордоном. Це дало б можливість МВФ здійснювати більш інтенсивний моніторинг боргового профілю окремих країн, і він міг би понизити їхній рейтинг у разі погір-

шення макроекономічних умов.<sup>1</sup> У той же час ставлення до кредиторів та позичальників стало б більш збалансованим. Країни, що проводять розважливу політику, забезпечили б собі збільшення обсягу кредитів, тоді як кредитори країн, чия політика оцінена як погана, зазнавали б більшого ризику.

Вартий уваги той факт, що лише одну з цих пропозицій – ту, в якій йдеться про змінність вимог щодо капіталу комерційних банків, – було серйозно розглянуто, та й те обговорення дістало дещо інше спрямування. Базельський комітет з нагляду за банківською діяльністю погодився з ідеєю рейтингу країн, проте, на його думку, досвідченим фінансовим інституціям слід значною мірою покладатись на їхні внутрішні оцінки ризику при визначенні кількості капіталу, яку слід виділити на їхні суверенні кредити. Натомість менш досвідчені фінансові інституції могли б покладатися на думку агенцій, що визначають рейтинги комерційних кредитів<sup>2</sup>.

Пропозиція про те, щоб МВФ проводив рейтингову оцінку своїх членів, зустріла рішучу проти-

---

<sup>1</sup> У 1997 році центральний банк Кореї не реестрував кредити зі строком виплати меншим, ніж 12 місяців. До цієї категорії потрапили прострочені кредити, що поглибило кризу. МВФ запровадив новий стандарт обнародування даних, що передбачає часте й детальне інформування публіки про довго- та короткострокову заборгованість. Цей стандарт визнала Корея; так само роблять дедалі більше членів МВФ. У щорічному огляді Статті IV наводяться дані щодо того, наскільки близько та чи інша країна підійшла до виконання вимог стандарту і що їй ще слід зробити. Однак все ще рідко коли можна зустріти надійні дані про заборгованість приватного сектора – навіть у випадку індустріально розвинених країн.

<sup>2</sup> Базельський комітет з нагляду за банківською діяльністю – це дорадчий орган центральних банків та організацій з нагляду за банківською діяльністю, що представляють групу з 10 країн Європи, Канади, Японії та Сполучених Штатів.

дію. Дехто стверджує, що МВФ не посміє понизити рейтинг країни, тому що така дія могла б прискорити настання кризи, яку вона мала на меті відвернути. Однак МВФ має інституційну зацікавленість у збереженні системи, а прискорення настання кризи зменшить її суворість. Згідно з альтернативним поглядом, МВФ не зможе зменшити рейтинг країни з огляду на політичний тиск. Однак МВФ мав би вагому підставу противитись тискові такого роду, оскільки в разі неправильної оцінки він міг би поставити під загрозу власні ресурси.

Ще одне заперечення полягає в тому, що лінія розмежування між країнами, які здобули високий рейтинг, і тими, що його не мають, створила б надто великий розрив. Однак монетарна влада мала б у своєму розпорядженні багато способів звуження цього розриву. Вона могла б змінювати обсяги казначейських векселів, на які вона накладала б знижки, або ж змінювати дисконтну ставку паперів. Базельська угода могла б передбачити інші обсяги потреб у капіталі стосовно кредитів комерційних банків в залежності від рейтингів МВФ.

Проте основна протидія йде від ринкових фундаменталістів, що переймаються питанням моральної небезпеки. Чи не стане система гарантій від МВФ стимулом до нездорового кредитування? Відповідь: ні, не стане. Якби нездорове кредитування спричинило кризу, МВФ довелося б взяти на себе відповідальність і надати допомогу. МВФ по-справжньому ризикував би, а не створював моральну небезпеку. Це – ще один приклад зловживання поняттям моральної загрози.

Найсильніше заперечення полягає в тому, що МВФ не має методології для визначення, яка економічна політика є здоровою, а яка – ні. Ви-

знаю вагомість цього заперечення, особливо в світлі нещодавніх подій. Після невдалих дій під час кризи 1997–1999 років, нині, потрапивши під вогонь критики з усіх боків, МВФ, здається, втратив орієнтацію. Не моя справа – конструювати методологію, яку МВФ має застосовувати для визначення рейтингу країн, та я не сумніваюсь, що сам МВФ впорався б із цим, якби дістав відповідне завдання. Зрештою, центральні національні банки також не мали відповідної методології, коли їм вперше доручили справу відвернення фінансових криз і забезпечення рівної ходи їхньої економіки, однак вони розробили її та досягли великих успіхів у своїй роботі; те саме, скоріш за все, сталося б і з МВФ. Справді, МВФ вже зробив важливий крок у напрямку більш об'єктивних та рішучих оцінок, коли запровадив коди і стандарти для ключових компонентів успішності політики та фінансового здоров'я, тісно співпрацюючи з такими інституціями, як Банк міжнародних розрахунків та Базельський комітет з нагляду за банківською діяльністю.

Перш ніж здійснювати рекомендовані тут кроки, доведеться вирішити деякі важливі юридичні питання. На даний момент не існує процедур банкрутства у випадку суверенного боргу; в результаті МВФ не має легальних повноважень перекладати будь-яку частку тягаря на приватний сектор. Схему реструктуризації боргу під мандатом МВФ, можливо, не визнали б суди – принаймні суди США, які вирішують значну частину питань, пов'язаних із міжнародною заборгованістю, – якби її не було схвалено також і держателями облігацій. Однак механізм ухвалення відсутній. Лише приблизно одна четверта частина міжнародних облігацій, випущених позичальниками, що представляють країни з новопосталими



ринковими економіками, містить положення про колективні дії, якими обмежується здатність “інакомислячих” держателів облігацій заблокувати реструктуризацію. Такі положення заборонені законодавством США.

Для запровадження судового захисту від кредиторів у випадку загрози банкрутства, можливо, доведеться внести поправку до “Статей угоди” МВФ, в якій чітко декларувалося б його право призупинення процедури банкрутства<sup>1</sup>. Спільнота інвесторів досі заперечувала проти прийняття такої поправки. Однак держателі облігацій та інвестиційні банки не мали б вагомих причин скаржитись, якби нові правила щодо призупинення супроводжувались окресленими вище кредитними вдосконаленнями.

МВФ, за підтримки та сприяння Міністерства фінансів США, тепер серйозно розглядає можливість створення міжнародного механізму банкрутства<sup>2</sup>. Однак зовсім не розглядаються кредитні вдосконалення, запропоновані в цій книзі. Шкода, адже ці два заходи було б легше викону-

---

<sup>1</sup> Статтею VIII.2.b передбачено, що фонд має повноваження санкціонувати здійснення заходів контролю за капіталом та іноземною валютою, які могли б заборонити чи обмежити застосування іноземної валюти в разі здійснення певних видів виплат за кордоном, проте залишаються нез'ясованими питання щодо юрисдикції МВФ у цій сфері супроти національного контрактного законодавства. Суди в різних країнах пропонують різні інтерпретації. Огляд цих питань наведено у: “Resolving and Preventing Financial Crises: The Role of the Private Sector”, An IMF Issues Brief, 26 берез. 2001.

<sup>2</sup> Ен Крюгер (Anne Krueger), перший заступник директора-розпорядника Міжнародного валютного фонду, звернення до учасників Щорічного обіду членів Національного клубу економістів, Американський інститут підприємництва, Вашингтон, 26 листоп. 2001.

вати у прив'язці один до одного, ніж процедуру банкрутства, не підсолоджену нічим.

Питання це невідкладне. Аргентина оголосила дефолт. "Напис на стіні" з'явився вже давно, і фінансові ринки могли чітко зрозуміти, про що він повідомляв, особливо з огляду на те, що його було зроблено їхнім власним почерком. Єдине питання полягало в тому, як відбуватиметься реструктуризація боргів – організовано чи стихійно. Значною, хоча й не повною мірою відповідь залежала від того, чи зможе МВФ надати допомогу в справі організованого зменшення боргового тягаря попри заперечення інакомислячих держателів облігацій. Звичайно, були й інші умови, які Аргентині довелося б виконати, щоб мати право на міжнародну допомогу, однак саме невизначеність даного питання стала на заваді розважливому діалогові.

Твердження про те, що дефолт Аргентини мав неорганізований характер, можливо, буде надто м'яким. Значення того, що відбулось, усвідомлене ще не в повному обсязі. Колишній міністр економіки Аргентини Домінго Кавальйо поклав практично все, що міг, на вівтар збереження валютної планки й виконання міжнародних зобов'язань. Цілісність національних пенсійної та банківської систем було порушено, і для внутрішніх заощаджень не залишалось притулку. Коли настав крах, він супроводжувався насильством: люди збунтувались, уряд впав. Простору для безпечного відступу не зосталося, тож фінансова система повністю заціпеніла. Наслідки катастрофічні для Аргентини, та й міжнародна фінансова система відчує негативний вплив, хоча фінансові ринки цього ще не визнали. Першою реакцією ринків було полегшення у зв'язку з тим, що не відбулося майже ніякого "поширення інфек-

ції". Дефолт був настільки передбачуваним, що на нього зовсім не зважали. Проте його довгострокові наслідки ще доведеться відчувати. Прямим іноземним інвесторам – банкам, підприємствам громадського користування та нафтовим компаніям – завдано великої шкоди. Широкомасштабні порушення умов контрактів загрожуватимуть прямому іноземному інвестуванню, що раніше вважалося найстабільнішим та найнадійнішим елементом потоків капіталу до нововиниклих ринків. Інфекція поширюватиметься повільно, тому що прямі інвестиції рухаються набагато повільніше, ніж інші фінансові активи, та все ж, скоріше за все, вона-таки справді піде далі. Іспанські банки та підприємства громадського користування, що постраждали в Аргентині, надалі, швидше за все, зменшать обсяг своєї діяльності на інших нововиниклих ринках, особливо якщо фондова біржа покарає їх за надмірний ризик за кордоном; їхня доля не може не вплинути на інших прямих інвесторів, особливо в фінансовому секторі. Наскільки далеко може зайти загальне згортання діяльності, великою мірою залежатиме від політичної відповіді.

Хаос в Аргентині, певно, спровокує погіршення ситуації. Недолік нинішнього стану речей – зростаюча нестача капіталу і, як наслідок, збільшення розміру надбавок за ризик у периферійних країнах – стане гострішим. Доведеться вирішувати питання про те, яким чином можна "організовано" підійти до проблеми суверенного дефолту. В результаті, скоріше за все, з'явиться якась міжнародна процедура банкрутства. Це зашкодить дисципліні, на якій ґрунтується практика міжнародного кредитування, оскільки, на відміну від корпоративних позичальників, суверенні держави не надають жодної матеріальної за-

стави; єдина застава, що її має кредитор, – це біль, який відчуватиме позичальник, якщо станеться дефолт. Ось чому приватний сектор так рішуче виступає проти будь-яких заходів, здатних зменшити той біль: і проти положень про колективні дії у зв'язку з суверенними облігаціями, і проти “позичання боржникам” з боку МВФ. Положеннями про колективні дії передбачено, що більшість держателів акцій має право дати згоду на реструктуризацію боргу, відкинувши заперечення кількох інакомислячих. Позичання боржникам – принцип, запроваджений після кризи нововиниклих ринків; він дає змогу МВФ позичати гроші країнам, що мають заборгованість перед держателями їхніх облігацій. Обидві ці ініціативи є частиною нового підходу до моральної небезпеки, в якому наголос робиться на “втягуванні” приватного сектора замість його “витягування”. Аргентинський досвід довіку знімає проблему моральної небезпеки, та він також показує, до яких руйнівних наслідків може призвести неорганізовано проведений дефолт.

Незалежно від того, чи буде започатковано міжнародну процедуру банкрутства, чи ні, нестачу капіталу на нововиниклих ринках стане неможливо ігнорувати, і запропоновані мною кредитні вдосконалення доведеться взяти до уваги. Отже, аргентинська криза, цілком можливо, виявиться каталізатором, що дасть життя новій фінансовій побудові, яку я тут обстоюю. Вона відрізнятиметься від нинішнього стану речей, оскільки буде запропоновано більше “пряників” тим периферійним країнам, що проводять розважливу політику.

Як зазначалося вище, найважча проблема нині – це вирішити, яку саме політику слід вважати розважливою. Аргентинська криза є чудовим прикладом. Загалом Аргентина проводила економічну

політику, що відповідала ортодоксії МВФ. Її біди стали наслідком дії системи валютної планки, яку на момент її створення було схвалено МВФ, проте надалі вона призвела до диспропорції валютних курсів. Був сенс наполягати на перегляді курсів, проте уряд Аргентини та значна частина її громадської думки повністю довіряли системі валютної планки, вони були сповнені рішучості не повертатися до плаваючого обмінного курсу, що загнав Аргентину в пастку знецінення вартості її валюти, яке тривало впродовж десятиріч. Далі, монетарна стабільність була єдиним досягненням, на яке вони могли послатись після багатьох років болісного економічного спаду. Це поставило МВФ та Міністерство фінансів США перед неприємним вибором: чи то дати згоду на проведення політики, яку вони вважали нездоровою, чи то дозволити Аргентині дійти до дефолту. Спочатку вони схилилися до першої альтернативи, та зрештою переключились на другу. Наслідок нагадував давньогрецьку трагедію.

Це показує, що не існує ідеальних розв'язків проблем міжнародної фінансової системи. Які б рішення ми не придумали, неодмінно виникнуть нові проблеми. Боюсь, що пропозиції, які я тут висунув, також виявляться неадекватними, коли їх буде реалізовано. Дійсно, вони видаються незначними у порівнянні з величиною проблем, які вони покликані вирішити.

Не бачу ніякого сенсу пропонувати більш радикальні рішення, коли владні інстанції не готові розглянути навіть ті помірковані, що їх окреслено тут. Спочатку їм слід зрозуміти, що фінансові ринки не виявляють схильності до рівноваги; фінансові ринки потребують видимої руки, яка б вела їх і не дозволяла їм зійти з рейок. Сьогодні видима рука – то рука Сполучених Штатів,

підтримувана консенсусом у Вашингтоні. Це створило дуже нерівний “ігровий майданчик”. Просити про забезпечення рівності ігрового поля означало б впасти в утопію – такого поля ніде й ніколи не було. Проте просити, щоб “ігровий майданчик” був не таким нерівним, як зараз, – не занадто; це відповідало б інтересам всіх сторін.

Коли така лінія аргументації стане офіційною лінією країн “Великої сімки”, незначні реформи, які я тут запропонував, можуть дати великий ефект у плані забезпечення більшої стабільності й справедливості міжнародної фінансової системи. Наприклад, реалізація пропозиції, щоб провідні центральні банки акцептували за зниженими ставками цінні папери периферійних країн, які проводять здорову політику, може суттєво знизити для них вартість позичання. Та це не буде кінцем дороги. Нам доведеться продовжувати поліпшувати наші інституційні механізми невизначено довго, тому що ідеал недосяжний.

# ЗАКЛЮЧНА ЧАСТИНА

---

---

## У НАПРЯМКУ ДО ГЛОБАЛЬНОГО ВІДКРИТОГО СУСПІЛЬСТВА

11 вересня залишило в пам'яті людства болісний слід. Розуміння того, що терористи мали намір знищити тисячі невинних людей і самих себе в цьому процесі, шокувало нас усіх. Той напад був неймовірно зухвалим, і його наслідки навіть перевершили очікування злочинців. Телебачення донесло подію до людських осель, і людей було залякано. Ілюзію невразливості Сполучених Штатів було розбито.

Болісна подія такого роду травмує людей на двох рівнях: інстинктивному та раціональному. Якщо травма досить сильна, ці два рівні можуть виявитися тимчасово роз'єднаними. Через певний час здоровий глузд бере гору, та пам'ять залишається. Ми все ще боремось за компроміс із нею. Наш світогляд похитнувся, і ми активно займаємося його перебудовою. Людям в Сполучених Штатах довелось усвідомити, що інші можуть сприймати їх зовсім не так, як вони самі себе сприймають. Вони зрозуміли, що події за кордоном можуть безпосередньо зачіпати їх. Це створює незвичну можливість переоцінити ту роль, що її Сполучені Штати відіграють у світі. В попередніх розділах я розглядав МФТІ; тут я детальніше розгляну роль Сполучених Штатів.

Як показав аналіз, наведений у цій книзі, Сполучені Штати посідають домінуючу позицію в глобальній економіці. Якщо хтось і стоїть біля керма економічної політики, то це Сполучені

Штати. США не можуть робити все, що їм заманеться, та практично нічого не може відбуватись без їхньої згоди.

Американська відповідь на 11 вересня показала, що Сполучені Штати є і домінуючою військовою силою в світі. Їхня перевага у військовій сфері більша, ніж будь-коли. Вони здатні за кілька тижнів зробити те, що Радянському Союзові не вдалося зробити й за багато років: нав'язати Афганістану свою волю. І вони можуть зробити це з відстані у половину земної кулі. Бомби стали набагато вправнішими з часу, що пройшов після операції "Буря в пустелі". Поеднавши військову та економічну могутність, Сполучені Штати стали безсумнівним гегемоном у сьогоднішньому світі.

Гегемонія приносить із собою й величезну відповідальність. Іншим країнам доводиться реагувати на політику США, та Сполучені Штати можуть дозволити собі вибирати політику, на яку іншим доведеться реагувати. Наш контроль над власною долею, звичайно, має межі. Ми діємо на основі недосконалого розуміння, наші дії ведуть до ненавмисних наслідків. Результати рідко коли відповідають очікуванням. Проте попри такі обмеження, ми маємо більші можливості, ніж будь-хто інший, діяти на свій розсуд при вирішенні, яким має бути світ. Це добре, що люди задумались про зовнішню політику; в результаті Сполучені Штати, можливо, виконають свої зобов'язання, як це часто бувало в минулому, – я думаю, наприклад, про план Маршала.

Позиція Сполучених Штатів до 11 вересня не дуже відрізнялась від тієї, яку вони зайняли після того, – хоч афганська кампанія і стала вражаючою демонстрацією нашої військової могутності. Та американці не дуже чітко усвідомлювали, що



перебувають у домінуючому становищі. Вони вважали, що конкурують на рівному ігровому майданчику і що всі їхні зусилля спрямовуються на конкуренцію. Всього лише десять років тому лунало багато голосів, які попереджали, що Сполучені Штати поступаються Японії. Тож великим полегшенням і джерелом гордості стала новина, що Сполучені Штати опинились попереду.

Принцип, що лежить в основі глобалізації, – конкуренція. Коли розпочалась глобалізація, конкуренція стала жорсткішою. Не залишалось часу поглянути за межі власної економічної позиції, і не було сенсу ставити під сумнів систему, що вочевидь працювала на нашу користь. Напад терористів 11 вересня змінив все це. Люди відчувають потребу зрозуміти, як таке могло трапитись; а коли вони починають думати про світ, в якому живуть, вони мусять усвідомити, що Сполучені Штати займають домінуючу позицію.

Як тільки ми визнаємо нашу позицію гегемона і ті можливості діяти на свій розсуд, які вона надає нам стосовно формування світу, в якому ми живемо, постає питання: як нам слід використувати ці можливості?

Змалюю дві альтернативні точки зору на роль США у світі. Власне, це не зовсім альтернативи; реальність має бути компромісом між цими двома позиціями. Представляючи їх як альтернативи, я сподіваюся чіткіше показати варіанти вибору, що стоять перед нами.

Ці дві точки зору насправді зовсім не нові. Вони справляли вплив на американську політику впродовж всієї історії країни. Назвемо їх *геополітичним реалізмом* та *ідеалізмом відкритого суспільства*. Генрі Кісінджер вказує, що випадок Сполучених Штатів майже унікальний серед націй в тому плані, що вони дозволили ідеалізові

посісти вагоме місце в їхній зовнішній політиці. Це пов'язане із їхнім походженням: Сполучені Штати було засновано Декларацією незалежності, яка є красномовним вираженням універсальних принципів того, що я називаю відкритим суспільством<sup>1</sup>.

Геополітичний реалізм ґрунтується на інтересах держави; ідеалізм відкритого суспільства підкреслює інтереси людства. З часів ери Просвітництва завжди існувала напруженість між універсальними принципами та суверенітетом держави. В міру того як Сполучені Штати ставали сильнішими, напруженість виявлялась дедалі більше. Теодора Рузвелта можна розглядати як прибічника американської гегемонії, а Вудро Вільсон відзначається ідеалістичним підходом до міжнародних справ. Однак його не назвеш вірцевим носієм ідеалізму відкритого суспільства з огляду на його непривабливий послужний список у галузі прав людини у власній країні. Джими Картер – чистіший приклад. Коли геополітичний реалізм та ідеалізм відкритого суспільства зіштовхуються між собою, перший зазвичай впевнено перемагає.

Холодну війну можна інтерпретувати як конфлікт між двома наддержавами або ж як конфлікт між двома ідеями щодо того, яким має бути суспільство: відкритим чи закритим. Фактично, правильні обидві інтерпретації. Холодна війна була одним із тих періодів в американській історії, коли дві точки зору, про які йдеться, більш-менш

---

<sup>1</sup> Вираз "відкрите суспільство" не був відомий за часів Декларації про незалежність. Вперше цей термін вжив Генрі Бергсон (Henri Bergson) 1932 року в "Двох джерелах релігії та моральності". Одне із джерел племінне і підтримує закрите суспільство; інше універсальне і породжує відкрите суспільство.

гармонійно поєднувалися. (Ще одним таким періодом була Друга світова війна – після того, як Сполучені Штати вступили в неї). Звичайно, під час холодної війни існували різкі розбіжності щодо того, яка з цих точок зору має бути пріоритетною; під час в'єтнамської війни вони досить відверто конфліктували між собою. Та якщо кинути погляд на майже півстолітній період холодної війни в цілому, видно, що Сполучені Штати успішно поєднували дві ролі: однієї з наддержав і лідера вільного світу. Інші демократичні країни добровільно визнали лідерство США перед загрозою спільної небезпеки. Що найголовніше, Сполучені Штати здобули перемогу.

Після краху комунізму та розпаду спочатку радянської імперії, а потім і самого Радянського Союзу потреба у виборі між двома точками зору стала більш виразною. Та як не дивно, американська громадська думка навряд чи усвідомлювала це. Під впливом ринкового фундаменталізму ідея простягнути руку дружби колишнім комуністичним країнам так, як Сполучені Штати зробили по відношенню до Європи після Другої світової війни за допомогою плану Маршала, навіть не розглядалась. (Я почував себе досить-таки самотньо, коли кинув всі свої ресурси на допомогу колишнім комуністичним країнам задля забезпечення переходу до відкритих суспільств). В результаті історичну можливість було втрачено, проте американська публіка не усвідомила цього по сьогоднішній день. Сполучені Штати обрали шлях геополітичного реалізму, майже не роздумуючи.

Після 11 вересня американське суспільство зрозуміло краще, ніж будь-коли раніше, що те, що відбувається в решті світу, може безпосередньо заторкнути його і що слід прийняти важливі зо-

внішньополітичні рішення. Можливо, це розуміння не триватиме довго, тож я не збираюсь втратити таку нагоду.

Слід прямо заявити, що шлях, обраний Сполученими Штатами, виявився дуже успішним. Ми займаємо домінуючу позицію як з економічної, так і з військової точок зору. Природна тенденція – лінія найменшого опору – веде до продовження ринкового фундаменталізму та геополітичного реалізму. Вона діє безвідмовно: ми добились беззаперечного лідерства і маємо робити все необхідне, щоб зберегти його. Ми на саміснійкій вершині, і нам слід залишатись там. Конкуренція – це провідний принцип і в економічних, і у військових справах, а мета її – бути попереду.

В економічній сфері цій меті найкраще відповідає ліквідація всіх перешкод на шляху до прибутку. Маючи великий ринок і здорову юридичну систему, що захищає майнові права, ми можемо приваблювати капітал і підприємливих людей шляхом створення гостинного середовища для бізнесу. ЄС пропонує ще більший ринок і таку ж здорову юридичну систему, та його середовище набагато менш гостинне для бізнесу. Ринки праці жорсткі, щодо наймання та звільнення працівників існують більші обмеження, а крім того, там ще є всякого роду інші правила регулювання. Фактично капітал тягнеться до Сполучених Штатів з Європи і з усього світу. Сполучені Штати мають поточний дефіцит у розмірі більше 4 відсотків ВВП, однак сила долара дедалі зростає.

Оскільки США володіють головною торговою валютою і втілюють у життя власну економічну політику, наявність відкритих ринків, зокрема фінансових, якнайкраще відповідає інтересам

США. Власне, саме таку політику США і проводили, що іноді мало руйнівні наслідки для країн, чий фінансові системи не могли ефективно функціонувати в конкурентному середовищі. Японія, наприклад, вибудувала дуже ефективну промислову систему, проте її фінансова система була налаштована на те, щоб, не дослухаючись до сигналів, які йдуть від ринків, виконувати інструкції Міністерства фінансів. Коли фінансові ринки розкрилися, фінансова система поступово втратила багатство, створене промисловою системою. Японія погрузла у фінансовій кризі, з якої вона сама, здається, не здатна виплутатися.

Мати відкриті ринки інколи шкодить окремим галузям промисловості, та Сполучені Штати досить могутні для того, щоб запроваджувати торгові обмеження, коли біль – і політичний тиск – стають надто сильними. Такому станowi речей посприяла неоднаковість впливу розвинених країн та країн, що розвиваються, у структурі ВТО. Неважко побачити, що глобалізація працювала на користь США, як амулет, і її підтримували обидві політичні партії, хоч їхні політичні позиції щодо неї і різнились у деяких деталях.

Після закінчення холодної війни Сполучені Штати продовжили зберігати військову могутність. Розмір військових сил було зменшено, та потік технологічних новацій не слабшав. Розрив між військовими можливостями Сполучених Штатів та решти світу став ширшим, ніж будь-коли раніше. Цей факт знайшов відбиття в бюджетах: на Сполучені Штати припадає 37 відсотків загальних світових витрат у військовій сфері<sup>1</sup>.

У військових справах існує істотна різниця між адміністраціями Буша та Клінтона. Прези-

---

<sup>1</sup> Дані Стокгольмського науково-дослідного інституту міжнародного миру.

дент Буш сповнений рішучості скористатися технологічною перевагою, що її нині мають Сполучені Штати, і рухатися вперед, не даючи змоги міжнародним угодам стояти на заваді цьому. Після закінчення холодної війни від блоку НАТО вже не так багато користі; він став однією з тих багатосторонніх інституцій, про які Сполучені Штати не дуже високої думки. Натомість програма національної протиракетної оборони (НПРО) відкриває перспективи відновлення одностороннього контролю, який Сполучені Штати мали за часів холодної війни, однак цього разу вони не матимуть противника, здатного заподіяти тотальну руйнацію. Адміністрація Буша прийшла до влади з рішучістю продовжувати програму НПРО, якою б не була опозиція до неї, і не звернула з цього шляху після 11 вересня. Адміністрація Клінтона виявляла відчутно меншу визначеність із цього питання; вона відклала прийняття рішення на період після виборів.

Слід визнати, що політика адміністрації Буша є набагато послідовнішою в своїй основі, ніж політика адміністрації Клінтона. Вона відверто одностороння й гегемоністська, тоді як президент Клінтон поєднував наполегливу боротьбу за посилення економічної конкурентоспроможності з доволі сентиментальною прихильністю до миротворчої діяльності в міжнародних справах. Сильний наголос на обороні добре поєднується з оперттям на ринкову дисципліну в економічній сфері, гарантуючи загальну гегемонію США.

У політичному плані напад терористів дав адміністрації Буша ворога, який був їй потрібний, щоб виправдати сильний наголос на обороні. До 11 вересня адміністрація скрізь шукала ворога, захистити від якого була б покликана НПРО. Вона вважала, що принаймні на найближчий час

на цю роль підходить Північна Корея, тож президент Буш тиснув на південнокорейського президента Кім Те Чжуна, щоб той припинив спроби поліпшити стосунки з Північною Кореєю. На більш віддалену перспективу на роль потенційного стратегічного противника адміністрація висувала Китай, і навіть Росію не викреслювала зі списку "претендентів". Напад терористів моментально забезпечив вирішення проблеми. Буш без вагань оголосив війну тероризмові, і нація згуртувалась навколо президента. Важко зрозуміти, яким чином НПРО може захистити від нападів терористів, та за тієї підтримки, яку він нині відчуває, президент не матиме труднощів із відмовою від Договору про обмеження балістичних ракет та з просуванням НПРО.

Тероризм – ідеальний ворог, тому що він невидимий і, отже, не зникає. Потреба в інших ворогах розтанула, і відносини з Китаєм та Росією зазнали відчутних змін. Це – один із кількох позитивних побічних продуктів однієї з найбільш руйнівних трагедій в американській історії. Наявність ворога, що являє собою реальну і широко визнану загрозу, може виявитись ефективною в справі збереження згуртованості нації. Це особливо корисно, коли панівна ідеологія ґрунтується на неослабному обстоюванні власних інтересів.

Проте така ситуація не позбавлена негативних моментів. Коли країна в стані війни, президент в основному перебуває поза критикою. Але ж критичний процес є підґрунтям відкритого суспільства. На даний момент критичний процес практично призупинено. Демократична опозиція відчуває відразу до самої ідеї критикувати президента, а генеральний прокурор зайшов так далеко, що проголосив будь-які заперечення проти ан-

титерористичних заходів непатріотичним актом, що допомагає і сприяє ворогові<sup>1</sup>. У Сполучених Штатах відкрите суспільство опинилось під тиском. Дещо менш очевидно те, що ми, можливо, знову втрачаємо історичну можливість рушити в напрямку до глобального відкритого суспільства.

В сьогоднішньому світі ми – домінуюча економічна та військова сила. Ми маємо велике поле для дій на свій розсуд при визначенні умов дискусії щодо глобалізації та майбутнього світу взагалі. Та ми проходимо повз історичну можливість, коли зосереджуємо всі свої зусилля на увічненні нашої домінуючої позиції. Сполучені Штати мусять приділяти більше уваги функціонуванню глобальної капіталістичної системи та долі людства в цілому. Це потрібно їм і заради них самих, і заради блага та виживання людства. Це – не те, що Сполучені Штати можуть чи повинні робити самі по собі. Потрібні кооперативні зусилля, але вони неможливі без лідерства США.

Наша гегемонія доволі міцна. У військовому відношенні – мають пройти десятиліття, перш ніж інша держава зможе кинути нам виклик. Країна, яка, ймовірно за все, прагне до цього, – це Китай, що бажає утвердити свій суверенітет над Тайванем. Проте Китай набагато відстає від Росії в

---

<sup>1</sup> “Тим, хто нацьковує американців проти іммігрантів, громадян проти негромадян, тим, хто залякує миролюбних людей привидами втраченої свободи, моє послання таке: ваша тактика лише допомагає терористам, оскільки вона підриває нашу національну єдність і зменшує нашу рішучість. Вона озброює ворогів Америки і стримує друзів Америки. Вона заохочує людей доброї волі до того, щоб вони зберігали мовчання перед лицем зла”. Свідчення генерального прокурора Джона Ешкрофта перед юридичним комітетом Сенату Сполучених Штатів, 6 груд. 2001.



сфері військової технології, особливо в повітрі. Дві сили, здатні найближче підійти до того, щоб кинути виклик нашій військовій перевазі, – ЄС та Росія. Проте ЄС ще взагалі не є військовою силою, а різні країни, з яких він складається, – то близькі партнери Сполучених Штатів у НАТО. Росія в основному зацікавлена в економічному розвитку. Вона бажає відновити статус великої держави почасти заради самоідентифікації, почасти тому, що це може виявитися гарною інвестицією, проте вона не повторюватиме радянський експеримент із принесенням в жертву економічного процвітання й поступу. Спочатку адміністрація Буша ставилась до Росії з прохолодою; після 11 вересня у відносинах сталось відчутне потепління. Основа нових відносин майже повністю геополітична. Обидві сторони знають, за якими правилами ведеться гра, проте умови визначають Сполучені Штати. Можливо, ми не усвідомлюємо цього, однак Сполучені Штати справляють великий вплив на те, в яку гру Росія гратиме в майбутньому.

В економічній сфері домінування США дещо менш надійне, та загрози йдуть від самої системи, а не від позиції, яку Сполучені Штати займають всередині системи. Справа в тому, що синхронна глобальна рецесія піддала систему великому тискові, тож усе, що може зламатися, скоріше за все, так і зробить. Проте економіка США набагато сильніша, ніж у решти світу, і лідерству США важко кинути виклик<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Наприклад, у розпал азійської фінансової кризи Ейсукі Сакакібара (Eisuke Sakakibara), котрий тоді керував Міністерством фінансів Японії, запропонував створити Азійський грошовий фонд, який володів би значними коштами. Під тиском Сполучених Штатів від цього плану незабаром відмовились.

Хоча жодна з держав не може кинути виклик американському верховенству, ми ризикуємо, коли не виконуємо обов'язків, що їх накладає на нас наша позиція лідера. Це і є справжнім значенням 11 вересня: ті події довели до нашої свідомості той факт, що ми перебуваємо під загрозою. Нині модно говорити про асиметричні загрози. Асиметричні ж вони тому, що не дуже добре вписуються в рівняння геополітичного реалізму.

Ризики, що постали перед нами, не можна зрозуміти в термінах концепцій, на які ми поклалися, встановлюючи своє верховенство: ринкової дисципліни та геополітичного реалізму. Обидві концепції пов'язані з поняттям влади. Проте обов'язки, про які я веду мову, – то моральні обов'язки. Це – саме той компонент, якого бракує в політиці США. Звичайно, не можна сказати, що він повністю відсутній; просто його відсунули вбік панівні доктрини ринкового фундаменталізму та геополітичного реалізму.

Ми звикли не довіряти посиленням на моральні засади, тому що їх легко перевернути. Важко відрізнити добро від зла, та ще важче досягти консенсусу в питанні, що є добро. Набагато легше знайти моральне виправдання аморальній поведінці. Моральні принципи виховують лицемірство і легко піддаються зловживанням. Багато негідних вчинків було скоєно в ім'я них. 11 вересня – один із найжахливіших прикладів.

Ми відчуваємо таку відразу до перевертання моральних принципів, що намагаємось обійтися без моралі. Відмітною рисою як ринкового фундаменталізму, так і геополітичного реалізму є те, що вони *аморальні* – адже мораль не фігурує в їхніх розрахунках. Це одна з причин, чому вони виявились такими успішними. Їхній успіх споку-

сив нас, і ми почали думати, що можемо обійтись без міркувань моралі. Успіх став нашим кумиром. Ми захоплюємось бізнесменами, що здобули статок, і політиками, що добились обрання, незалежно від того, якими методами вони користувались.

Ось де ми збочили. Жодне суспільство не може існувати без моралі. Навіть наші аморальні орієнтири вимагають морального виправдання. Ринкові фундаменталісти твердять, що необмежене опікування власними інтересами служить загальним інтересам; демонстрація нашої геополітичної могутності апелює до наших патріотичних почуттів. Та все одно це аморальні дії. Якщо ми не маємо запропонувати чогось іншого, наше бачення світу буде відхилено більш традиційними суспільствами, в яких моральні засади все ще відіграють головну роль. Саме це бачимо в традиційних ісламських суспільствах, де навіть не відбулося відділення церкви від держави. Зрештою, можливо, ми й самі визнаємо таку ситуацію незадовільною.

Коли я веду мову про моральні засади, то не маю на увазі традиційне тлумачення їх як виконання релігійних настанов та правил пристойності. Це – приватна справа членів суспільств, де церкву відділено від держави. Я маю на увазі визнання обов'язків, що випливають із факту належності до глобальної спільноти. На даний момент ці обов'язки не є чітко визначеними. Наші міжнародні механізми ґрунтуються на суверенності держав, а держави орієнтуються на власні інтереси, що не мають неодмінно збігатися з інтересами людей, які живуть у тих державах, і ще менш імовірний їхній збіг з інтересами людства в цілому. Інтереси людства потребують кращого захисту, ніж зараз.

Для нас урок подій 11 вересня полягає в тому, що моральні засади мають відігравати більшу роль у міжнародних справах. Асиметричні загрози, що постали перед нами, впливають з асиметрії, яку ми виявили в глобалізації: ми маємо глобальні ринки, та не маємо глобального суспільства. І ми не можемо побудувати глобальне суспільство без урахування моральних міркувань.

Говорячи так, я, звичайно, жодним чином не виправдовую тероризм. Я лише стверджую, що глобалізації та американському домінуванню бракує морального підґрунтя. Ринки аморальні, необмежене опікування власними інтересами не обов'язково служить загальним інтересам, а військова могутність не обов'язково є доброю річчю. Можливо, це твердження й непопулярне, особливо після загибелі невинних людей в ім'я спотвореної релігійної ідеї, та все ж воно вірне. Я говорив те саме і до 11 вересня.

Сполучені Штати, з огляду на їх домінуюче становище, несуть особливу відповідальність за цілий світ. Без співробітництва з ними неможливе вироблення жодних міжнародних механізмів. Однак сьогодні саме Сполучені Штати – головна перешкода на шляху міжнародного співробітництва. Вони рішуче виступають проти участі в будь-якому міжнародному механізмові, що обмежував би їхній суверенітет. Відповідний список довгий – до нього входять і Міжнародний кримінальний суд, і Договір про заборону протипіхотних мін, і Кіотський протокол, і багато конвенцій МОП, і велика кількість більш специфічних конвенцій, таких, як Конвенція про морське законодавство чи Конвенція про біологічну різноманітність. Сполучені Штати – одні з лише дев'яти країн, які не ратифікували останню з на-

званих конвенцій. Єдина сфера, в якій Сполучені Штати готові підпорядкувати власний суверенітет міжнародним інституціям, – це сприяння міжнародній торгівлі. До 11 вересня адміністрація Буша навіть не бажала визнати стандарти ОЕСР щодо моніторингу фінансових операцій. Після 11 вересня ця адміністрація все ще не бажає поступитися суверенітетом при веденні війни проти терористів. Згідно з правилами ООН, вона не зобов'язана робити цього, тому що може посилатись на те, що діє з метою самозахисту.

В цьому моменті гегемоністські устремління вступають у прямий конфлікт із картиною глобального відкритого суспільства. Гегемоністська точка зору мириться з порушеннями суверенітету інших держав, проте наполягає на захисті суверенітету США в усіх відношеннях. Їх носії бажать, щоб Сполучені Штати рухались – і залишались при цьому непорушними. Згідно ж із картиною глобального відкритого суспільства, Сполучені Штати мають додержувати тих самих правил, що поширюються на інших. Більше того, вона вимагає, щоб Сполучені Штати виявляли лідерство в зміцненні наших міжнародних інституцій, правил, законів та стандартів. Оскільки суверенітет держав стоїть на заваді втіленню в життя більшості правил, законів та стандартів, вони мають бути готовими запропонувати стимули та заохочення до добровільного додержання. Звичайно, не можна очікувати, що Сполучені Штати робитимуть все це лише власними силами, та вони мусять взяти на себе ініціативу в справі залучення до співробітництва інших країн.

Навряд чи варто пояснювати, що ця картина радикально контрастує з нинішньою політикою США. Це не питання партійної політики. Ад-

міністрація Буша демонструє більшу послідовність, сповідуючи гегемоністську точку зору, ніж адміністрація Клінтона, та ця політика двопартійна; проте індивіди, що ставляться з більшою симпатією до картини глобального відкритого суспільства, також присутні в обох партіях.

Гегемоністська точка зору вважається практичною та реалістичною, тоді як картину глобального суспільства легко відкинути як утопічну. Дозволю собі не погодитися з цим. Визнаю, що гегемоністська точка зору реалістична в тому розумінні, що вона відбиває те, що відбувається на даному місці і в даний момент, проте як мета, до якої варто йти, вона більш нереалістична і контрпродуктивна, ніж глобальне відкрите суспільство.

У жодній сфері гегемонію не можна підтримувати, якщо домінуючий член не звертає достатньої уваги на інтереси інших членів, тому що інші члени об'єднуються з тим, щоб порушити цю гегемонію. Це основне положення теорії балансу сил, що її сповідує апологет геополітичного реалізму Генрі Кісінджер. Те, що ми нині маємо, набагато сприятливіше для Сполучених Штатів, ніж баланс сил; ми володіємо верховенством. Проте якщо ми не виконуватимемо обов'язків, які з цього випливають, ми опустимо себе на нижчу позицію в рамках системи балансу сил: не надто приємна перспектива. Звичайно, навіряд чи це станеться скоро, тому що наша гегемонія дуже вже надійна. Ми можемо дозволяти собі діяти безвідповідально, тому що пройдуть десятиліття, перш ніж інші держави зможуть сформулювати протидіючу силу.

Ось де на авансцені з'являються так звані асиметричні загрози. Якщо інші держави не будуть досить сильними, щоб забезпечити баланс, люди

можуть повстати проти такої системи. Геополітичний реалізм погано підходить для боротьби з асиметричними загрозами, тому що він ґрунтується на взаємовідносинах між державами, а не на тому, що відбувається всередині цих держав.

Система може виявитись досить сильною, щоб впоратися з асиметричними загрозами, та їх придушення, замість викорінення причин, імовірно, призведе до зміни характеру системи: вона ґрунтуватиметься на репресіях, а не на співробітництві. Такий результат матиме доведення гегемоністського погляду до його логічного кінця. Історія показує, що жодний репресивний режим не може бути вічним, хоча деякі з них існували дуже довго. Імперії, що мали здатність до самопідтримування, знаходили способи задоволення потреб та прагнень народів, що до них належали, – на думку приходять Римська, Британська та Оттоманська імперії; ті, що спиралися на репресії, не протрималися довго – прикладами можуть бути нацистська Німеччина та Радянський Союз. Ось чому я вважаю гегемоністську точку зору контрпродуктивною. Звичайно, Сполучені Штати ніколи не стали б подібними до нацистської Німеччини та Радянського Союзу, тому що наша система урядування не дозволила б цьому статись; я лише вказую на загрози, притаманні гегемоністській точці зору.

Так само, картина глобального відкритого суспільства дуже далека від утопічної. Відкрите суспільство ґрунтується на визнанні того, що ми діємо на основі недосконалого розуміння. Ідеалу досягти неможливо; ми маємо задовольнитися неідеальним суспільством, що тримає свої двері відкритими для вдосконалень. Визнання неідеальності, поряд із постійним пошуком можливос-

тей для вдосконалень та бажанням підлягов- критичному аналізу, – принципи, що ними іж рується відкрите суспільство. Ці принципи ар- редбачають, що реальне може бути нерезою ним, – інакше кажучи, що встановлені режіГО можуть мати вади і, отже, потребувати рефор- вання, резонне ж може бути недосяжним; інагі- кажучи, вдосконалення мають ґрунтуватисяль- тому, що існує і що є можливим, а не на тснү. що продиктовано якоюсь абстрактною раціощо льністю.

Принципи відкритого суспільства знаходься вияв у демократичній формі уряду та ринкста, економіці. Проте коли ми намагаємося застса і вати ці принципи в глобальному масштабі, ус- ред нами постає, здавалось би, нездоланна п- блема: суверенітет держав.

Суверенітет – анахронічне поняття. Воно ат- ходить із Вестфальської угоди (1648), укладе ін- після 30 років релігійної війни. Було вирішецю що суверен вправі визначати релігію своїх підан- них: *cuius regio eius religio* (“чий регіон, тогого релігія”). Коли люди піднялись на боротьбуМО, своїми правителями під час Французької ретів, люції, влада, яку вони захопили, була владоюОМ. верена. Так народилася сучасна нація-державків, якій суверенітет належить людям. З того ч на між нацією-державою та універсальними пр:ил: ципами свободи, рівності й братерства завжна- існує напруженість.

Хай поняття суверенітету й анахронічне, п:яти те воно залишається підвалиною міжнародфуть відносин. Його слід визнати як відправну то:уть при створенні глобального відкритого суспіл- тва. Держави можуть поступитись частиною сси- го суверенітету в рамках міжнародної угдуть Держави–члени ЄС зайшли досить-таки далекоди



відмові від своїх суверенних прав. Майбутнє ЄС покаже, наскільки далеко можна просунути в такому напрямку.

Один із способів плекання відкритого суспільства без зіткнення з суверенітетом держав полягає в тому, щоб запропонувати країнам позитивні стимули для добровільного додержання міжнародних правил та стандартів. Ця ідея пронизує практичні пропозиції, висунуті мною в цій книзі. Після 11 вересня видається доречним просунути цю ідею на крок далі.

В своїй попередній книзі – “Відкрите суспільство” – я запропонував сформувати коаліцію бажаючих з подвійною метою – плекання відкритих суспільств в окремо взятих країнах та закладення підвалин глобального відкритого суспільства. Після 11 вересня принцип, згідно з яким сприяння розвитку демократії, ринкової економіки, а також утвердженню верховенства права в інших країнах відповідає спільним інтересам відкритих суспільств, має стати загальноновизнаним. Також існує потреба встановити певні норми поведінки – від ненадання притулку терористам до невиробництва зброї масового знищення. Звичайно, жодні з подібних норм не будуть ефективними без запровадження належних механізмів реалізації та інспектування. Це – нагальна потреба. Створення біологічної зброї – подія, що сталась безповоротно, так само як і скидання першої атомної бомби.

Сполучені Штати повинні в цьому йти попереду. Вони можуть вирішити, як їм діяти – в односторонньому порядку чи на основі багатосторонніх рішень. Утопічною була б думка, що Сполучені Штати можуть досягти цих цілей, діючи односторонньо, та це серйозний задум. Загальноновизнано, що Садам Хусейн займається вироб-

ництвом біологічної зброї і що його режим становить реальну загрозу світові. Питання в тому, що з цим робити. Деякі діячі в адміністрації Буша виступають за те, щоб Сполучені Штати атакували Ірак. Та навіть якщо військова кампанія проти Іраку виявилася б такою ж успішною, як і афганська кампанія, проблему все одно не було б знято. Адже займатися виробництвом біологічної зброї можуть й інші країни. Що знаменно, ніхто в адміністрації Буша відкрито не виступає за багатосторонній підхід. Та лише він має шанси на успіх.

Адміністрація Буша відмовилася завершити переговори щодо оновлення прийнятої в 1972 році Конвенції про заборону біологічної та токсичної зброї, вважаючи, що передбачені методи інспектування були надто поглибленими, а інші нові моменти неефективними; хай тепер вона сама запропонує щось сильніше. Нова багатостороння угода має містити строгі вимоги щодо інспекції, які будуть поставлені перед всіма країнами, незалежно від того, підписали вони її чи ні. Сторони, що підпишуть угоду, мусять дати згоду на вжиття будь-яких необхідних заходів щодо країн, які відмовляться її підписати. Садамові Хусейну доведеться або підкоритись, або відчутти на собі наслідки.

Було б бажано укласти таку угоду під егідою Організації Об'єднаних Націй, та якщо це виявиться неможливим, все одно можна буде сформувати коаліцію бажаючих, достатньо сильну, щоб втілити в життя свою волю. Звичайно, Сполучені Штати та інші країни, чії підписи стоятимуть під угодою, повинні будуть додержувати тих самих правил, що вони їх бажать нав'язати іншим.

Питання про те, що робити з ядерною зброєю, також потребує повторного прискіпливого розгляду. Нинішні домовленості нестабільні. Існує Договір про нерозповсюдження ядерної зброї, та він не є довгостроковим рішенням, оскільки має на меті підтримання ситуації нерівності. Ним створено привілейований клуб володарів ядерної зброї, які прагнуть не допустити до клубу тих, що її не мають. На початку члени клубу обіцяли накласти на себе певні обмеження, проте не виконали цієї обіцянки. В той же час вони не змогли й ввести в дію механізм реалізації. В результаті з'явилась ініціатива впустити до клубу й інші країни; якщо ж вони матимуть бажання розробляти ядерну зброю, згода нинішніх членів на це – всього лише питання часу. Індія та Пакистан довели, що це так. Чим більшою буде кількість членів, тим легше буде прорватись у клуб.

На відміну від нинішньої, ситуація за часів холодної війни була набагато стабільнішою. Дві сторони стояли одна проти одної, і кожна мала достатні засоби для того, щоб, навіть зазнавши нападу першою, помститись іншій і знищити її. Розуміння цього утримувало країни від взаємно гарантованого знищення (*mutually assured destruction*), яке мало красномовну аббревіатуру – MAD<sup>1</sup>.

Перед нами постає дедалі сильніша загроза ядерної війни, та її відверненню приділяється дуже мало уваги. Знову-таки, це різко контрастує з періодом холодної війни, коли найкращі уми займались вивченням цього питання. Потрібний радикально новий підхід; особисто я не можу тут нічого запропонувати, бо надто далекий від професіоналізму в цій галузі. Слід розглянути всі альтернативи. Можна обстоювати повне ядерне

<sup>1</sup> У перекладі з англійської – “безумний”. (Прим. переклад.)

роззброєння<sup>1</sup>, однак я не вважаю це розумним кроком, оскільки в такому разі злочинна держава мала б надто багато можливостей порушувати правила. Та я твердо переконаний, що можна було б розробити режим, за якого ядерні держави радикально зменшили б свої арсенали під міжнародним контролем і в той же час встановили б дієвіший механізм примусу в справі нерозповсюдження. Мене можна звинуватити в тому, що я надто покладаюся на заходи міжнародного контролю, та я твердо переконаний, що вони спрацьовували б набагато краще, якби Сполучені Штати підтримали їх своїм авторитетом. Так чи інакше, це не конкретна пропозиція, а лише вказівка на напрямок, який нам варто дослідити. Проблема в тому, що це був би надто великий контраст з нинішньою ситуацією, а за нормальних умов важко здійснити радикальну зміну. Та чекати, поки умови стануть менш нормальними, означало б надто сильно спокушати долю.

Адміністрація Буша сповнена рішучості увічнити свою військову перевагу, здійснюючи програму НПРО в односторонньому порядку<sup>2</sup>. Це здійснення політика, та я вважаю її нерозумною, оскільки вона не пропонує захисту від асиметричних загроз. Ми не можемо захистити себе від тероризму без міжнародного співробітництва. Лише якщо люди будуть на нашому боці, стане можливим запобігти діям терористів. Можна було очікувати, що 11 вересня підштовхне до пе-

---

<sup>1</sup> Jonathan Schell, "The Folly of Arms Control" // Foreign Affairs, верес.-жовт. 2000.- С. 22-46.

<sup>2</sup> У заяві "Бачення-2000" Космічного командування Сполучених Штатів задекларовано, що її мета – "домінування над космічною складовою військових операцій заради захисту інтересів та інвестицій США. Інтегрування Космічних сил у сферу засобів ведення війни вздовж всього спектра конфлікту". Див.: [www.spacecom.af.mil/usspacecom/visbook.pdf](http://www.spacecom.af.mil/usspacecom/visbook.pdf).

регляду деяких рішень, та, здається, адміністрація Буша ідеологічно зобов'язана реалізовувати односторонній підхід.

Виходячи з того, що я виступаю за міжнародне співробітництво, можна подумати, що я виступаю проти застосування військової сили. Це не так. Я виступав за військове втручання в Боснії та Косово і радий з того, наскільки великою виявилась американська військова перевага. З постулату про недосконале розуміння випливає, що всі наші спроби відвернути кризу можуть мати нульовий ефект, тож як запасний варіант нам краще бути готовими перемагати у воєнних конфронтаціях, якщо/коли вони виникнуть. Та сили й кошти, що йдуть на міжнародну допомогу, надто вже непропорційно малі в порівнянні з нашою військовою готовністю: 301 мільярд доларів на оборонні витрати<sup>1</sup> проти 10 мільярдів “офіційної допомоги на розвиток” у 2000 році.

Жоден режим не може вижити, спираючись лише на військову силу, і світом, безперечно, не можна управляти завдяки військовій перевазі. Вважаю нашу перевагу досить великою для того, щоб дозволити нам подумати не тільки про те, як її збільшувати і надалі, а й про інші речі. Якщо ми не зможемо стримати розповсюдження зброї масового знищення, існує реальна загроза того, що нашу цивілізацію кінець кінцем буде знищено. Якби нашій безпеці загрожували інші держави, ми не могли б дозволити собі спрямовувати зусилля на цю – більшу – небезпеку, оскільки нам довелося б зосередитись на тій, що ближча, та нині перед нами постають лише асиметричні загрози. Ми не можемо убезпечити себе від цих

---

<sup>1</sup> Офіс менеджменту та бюджету Сполучених Штатів (ОМБ), “Federal Resources in Support of National Defense”, фінансовий рік 2000.

загроз, збільшуючи нашу військову перевагу над іншими державами.

Боротьба проти тероризму вимагає міжнародного співробітництва та поглибленої інспекції. Щоб виправдати поглиблену інспекцію, Сполучені Штати повинні змінити свою позицію від односторонньої гегемонії до лідерства в спільних зусиллях, спрямованих на захист всього світу від порушень закону та порядку. Ми більше не перебуваємо в ситуації холодної війни, коли статуси наддержави та лідера вільного світу були ідентичними. Адміністрація Буша прийшла до влади, сповнена яскраво вираженої рішучості зміцнити наш статус наддержави шляхом розгортання НПРО. Та її політика ґрунтувалась на застарілому погляді на світ. Зручна самоідентифікація часів холодної війни більше не дійсна. Тож ми повинні зміцнювати свій статус лідера вільного світу. Ми повинні сформувати коаліцію бажаючих з метою підтримування закону і порядку в світі. Така коаліція спонсоруватиме міжнародні механізми і сприятиме реалізації в окремо взятих країнах розроблених на міжнародному рівні вдосконалень. Вона пропонуватиме стимули, де це тільки можливо, але й не ухилятиметься від примусу, де це буде потрібно.

Ініціатива має виходити із самих Сполучених Штатів. Це вимагатиме докорінної зміни ставлення, правдивої зміни настроїв. Така радикальна зміна неможлива за нормальних умов, проте нині умови не є нормальними. Ми усвідомили, наскільки непевне благополуччя нашої цивілізації. Не має сенсу витрачати всю нашу енергію на поліпшення нашої відносної позиції в соціальній системі, коли сама система прямує до катастрофи. Сполучені Штати – єдина країна в світі, яка здатна зініціювати зміну світового порядку,

замінити консенсус у Вашингтоні глобальним відкритим суспільством. Щоб зробити це, нам слід відмовитися від необдуманого обстоювання власних вузьких інтересів і трохи подумати над майбутнім людства<sup>1</sup>.

Різниця між глобальним капіталізмом та глобальним відкритим суспільством не така вже й велика. Це не альтернатива типу “або-або”, а лише зміна наголосів, підтвердження важливості моральних засад серед наших аморальних занять. Було б наївно очікувати, що зміниться сама людська природа, проте люди здатні піднятися над обстоюванням власних вузьких інтересів. Справді, вони не можуть жити без певного почуття моралі. Саме ринковий фундаменталізм, який стверджує, що соціальному благу найкраще служить дозвіл людям обстоювати власні інтереси і не думати при цьому про соціальне благо – адже ці два поняття буцімто ідентичні, – є викривленням людської природи. Як сказано вище, я вважаю глобальний капіталізм викривленою формою глобального відкритого суспільства.

Змальована тут картина глобального відкритого суспільства не є практичною програмою, на відміну від заходів, запропонованих у попередніх розділах. Однак реалізація цих пропозицій –

---

<sup>1</sup> Цікаво, що коли Горбачов стояв біля керма Радянського Союзу, він справді переймався проблемою виживання людства; при цьому він вважав, що Сполучені Штати готові стати його партнером у цій справі. Ядерна катастрофа в Чорнобилі стала болісною подією для радянського керівництва, і Горбачов по-справжньому переживав з приводу того, що некомпетентна бюрократія тримає в своїх руках такий небезпечний інструмент як сила атома. Горбачов став спонсором Міжнародної фундації за виживання, в діяльності якої брав участь Андрій Сахаров. Горбачов також сплатив радянські борги перед ООН і прибув до Генеральної Асамблеї, щоб проголосити своє “нове мислення”, та Сполучені Штати проігнорували його заклик.

особливо тієї, що стосується СПЗ, – стала б добрим початком.

Для розвитку Альянсу відкритого суспільства знадобиться набагато більше розмірковувань та підготовки. Мету плекання відкритих суспільств треба узгодити з геополітичними потребами. Раптові зрушення в політиці можуть мати дестабілізуючий ефект. Альянс відкритого суспільства бачиться мені не як заміна наших нинішніх альянсів, а як додатковий вимір нашої політики. Він націлювався б на посилення тих урядів і тих елементів суспільства, що намагаються рухатись у напрямку до демократії та передових поглядів; як інструмент він використовував би стимули, а не покарання. Навіть це може виявитися ризикованою пропозицією, та ми не можемо дозволити собі не ризикнути. Боротьба проти тероризму не принесе успіху, якщо паралельно з нею ми не зможемо спроектувати картину кращого світу. Сполучені Штати повинні виявляти лідерство у боротьбі проти бідності, неосвіченості та репресій з тією ж наполегливістю, рішучістю й готовністю йти на матеріальні витрати, які вони демонструють у війні з тероризмом.



# ДОДАТОК

---

## ПРОПОЗИЦІЯ ЩОДО СПЗ

Пропонується використовувати емісії СПЗ для надання допомоги розвитку та забезпечення суспільними товарами в глобальному масштабі. Багатші країни (за визначенням, даним у “плані ведення операцій” МВФ) жертвуватимуть свої частки нових емісій; менш розвинені країни додаватимуть всі одержані ними СПЗ до власних грошових резервів. Таким чином, менш розвинені країни матимуть і пряму вигоду – з огляду на зростання власних грошових резервів, і непряму – як результат збільшення обсягу міжнародної допомоги.

Пропозицію було б реалізовано в два етапи. На першому етапі спеціальна емісія на суму 21,4 мільярда одиниць СПЗ (приблизно 27 мільярдів доларів), яку було санкціоновано МВФ ще 1997 року і яка нині очікує на ратифікацію Конгресом США, було б схвалено Конгресом за умови, що багатші країни передадуть свої квоти в розпорядження бідніших відповідно до певних правил.

СПЗ можна було б жертвувати лише під попередньо схвалені програми. До числа цих програм увійшли б ті, що передбачають створення довірчих фондів з метою забезпечення суспільними товарами в глобальному масштабі, а також цільові фонди для створення державно-приватних партнерських товариств. На першому етапі список програм-претендентів обмежувався б трьо-

ма-чотирма специфічними пріоритетними сферами, такими, як охорона здоров'я, освіта, інформація (у цифровій формі) та судова реформа. Спонсоровані урядом програми зменшення бідності не розглядалися би; вони zostалися б у компетенції МФІ.

Згідно із запропонованим планом, буде засновано міжнародну консультативну раду, що діятиме під егідою МВФ, проте незалежно від нього. Члени ради призначатимуться на основі публічно задекларованих професійних характеристик і не перебуватимуть під безпосереднім керівництвом урядів, які їх призначили. Рада подаватиме списки програм, що заслуговують на підтримку в формі донорських СПЗ, а також висловлюватиме рекомендації щодо пріоритетів, проте вона не розпоряджатиметься витрачанням фінансів. Донори матимуть право вибирати ті пункти підготовленого радою меню, які їх зацікавили. Це створить ринкоподібний взаємозв'язок між донорами та програмами, пропозицією та попитом. Якість програм гарантуватиме рада, донори нестимуть відповідальність перед громадськістю за якість свого вибору.

Існуватиме також окрема ревізійна комісія, що займатиметься моніторингом та оцінкою програм.

Якщо план виявиться успішним у частині одноразового спеціального випуску СПЗ, на другому етапі пропозиція передбачає щорічні емісії СПЗ з тією ж орієнтацією. Діапазон програм-претендентів буде розширено. Спонсоровані урядом програми зменшення бідності можна було б також брати до розгляду, проте в обмеженій кількості, щоб залишити гроші для неурядових каналів.

Пропозиція щодо СПЗ служить досягненню одразу кількох цілей. Вона поєднує схему збільшення міжнародної допомоги зі схемою збільшення грошових резервів менш розвинених країн.

*Схема донорства:*

1. Збільшить обсяг фінансових ресурсів, призначених для надання міжнародної допомоги. В разі повного виконання вона могла б стати значним кроком на шляху до досягнення запланованих ООН на 2015 рік параметрів розвитку.

2. Гарантуватиме справедливіший розподіл тягаря і зніме “проблему фрирайдерів”.

3. Ліквідує деякі з вад міжнародної допомоги в її нинішньому вигляді, зокрема:

а) Незалежна рада слідкуватиме за тим, щоб потреби реципієнтів стояли вище за інтереси донорів.

б) “Мертву хватку” міжурядових домовленостей буде розірвано; уряди країн-реципієнтів більше не зможуть відігравати роль брамників.

в) Підвищиться координація дій донорів.

г) Реципієнти матимуть більше відчуття причетності та участі.

д) Існуватиме механізм зворотного зв'язку, що посилюватиме успіхи й відвертатиме невдачі.

Створення додаткових грошових резервів принесе відчутну користь менш розвиненим країнам незалежно від плану донорства, проте план донорства значно посилить переваги СПЗ як монетарного інструменту. Це обґрунтовано такими аргументами:

- Міжнародна торгівля нині зростає зі швидкістю, що приблизно вдвічі перевищує темп збільшення глобального ВВП. Країни мають підтримувати показник відношення валютних резервів до імпорту на розумному рівні. Менш розвинені країни мають виділяти частину своїх ек-

спортних надходжень на розбудову власних резервів; емісії СПЗ полегшать цей тягар. Багатшим країнам СПЗ не потрібні, тому що вони мають достатні резерви і/або легкий доступ до міжнародних фінансових ринків. Жертвуючи свої СПЗ, багатші країни знайшли б їм гарне застосування.

- Після 1997 року потреби бідніших країн стали гострішими, оскільки з тих пір перед нововиниклими ринками стоїть проблема відтоку капіталу.
- Нові емісії СПЗ розширюють глобальну ліквідність, тож їх можна було б вважати інфляційними, однак інфляційні тиски зменшились, й існує реальна перспектива глобальної дефляції. Оскільки номінальні відсоткові ставки не можна опустити нижче нуля, в дефляційному середовищі традиційні монетарні інструменти частково втрачають свою ефективність (як це, наприклад, було в Японії). СПЗ будуть корисними як контрциклічний інструмент, особливо якщо багатші країни будуть зобов'язані пожертвувати свої частки.

\* \* \*

Яким чином донорські СПЗ мають враховуватись у національних бюджетах – питання, на яке я не можу запропонувати однозначної відповіді. Можна аргументовано обстоювати і ту, й іншу альтернативу. В принципі, асигнування СПЗ належить до бухгалтерської сфери, але коли СПЗ даруються – то вже реальна витрата. Таким є аргумент на користь включення СПЗ у бюджет. Проте асигнування СПЗ служить зміцненню грошових резервів – у випадку Сполучених Штатів, Стабілізаційного обмінного фонду. Тоді, якщо еквівалентну кількість вилучають і витрачають,

грошові резерви залишаються незайманими, за винятком відсоткових зобов'язань стосовно МВФ. Центральні банки, або ж, у випадку США, Державне казначейство (Міністерство фінансів), зазвичай не шукають асигнувань на покриття змін їхніх валютних резервів, включаючи зароблені чи втрачені відсотки, – такою є аргументація на користь донорства за межами бюджету. Якщо СПЗ розглядаються як контрциклічний інструмент, є підстави стверджувати, що пожертвування мають проходити через бюджети не тоді, коли відбувається емісія СПЗ, а тоді, коли їх викупляють.

Зрештою, кожній країні довелося б самій вирішувати, яким чином пов'язувати СПЗ з бюджетом. Той, хто заперечуватиме проти пропозиції щодо СПЗ на цій підставі, має запропонувати кращу ідею.

# Алфавітний покажчик

---

---

- Альянс відкритого суспільства, 155, 162
- Аргентина  
дефолт Аргентини, 121, 124, 127, 132-135
- Афганістан, 27, 83-84, 138, 156
- Багатостороння агенція з гарантування інвестицій (БАГІ), 94, 97
- Багатостороння угода щодо інвестицій, 39-40
- БАГІ, *див.* Багатостороння агенція з гарантування інвестицій
- Базельська угода, 126, 129
- Базельський комітет з нагляду за банківською діяльністю, 128, 130
- Балкани, 65, 83
- Банк Англії (БА), 126, 127
- Банк міжнародних розрахунків (БМР), 130
- Банк Японії (БЯ), 126, 127
- Бідні країни, що заборгували великі суми (БКЗВС), 66, 94
- Бідність, 21, 22, 27, 79, 94, 164-166
- Біла книга міжнародного розвитку, 57
- Бін Ладен, 27
- Болса-Ескола, 42, 83
- Боснія, 25, 159  
допомога Боснії, 33, 65
- Бразилія, 97, 98, 115, 127  
Болса-Ескола і Бразилія, 42, 83
- Браун, Гордон, 69, 73
- Бретон-вудська конференція, 17, 108, 113
- Буш, Джордж В., 11, 56, 143, 145, 147, 151-152  
біологічна зброя і Буш, 156  
ВТО і Буш, 49  
НПРО і Буш, 144-145, 158, 160  
ОЕСР і Буш, 151  
Світовий банк і Буш, 96
- Валовий внутрішній продукт (ВВП), 22, 28, 31, 77, 84, 117, 142  
зовнішня допомога як відсоток від ВВП, 28, 29 (схема), 30, 31  
людський добробут і ВВП, 22  
міжнародна торгівля та ВВП, 165
- Валовий національний продукт (ВНП), 59, 69
- Відкрите суспільство, 21, 28, 60, 124, 146, 151, 154  
геополітичний реалізм та відкрите суспільство, 139, 140  
глобальний капіталізм та відкрите суспільство, 161  
громадянське суспільство та

- відкрите суспільство, 30, 34  
картина (бачення) відкритого суспільства, 151, 152, 153-154, 161  
11 вересня та відкрите суспільство, 155  
сприяння відкритому суспільству, 31, 34, 68, 155
- Волфенсон, Джеймс, 94, 95
- ВРР, *див.* Всеосяжні рамки розвитку
- Всеосяжні рамки розвитку (ВРР), 66, 79, 94, 98
- Всесвітній економічний форум, 81
- Всесвітня агенція розвитку, 96-97, 99
- Всесвітня екологічна організація, 48
- Всесвітня організація охорони здоров'я (ВОЗ), 80, 81
- Всесвітня торгова організація (ВТО), 21, 23, 26, 27, 37, 43, 51, 57-58, 143  
бюджет ВТО, 56  
критика ВТО, 37, 38, 45, 56  
МОП та ВТО, 40, 44, 45, 46  
примус з боку ВТО, 41-42  
ПТІЗ та ВТО, 52-53  
трудова права та ВТО, 42, 44
- ВТО, *див.* Всесвітня торгова організація
- Гегемонія, 150, 152, 160  
відповідальність і гегемонія, 138  
гегемонія США, 139, 146, 147, 150-151, 153
- Геополітичний реалізм, 139, 140, 142, 148, 152
- Глобалізація, 7, 8, 10, 17-19, 21, 27, 36, 58, 71, 84, 101, 146  
асиметрія та глобалізація, 150  
конкуренція та глобалізація, 139  
критика глобалізації, 22, 23, 45
- розвиток глобалізації, 16-17,
- Глобальний капіталізм, 43, 146  
відкрите суспільство та глобальний капіталізм, 161
- Глобальний обмін задля соціальних інвестицій, 81
- "Глобальний свідок", 54
- Глобальні фінансові ринки, 10, 17, 19-20, 24  
проблеми глобальних фінансових ринків, 105-107  
торгівля та глобальні фінансові ринки, 103
- Глобальний фонд боротьби зі СНІД, туберкульозом та малярією, 81
- Декларація незалежності, 140
- Договір про заборону протипіхотних мін, 150
- Договір про обмеження балістичних ракет, 145
- Доповідь Зеділо, 55, 57, 73, 92
- Доповідь про стратегію зменшення бідності (ДСЗБ), 66, 79, 95
- Еквадор, 115
- Економічна криза, 85, 105, 106, 110, 111, 112, 113, 116, 130, 134, 143  
МВФ і економічна криза, 114  
причини економічної кризи, 107, 108
- Європейський Союз (ЄС), 122, 142, 147  
регіональна торгівля і Європейський Союз, 53  
суверенітет і Європейський Союз, 154-155
- Європейський центральний банк (ЄЦБ), 123, 126, 127
- ЄЦБ, *див.* Європейський центральний банк

- Зарубіжна/зовнішня допомога (допомога зарубіжним країнам), 32, 39, 61, 90-91  
вади допомоги зарубіжним країнам, 65  
донори та зовнішня допомога, 33-34, 100  
доставка допомоги зарубіжним країнам, 33, 59, 68-72  
зовнішня допомога як відсоток ВВП, 28, 29 (схема), 30, 31  
ризиків, пов'язані із допомогою зарубіжним країнам, 31, 33-34, 68, 91  
ринки для допомоги зарубіжним країнам, 90  
Зовнішня політика, 138, 139-140, 141-142, 154-155
- Індекс облігацій нововиниклих ринків (ІОНР), 115-116, 126 (графік)
- Індія, 157  
Індонезія, 110, 111, 114  
Ірак, 61, 156
- Кавальйо, Домінго, 132  
Картер, Джимі, 140  
Китай, 46, 145, 146  
ВТО і Китай, 42, 44  
Кім Те Чжун, 145  
Кіотський протокол, 60, 150  
Кісінджер, Генрі, 24, 139-140, 152  
Клінтон, Біл, 143, 144, 152  
Комісія Мелцера, 96-97, 100  
Комісія Пірсона, 30-31  
Конвенція про біологічну різноманітність, 150  
Конвенція про заборону біологічної та токсичної зброї (1972), 156  
Конвенція про морське законодавство, 150  
Корпорація фінансового мікрокредитування, 101
- Косово  
втручання в Косово, 159
- Малі та середні підприємства (МСП), 54, 101  
МВФ, *див.* Міжнародний валютний фонд  
Мексика, 127  
криза в Мексиці, 105-106, 110  
Механізм валютних курсів (МВК), 123  
Міжнародна асоціація розвитку (МАР), 94, 95, 96  
Міжнародна конференція з питань фінансування розвитку (ООН), 26, 36, 92  
Міжнародна наукова фундація, 64-65  
Міжнародна організація праці (МОП), 40, 150  
ВТО і МОП, 40, 44, 45, 46  
Міжнародна фінансова корпорація (МФК), 94  
Міжнародний валютний фонд (МВФ), 17, 30, 61, 63, 64, 66, 74, 95, 107, 113, 115, 117, 122, 124, 131  
валютна планка та МВФ, 135  
економічна криза та МВФ, 111, 113-114, 127, 134-135  
завдання МВФ, 62, 108  
історія МВФ, 108-111  
кредитні лінії МВФ, 125-126  
Міністерство фінансів США та МВФ, 110, 131, 135  
моральна загроза та МВФ, 113-114, 129  
ОКЛ та МВФ, 126  
план дій МВФ, 73, 163  
Світовий банк і МВФ, 93  
СПЗ та МВФ, 74-76, 85-86, 89, 164  
структурні реформи та МВФ, 124-125  
умови, поставлені МВФ, 113  
Міжнародний кримінальний суд, 61, 150



- Міжнародні фінансові інституції (МФІ), 62, 63, 66-67, 69, 79, 95, 102, 132, 164
- Міжнародні фінансові та торгові інституції (МФТІ), 8, 9, 21, 23, 25, 26, 30, 36, 57, 96, 137
- Міністерство фінансів (Державне казначейство) США, 110, 112, 122, 131, 135, 167
- Монтерейська конференція з питань фінансування та розвитку, 73, 92
- МОП, *див.* Міжнародна організація праці
- Моральна загроза, 107, 108, 109, 114, 129, 134
- Морган, Дж. П.  
ІУНР Дж. П. Моргана, 115-116
- МФІ, *див.* Міжнародні фінансові інституції
- МФТІ, *див.* Міжнародні фінансові та торгові інституції
- М'янма (Бірма)  
примусова праця в М'янмі, 45
- НАТО, 144, 147
- Національна протиракетна оборона (НПРО), 144-145, 158, 160
- Неурядові організації (НУО), 38, 54, 61, 68, 79, 95, 164
- Німеччина, 32, 122-123
- НПРО, *див.* Національна протиракетна оборона
- Облігації Брейді, 109
- Обумовлені кредитні лінії (ОКЛ), 125-126
- 11 вересня, 10, 27, 56, 158-159  
вплив 11 вересня, 36, 137-139, 144, 145, 147, 148, 149-150, 155  
зовнішня політика та 11 вересня, 141-142  
ОЕСР та 11 вересня, 151
- ОЕСР, *див.* Організація економічного співробітництва та розвитку
- Оподаткування, 18, 53, 70, 71, 101  
конкуренція та оподаткування, 55-56
- Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), 31, 56, 69, 151
- Організація Об'єднаних Націй (ООН), 23-25, 26, 31, 60, 67, 156
- Офіційна допомога на розвиток (ОДР), 159
- Пакистан, 157
- Пакт стабільності для південно-східної Європи, 83
- "Партнери по здоров'ю", 80-81
- Південна Корея  
ринкова криза та Південна Корея, 110, 112, 113
- Північна Корея  
НПРО та Північна Корея, 144-145
- Північноамериканський договір про вільну торгівлю (NAFTA), 49, 53
- План Маршала, 28, 63, 65, 138, 141
- Пов'язані з торгівлею інвестиційні заходи (ПТІЗ), 39, 43, 52, 53, 54
- Пов'язані з торгівлею права інтелектуальної власності (ПТПВ), 39, 43, 52
- Податок Тобіна, 70-72
- Права людини, 24, 25, 35, 38, 40, 41, 42, 49, 52, 60
- Програма розвитку ООН (ПРООН), 33, 83, 84
- Профспілки, 38, 45, 49
- Радянський Союз, 63, 65, 138, 153  
крах Радянського Союзу, 68, 141

- кредити Радянському Союзу, 32  
Рейган, Роналд, 18, 110  
Ресурс грантів розвитку (РГР), 95  
Ринкові фундаменталісти, 19-23, 30, 105, 106-107, 108, 110, 113-114, 125, 129, 142, 148, 149, 161  
Ришельє, М, 24  
Росія, 63, 145, 147  
    криза та Росія, 114  
    МВФ та Росія, 64  
Рузвелт, Теодор, 140  
Румунія, 115  
Рух "Ювілей-2000", 36  
  
Саміт Міленіуму (ООН), 26  
Саміт ООН щодо фінансування розвитку (Мексика), 55  
Світовий банк, 17, 30, 64, 66  
    кредити Світового банку, 61, 93-94, 98, 99, 100  
    критика Світового банку, 96  
    МАР та Світовий банк, 94  
    МВФ та Світовий банк, 93  
    НУО та Світовий банк, 95  
    план лікування туберкульозу та Світовий банк, 81  
    роль Світового банку, 62, 94-95, 97-98  
Слідча комісія (МОП), 44, 45  
Служба зовнішньої торгівлі, 99  
Спеціальні права запозичення (СПЗ), 36, 101, 124, 162, 163-167  
    донорство СПЗ, 87, 88  
    емісія СПЗ, 75, 79, 84-86, 87, 96, 165, 166  
    зовнішня допомога та СПЗ, 77, 86  
    менш розвинені країни та СПЗ, 163, 165  
    пропозиція щодо СПЗ, 72-74, 77-92  
Сполучені Штати  
    економічна криза та Сполучені Штати, 116-117  
    роль Сполучених Штатів, 139-140, 150  
    світовий порядок та Сполучені Штати, 160-161  
    СПЗ та Сполучені Штати, 88, 92  
    Стабілізаційний обмінний фонд, 87, 88, 166  
    Статті угоди (МВФ), 85, 131  
  
Таїланд, 110  
Тероризм, 56, 68, 144, 145, 150, 158, 160, 162  
Тетчер, Маргарет, 18  
Тобін, Джеймс, 70  
Торгівля, 24, 26, 37, 38, 41, 49, 53, 55, 61-62, 103  
    ВВП і торгівля, 165  
Торгові санкції, 45-46, 47, 61  
Трудові права, 38, 39, 41, 42, 43, 44-46, 52  
Туберкульоз, 80-81  
  
Україна, 32, 115  
Уругвайський раунд, 53, 57  
  
Федеральна резервна система, 99, 112, 122, 126, 127  
Фінансування нововиниклих ринкових економік, 118-119 (графік)  
  
Холодна війна, 28, 32, 68, 140, 141, 143, 144, 157, 160  
Хусейн, Садам, 155, 156  
  
Цілі розвитку Міленіуму, 26  
  
Чилі, 98, 127  
  
Ядерна зброя, 156-158  
Японія, 139, 143  
  
Vain & Company, 81  
NAFTA, *див.* Північноамериканський договір про вільну торгівлю

# ДЖОРДЖ СОРОС ПРО ГЛОБАЛІЗАЦІЮ

---

---

*Переклав з англійської  
Андрій Фролкін*

Відповідальна за випуск *Тетяна Соломаха*  
Редактор *Микола Фролкін*  
Технічний редактор *Ольга Грищенко*  
Коректор *Талла Грузинська*  
Дизайн обкладинки *Василя Марущинця*

Підписано до друку 15.07.2002.  
Формат 84 × 108<sup>1</sup>/<sub>32</sub>. Папір офсетний №1.  
Гарнітура Гарамонд. Друк офсетний.  
Зам. № 2-1942 Л.

Видавництво

Соломії Павличко "Основи".

01133, Київ-133, бульв. Лихачова, 5.

Тел./факс (38-044) 295-25-82, 295-86-36

E-mail [osnovy@ukrnet.net](mailto:osnovy@ukrnet.net)

<http://www.vsv.com.ua/osnovy/>

ЗАТ "Віпол" ДК №15.

03151, Київ-151, вул. Волинська, 60.

**Сорос, Джордж.**

С 65 Джордж Сорос про глобалізацію / Пер. з англ. А. Фролкін. — К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. — 173 с.

ISBN 966-500-222-8

Нова книжка Джорджа Сороса – найважливіша праця провідного міжнародного фінансиста і знаного філантропа з проблем глобалізації. Автор критично осмислює і сміливо розкриває істотні вади, які супроводжують поступ транснаціонального бізнесу, швидку інтеграцію міжнародних фінансових ринків і які поки що вкрай негативно позначаються на стані відсталих і слаборозвинених країн, спричиняючи – прямо або опосередковано – зростання бідності їхнього населення.

Особливий наголос Дж. Сорос робить на тій незаперечній істині, що “головним джерелом бідності і злиднів у сьогоднішньому світі” є “погані уряди”.

Книжка розрахована на широке коло читачів – науковців, політиків, урядовців, викладачів, студентів, усіх, хто цікавиться проблемами поступу сучасного світу.

ББК 65.5

НБ ПНУС



720506