

# Помощь и рост: проблемы экономической политики

Для того чтобы разорвать порочный круг бедности,  
одной только помощи недостаточно

Рагурам Раджан

**Т**ЕПЕРЬ, когда развитые страны и международные финансовые организации обязались списать долг стран с высоким уровнем задолженности, задача заключается в том, чтобы обратить эти ресурсы в реальный экономический рост и более быстрый прогресс в достижении Целей в области развития, поставленных в Декларации тысячелетия. Некоторым, возможно, кажется, что битву с бедностью можно выиграть, попросту заставив богатые страны предоставлять большее облегчение бремени долга и больший объем помощи, однако эксперты, в том числе те, кто участвовал в подготовке недавних докладов Комиссии Соединенного Королевства для Африки и Проекта тысячелетия, считают, что это — лишь один из необходимых компонентов. Кампания по преодолению бедности еще только начинается. Чтобы добиться успеха в ее осуществлении, необходимо признать ошибки прошлого, а также объективно подходить к принятию решений на будущее. И в первую очередь необходимо признать неоднородный характер помощи в прошлом.

## Помощь и рост

Оптимальный путь к освобождению малоимущих в странах с низкими доходами от бедности состоит в ускорении экономического роста в этих странах. Для неспециалиста это может означать попросту предоставление этим странам большего объема помощи. Однако среди экономистов бытует общее мнение относительно одного момента, а именно того, что данные практически не подтверждают наличия устойчивого и безусловного воздействия помощи на экономический рост.

Прежде чем идти дальше, позвольте мне сказать, что слово «воздействие» подразумевает причинно-следственную связь. Это — не одно и то же, что корреляция. Можно обнаружить в данных отрицательную корреляцию

между помощью и экономическим ростом, но это не означает, что увеличение помощи приводит к сокращению роста. Например, если помощь, как правило, поступает в страны, демонстрирующие низкие показатели, корреляция между помощью и ростом отрицательна, даже несмотря на то, что помощь не приводит к низким темпам роста: направленность причинно-следственной связи обратна. Именно поэтому экономисты используют методику, называемую анализом инструментальных переменных, для того чтобы отличить причинно-следственную связь от простой корреляции. В последних статьях, написанных мной в соавторстве с Арвиндом Субраманианом из Исследовательского департамента МВФ, рассказывается о том, что когда мы не использовали инструментальные переменные, нами была обнаружена отрицательная корреляция между помощью и ростом, но как только мы стали применять такую методику, эта корреляция по существу исчезла (Rajan and Subramanian, 2005, a и b). Это означает, что те, кто скептически относится к помощи, могли ошибаться, полагая, что ранее обнаруженные ими отрицательные корреляции подтверждают их точку зрения. Но, к сожалению, мы также не находим устойчивой и значимой положительной корреляции.

Означает ли это, что помощь ни при каких обстоятельствах не может способствовать ускорению роста? Разумеется, нет! Представления неспециалиста, конечно же, имеют некоторое значимое основание. Бедные страны испытывают дефицит средств и должны быть в состоянии эффективно использовать притоки помощи. Проводились целевые исследования стран, в которых темпы роста повысились благодаря помощи, и конкретных проектов в рамках помощи, которые принесли громадную помощь малоимущим. Что нам, экономистам, не удалось определить,



Рагурам Раджан —  
экономический советник  
и директор  
Исследовательского  
департамента МВФ.

так это устойчивый набор экономических условий, о которых можно было бы сказать, что они способствовали экономическому росту стран. И не потому, что мы не предпринимали к тому попыток.

Например, в одном важном исследовании было высказано предположение о том, что помощь ведет к росту, но только в странах с надлежащим государственным управлением (Burnside and Dollar, 2000). Несомненно, это казалось весьма разумным выводом — одно из необходимых условий для того, чтобы помощь могла способствовать росту, очевидно, заключается в том, чтобы средства, поступающие в порядке помощи, не утаивались на счетах в швейцарских банках. Но, к сожалению, это не представляется достаточным условием положительного влияния помощи на рост, так как последующие исследования показали, что этот вывод не является устойчивым (Easterly, Levine, and Roodman, 2004). По-видимому, для того чтобы обеспечить эффективность помощи, необходимы иные средства, помимо рационального государственного управления.

В одном из недавних исследований (Clemens, Radelet, and Bhavnani, 2004) предпринимается еще одна попытка проанализировать данные, исходя из предположения о том, что не все виды помощи оказывают одинаковое воздействие на рост. И вновь обоснование вполне состоятельно. Например, почему мы должны ожидать, что гуманитарная помощь приведет к росту, или что помощь, выделяемая на цели образования (дети — долгосрочный проект, если таковой вообще когда-либо существовал), вызовет экономический рост в краткосрочном плане? В исследовании действительно показано, что помощь, которая, как правило, оказывает краткосрочное экономическое воздействие (например, помощь, направляемая на строительство дорог или прямую поддержку сельского хозяйства), находится в положительной взаимосвязи с краткосрочным ростом. Однако и в этом я не вполне убежден. Авторы данного исследования утверждают, что помощь, оказывающая краткосрочное воздействие, должна быть в центре внимания потому, что в научной литературе основное внимание уделяется темпам экономического роста стран за четырехлетние периоды. Следовательно, я полагаю, что если отойти от научной литературы и рассмотреть долгосрочный рост (например, за несколько десятилетий, что в действительности представляет наибольший интерес для нас), экономическая помощь (в противоположность, например, гуманитарной помощи), накопленная за этот период, должна оказывать ощутимое воздействие на рост (что устраняет необходимость разграничивать помощь, оказывающую краткосрочное воздействие, от помощи, оказывающей долгосрочное воздействие). Работа, сделанная мной вместе с Субраманьяном, позволяет сделать вывод об отсутствии устойчивой положительной корреляции между экономической помощью и долгосрочным ростом.

Несмотря на мои собственные убеждения относительно того, чему нас учит прошлое, я признаю, что дискуссии об эффективности помощи практически неразрешимы. К сожалению, дальнейшие межстрановые исследования по типу существующих могут не дать убедительных ответов. Мы можем и дальше стараться найти переменную, которая позволит отобрать страны, получавшие помощь, а также развивавшиеся экономически (или пытаться найти такую форму помощи, которая находится в положительной взаимосвязи с ростом). Однако к какому выводу мы придем после этого? Говоря другими словами, когда одни и те же данные анализируются многократно, существует риск обнаружить тенденции, кото-

рые носят случайный характер. Именно поэтому многие экономисты скептически относятся к тому, что мы можем узнать много нового при помощи межстрановых исследований.

Разумеется, неприспособленность дальнейшего эконометрического анализа для прояснения этих дискуссий привела бы неспециалиста в отчаяние гораздо раньше, чем экономиста. Однако неспециалисту следует учитывать, что лучшим имеющимся примером систематического действия помощи в группе стран является План Маршалла, благодаря которому разрушенные страны послевоенной Западной Европы были возвращены в ряды богатых стран. Причина, по которой он оказался столь эффективным, может заключаться в том, что институты этих стран, включая уровень образования населения, вероятно, были в состоянии поддерживать ВВП на душу населения на значительно более высоком уровне, чем послевоенные низкие показатели. Возможно, именно поэтому можно наблюдать, что страна, выходящая из конфликта, переживает значительный период наивысшего экономического роста, во время которого помощь весьма эффективна — в качестве самых последних примеров можно привести Мозамбик или Уганду. Тем не менее следует умерить свой оптимизм, учитывая недавний канонический пример Кореи — страны, выкарабкивающейся из бедности и вступающей в ряды богатых стран. Корея действительно была опустошена войной, но ее впечатляющий рост начался примерно в то же время, когда потоки помощи сошли на нет.

#### **Как избежать «голландской болезни»**

По мнению некоторых, существует лучший способ — сосредоточиться на подходах, доказавших свою эффективность. В частности, финансирование должно направляться на поддержку микроинтервенций или программ, проверенных оценками и экспериментами, которые могут быть весьма полезны, например, для содействия развитию образования и здравоохранения, несомненно ведущих к росту. Здесь мы многое узнали из работ Абхиджита Банержи из Массачусетского технологического института, Майкла Кремера из Гарвардского университета и их студентов, а также от Всемирного банка, включая «Доклад о мировом развитии, 2004 год».

Нам известно, что оказание услуг малоимущим заключается не только в предоставлении им денежных средств. Можно построить превосходные новые школы и платить учителям высокую зарплату, но они не будут выходить на работу, чтобы учить детей. Можно поставлять бесплатные лекарства в больницы, предназначенные для малоимущих, но фармацевт может попросту продавать их на черном рынке. Это не значит, что школы и больницы не нужны, но такие базовые блага часто являются самым простым делом. Разработчикам политики необходимо также создать правильные стимулы для поставщиков услуг и малоимущих клиентов, а также правильно распределить полномочия и потоки информации между ними, с тем чтобы обеспечить предоставление достаточно качественных услуг. Известно, что закон непреднамеренных последствий действует постоянно. Это означает, что редкие программы осуществляются так, как задумано их разработчиками, поэтому необходимо обширное экспериментирование, частые наблюдения и оценки, а также обмен оптимальной практикой, с тем чтобы эти целевые интервенции могли достигать намеченных результатов.

К сожалению, я не уверен в том, что даже если каждая микроинтервенция в отдельности будет эффективна, все они будут эффективно работать вместе. Одни интервенции могут влиять на другие и нарушать их ход или конкурировать за од-

### Что можно сказать о гуманитарной помощи?

Означает ли данный осторожный подход к помощи в целом, что мир должен усомниться в целесообразности предоставления гуманитарной помощи? Ни в коем случае! Однако важно, какую форму принимает эта помощь. В разгар гуманитарного бедствия следует сосредоточить усилия на предоставлении затронутому региону достаточной помощи в натуральной форме, если местное производство в основном осуществлять невозможно (например, в случае если потеря местного урожая является непосредственной причиной гуманитарного бедствия). Однако если товары доступны, но бедствующее население не имеет покупательной способности, может быть целесообразнее направлять помощь в денежной форме. В этом случае помощь может приводить к созданию большего числа рабочих мест в данном районе. Кроме того, когда требующая безотлагательных мер чрезвычайная ситуация позади, донорам следует проследить, чтобы дополнительная помощь не подрывала стимулы к местному производству — например, чтобы дары в виде поношенной одежды не уничтожили бизнес местных портных.

Временами доноры сталкиваются с дилеммой доброго самаритянина. Безразличные местные органы управления забирают себе часть гуманитарной помощи в обмен на то, чтобы позволить помощи дойти до голодающего населения. Хотя помощь уменьшает страдания населения в краткосрочном плане, она также укрепляет позиции органов управления, продлевая страдания населения в долгосрочной перспективе. Эта дилемма не имеет простых решений.

ни и те же ресурсы. Они также могут вызывать негативные вторичные эффекты в остальной экономике.

Последнее — не только возможность. Предположим, что поступает большой объем помощи для поддержки интервенций в области образования, здравоохранения и социального обслуживания. Страна-получатель быстро нанимает большое число образованных работников — учителей, конторских работников, медсестер, мастеров (для строительства школ), инженеров, а также государственных служащих и администраторов, распоряжающихся помощью. Высокообразованные работники будут пользоваться большим спросом, поэтому их заработная плата будет иметь тенденцию к росту и вполне может возрастать быстрыми темпами. В свою очередь, предприятиям придется повышать заработную плату менеджеров, инженеров и руководящего персонала. Предприятия, производящие товары для внутреннего рынка и не сталкивающиеся с конкуренцией, могут передавать свои возросшие издержки дальше по технологической цепи. Но предприятия, производящие продукцию на экспорт, не могут делать этого, поэтому они будут сокращать производство и даже начнут закрываться. Это — один из примеров явления, называемого «голландской болезнью», которая снижает конкурентоспособность получателей помощи. Субраманьян и я показали, что в странах, которые в 1980-е и 1990-е годы получали больше помощи, ориентированные на экспорт, трудоемкие отрасли не только развивались медленнее, чем другие отрасли — то есть помощь действительно вызвала «голландскую болезнь», — но и обрабатывающий сектор в целом развивался медленнее. И вновь охлаждает оптимизм мысль о том, что притоки помощи, ограничивая рост обрабатывающей промышленности, могли помешать бедным странам встать на путь экономичес-

кого роста, которому первыми последовали «тигры» Восточной Азии и по которому теперь идет Китай.

Вместе с тем «голландская болезнь» не является конечным состоянием. Ее можно облегчить при помощи разумных мер экономической политики. Однако для того чтобы сделать это, необходимо прежде всего признать ее существование и пагубные последствия. То же справедливо в отношении других возможных «болезней», вызываемых помощью.

### Надежда есть

Игнорировать прошлое или видеть в нем только хорошее — значит обрекать себя на его повторение. Было бы упрямством отрицать, что многие бедные страны добились громадного прогресса в создании условий для устойчивого роста, однако жителям бедных стран не поможет также, если мы скажем, что все проблемы прошлого действительно и окончательно остались в прошлом. Хотя никто не располагает «магическим средством» для экономического роста, существует ряд моментов, которые представляются важными. В их число входит разумное макроэкономическое управление при соблюдении бюджетной дисциплины, умеренная инфляция и достаточно конкурентоспособный валютный курс; законы и меры политики, создающие благоприятные условия для деятельности частного сектора с низкими транзакционными издержками; и экономика, открытая для международной торговли. Кроме того, необходимо поощрять инвестиции в здравоохранение и образование, благодаря которым население будет не только жить лучше, но и понимать возможности, открываемые экономическим ростом и конкуренцией.

Один из способов, которым богатые страны и международные финансовые организации могут содействовать этому, заключается в том, чтобы сделать меры экономической политики, которые в целом удовлетворяют этим требованиям, необходимым условием помощи. Однако им следует воздерживаться от микрорегулирования и не перегружать общеэкономические предъявляемые условия излишне детализированными экономическими предписаниями или социально-политическими предъявляемыми условиями. Как только в стране созданы необходимые общие условия, она должна иметь возможность определять свой собственный курс. В конечном счете, неудачи прошлых грандиозных теорий экономического роста должны заставить нас с осторожностью относиться к чрезмерным предписаниям.

Богатые страны также могут помочь, уменьшив препятствия, которые они ставят на пути экспорта из бедных стран, и убедив эти страны снизить свои собственные торговые барьеры, включая барьеры для торговли с другими бедными странами. Они могут затрачивать больше средств на развитие исследований и разработок лекарственных препаратов и сельскохозяйственных технологий, которые принесут пользу беднейшим странам. Они могут более активно обеспечивать условия для того, чтобы их компании и должностные лица не «смазывали колеса» коррупции в бедных странах (см. другие предложения в работе Birdsall, Rodrik, and Subramanian, 2005). И они должны без колебаний предоставлять гуманитарную помощь в случае бедствий (см. вставку).

Будем питать надежду на готовность внешнего мира предоставлять больше помощи лучшего качества. Однако в конечном счете будущее бедных стран находится в их собственных руках. Только благодаря их собственной воле и усилиям добрые намерения внешнего мира могут быть использованы для того, чтобы бедность действительно осталась в прошлом. ■