

Одиозность или только ее угроза?

Почему предложение в отношении одиозного долга,
по всей вероятности, останется нереализованным

Рагурам Раджан



Рагурам Раджан —
экономический советник
и директор
Исследовательского
департамента МВФ.

КОГДА долговые обязательства принимаются суверенным правительством, которое не имеет законного права представлять волю народа этой страны, и полученные средства не используются в интересах народа, происходит нечто совершенно неприемлемое. Рассмотрим пример Южной Африки в период режима апартеида, когда займы брались, в частности, для финансирования военной машины, использовавшейся для подавления африканского большинства. Принятые таким образом долговые обязательства были вдвойне одиозными, не только потому, что поступающие средства использовались для угнетения африканского большинства и поддержания власти режима апартеида, но и потому, что ответственность за погашение долга в конечном счете легла на угнетенное население. Эту ответственность приняло на себя правительство, пришедшее на смену режиму апартеида. И все же представляется, что данный пример имеет все характерные признаки ситуации, когда «необходимо было что-то сделать», чтобы избавиться от «одиозного долга».

Но что надлежит делать в таком случае? Одно из предложений — создать международную комиссию (например, в рамках Организации Объединенных Наций), которая будет определять, какие режимы не являются законными представителями народа и не заботятся о его интересах. Если такая комиссия объявила данный режим и принятые им долговые обязательства одиозными, последующие режимы могут быть освобождены — путем заключения международного соглашения — от необходимости выплачивать долги этого одиозного режима. Кроме того, можно было бы изменить законы страны-кредитора таким образом, чтобы кредиторы из этой страны практически не имели возможности заставить другую страну погасить свой долг после того, как он объявлен одиозным.

Такой механизм открывает впечатляющие возможности. Если бы комиссия объявила одиозным режим Мобуту Сесе Секо в самом начале его правления, он не смог бы увеличить долг бывшего Заира (ныне Демократическая Республика Конго) до 12 млрд долларов или использовать 4 млрд долларов для своего личного обогащения. Возможно даже, что если бы он не имел возможности получать займы для поддержания своего режима «на плаву», он не удержался бы у власти надолго. Несомненно, цели, преследуемые сторонниками механизма объявления долга «одиозным», весьма привлекательны (см. «Одиозный долг», Ф&Р, июнь 2002, стр. 36).

К сожалению, этот механизм не смог бы работать с такой степенью точности, которая подразумевается в приведенном примере, — его действие, скорее, напоминало бы нейтронную бомбу, чем ракету с лазерным управлением. Он затруднил бы возможность заимствования не только для одиозных режимов, но и для любых законных режимов, которые даже в отдаленной перспективе могут смениться одиозными. Неокрепший демократический режим, пытающийся получить ссуду для преодоления последствий засухи, может столкнуться с еще большими трудностями, если кредиторы будут также пытаться оценивать вероятность краха этого режима. Если ему на смену придет «плохой» режим, принятые долговые обязательства будут объявлены одиозными, и кредиторы понесут огромные потери. Предвидя такой исход, кредиторы отказываются предоставлять займы, что повышает вероятность смены режима. Что же надлежит сделать, чтобы не допустить ситуации, при которой дух последующих одиозных долгов будет «заражать» все предыдущие долги и еще больше затруднять получение займов для всех стран, в которых может произойти смена режима, хотя бы и в отдаленной перспективе?

Одно из разумных предложений состоит в том, чтобы попросту ограничить возможность недоброжелательного отношения к будущему долгу (Kremer and Jayachandran, 2002). Другими словами, последующие режимы могут законным образом избежать погашения только тех долговых обязательств, которые приняты после того, как комиссия объявила долг того или иного режима одиозным. Достоинство этой идеи в том, что рынкам не придется гадать, будут ли законными их требования по кредитам. Кроме того, постольку, поскольку одиозные правители не смогут расхищать заемные средства или использовать полученные займы на строительство монументов для собственного прославления, ресурсы будут сохраняться для обслуживания ранее принятых долговых обязательств, повышая тем самым их ценность.

Но реалистично ли это предложение? Проблема заключается в том, что его реализация может привести к другим, непреднамеренным последствиям. Хотя кредиторам не придется гадать, будут ли считаться законными ссуды, предоставленные ими конкретной стране, они все же могут испытывать неуверенность относительно стоимостной ценности таких ссуд. И вот почему: немногие развивающиеся страны или растущие компании могут погасить все принятые ими долговые обязательства или даже получить значительный доход, если у них нет возможности привлечь дополнительное финансирование. Причина состоит в том, что страны и компании рассчитывают на рост — устойчивый приток новых проектов и продолжение старых, а также остающиеся средства — для обслуживания принятых ранее долговых обязательств. Как правило, страны и компании идут по пути «вырастания» из долга.

Однако если будущий долг объявлен одиозным, страна уже не сможет брать займы, чтобы продолжать осуществлять начатые ранее проекты, не говоря уже о том, чтобы финансировать новые (разумеется, при условии, что одиозный режим не обязательно должен был привести страну к немедленному экономическому краху, — если бы он был столь разрушительным, мало кто вообще готов был бы предоставлять этой стране кредиты, и не было бы необходимости в специальной процедуре для объявления долга одиозным). Даже если бы одиозные правители имели намерение обслуживать свои долговые обязательства, объявление будущего долга этого режима одиозным существенно затруднило бы такое обслуживание. Учитывая то сопутствующее обстоятельство, что стимулы к погашению долга частично обусловлены желанием сохранить возможность получать займы, вполне вероятно, что такой режим объявит дефолт по существующему долгу, как только он признан одиозным, что отрицательно скажется на стоимостной оценке этого долга. Предложение объявлять одиозными только будущие долговые обязательства может смягчить некоторые проблемы, связанные с первоначальными механизмами в отношении одиозного долга, но ни в коем случае не устранил их полностью.

Еще один вариант — выделить прошлые долговые обязательства, средства по которым использовались в низменных целях, таких как репрессии или расхищение, и объявить одиозными и не подлежащими взысканию только эти долги (см., например, Adams, 2004). Такой механизм предполагает возложение на кредиторов ответственности за конечное использование их средств. Но и это предложение проблематично. Во-первых, трудно установить, как будет использована импортная сталь — на производство товаров народного потребления или оружия. Даже ружья и пули могут использоваться в законных целях, например, полицией для борьбы с преступностью. Если бы кредиторы несли ответственность

за конечное использование средств, они старались бы избежать финансирования большого числа законных видов деятельности. Кроме того, данное предложение основано на допущении, что деньги не являются взаимозаменяемыми. Что может помешать правительству финансировать строительство дорог и портов за счет иностранных кредитов и при этом использовать средства налогоплательщиков на покупку танков и подводных лодок?

Поскольку подобные предложения сопряжены с издержками, становится важно еще раз рассмотреть обеспечиваемые ими выгоды. Возможно ли помешать диктаторам преследовать их цели? Не будут ли действительно коррумпированные правители попросту распродавать имеющиеся у страны активы по бросовым ценам за наличные? Не возрастет ли торговля антиквариатом, находящимися под угрозой исчезновения животными, лесом и наркотиками? Может ли так случиться, что положение страны ухудшится, если диктаторы будут расхищать средства нестандартными способами, а не путем наращивания долга?

Все дело в том, что хотя предложение в отношении одиозного долга вполне обосновано, оно вряд ли явится панацеей. Необходимо признать, что придется идти на компромиссы, сопоставляя первоначальные издержки, которые несет любая непрочная демократия из-за угрозы возможной будущей одиозности, с возможными выгодами от обуздания коррумпированных диктаторов, финансируемых слишком услужливыми банкирами. Если в настоящее время существует множество одиозных режимов, но мало шансов на то, что нынешние демократические режимы превратятся в одиозные, достоинства этого предложения превосходят издержки. Если в настоящее время одиозных режимов немного, а потенциальное число превращений велико, верно обратное.

Таким образом, нет необходимости в «теории заговора», чтобы объяснить, почему предложение в отношении одиозного долга остается нереализованным или почему новые законные правительства, такие как правительство Южной Африки, пришедшее на смену режима апартеида, принимают на себя ответственность за обслуживание унаследованных ими потенциально одиозных долговых обязательств. Беспокойство относительно возможной дезорганизации рынков долговых обязательств вполне обосновано. Но существуют также потенциальные выгоды, которые заслуживают дальнейшего изучения. Если бы исследователям предоставили свободу действий, они бы выбрали случайным образом какого-нибудь мелкого диктатора, объявили бы его долг одиозным и посмотрели бы, что получится. Такое предложение едва ли найдет много сторонников — идея экспериментирования со странами большинству представляется отталкивающей. Поэтому, учитывая отсутствие исследований, которые позволили бы разобраться в этой проблеме путем разумного использования имеющихся данных, или случайных естественных экспериментов, нет ничего удивительного — или даже несправедливого — в том, что предложение в отношении одиозного долга, по всей вероятности, останется нереализованным. ■

Литература:

Adams, Patricia, 2004, "Iraq's Odious Debts," *Policy Analysis*, No. 526 (September 28) (Washington: Cato Institute).

Многие факты, приведенные в настоящей статье, почерпнуты из работы "Odious Debt," («Одиозный долг») рабочего документа, подготовленного Майклом Кремером и Симоной Джайачандран и опубликованного Национальным бюро экономических исследований в мае 2002 года.