



По-прежнему

НИЖНИЙ МИЛЛИАРД

Интервью Гленна Готтселига с оксфордским экономистом Полом Коллиером

Ф&Р. В недавнем выступлении перед экономистами МВФ Вы говорили о макроэкономике нижнего миллиарда. Какие, по-вашему мнению, общие макроэкономические проблемы стоят перед этими странами?

Коллиер. По моему мнению, страны нижнего миллиарда, то есть страны с низкими доходами, отличаются не только тем, что в них в среднем принимается меньше надлежащих мер экономической политики, чем в странах со средними доходами, но и тем, что у них существуют иного рода проблемы. Поэтому надлежащая политика в этих условиях просто будет выглядеть по-другому, чем надлежащая политика в условиях стран со средними доходами, и этот факт признается в недостаточной мере. Начнем с выяснения того, чем принципиально отличается страна с низкими доходами от страны со средним уровнем доходов. Из этих различий проявятся и различные стратегии, и различные ответные меры.

Самым принципиальным отличием этих стран является чрезвычайный дефицит капи-

тала. Следствием этого является то, что они должны пройти через продолжительную фазу высоких инвестиций. В настоящее время в Африке среднее отношение инвестиций к ВВП составляет менее 20 процентов, тогда как для того, чтобы нагнать другие страны, сравняться с ними, эта норма должна превышать 30 процентов. Соответственно, им нужно увеличить норму инвестиций с менее 20 процентов до более 30 процентов, а это очень значительное изменение.

Ф&Р. Как этого можно добиться?

Коллиер. Для этого требуется план действий по повышению потенциала для продуктивных инвестиций. Я называю это фазой инвестирования в инвестирование. Эти меры касаются отчасти макроэкономических действий, а отчасти также мер на уровне микроэкономики. Если мы просто говорим, что это бесполезно, страна не имеет потенциала для инвестирования, это создает ситуацию, которую я называю экономикой Полония: «не будь ни

кредитором, ни заемщиком». Такой подход всегда подвергался насмешкам. В «Гамлете» Шекспир представляет Полония, по существу, помпезным дураком. В случае стран с низкими доходами, ни заемщик, ни кредитор не разорятся, поскольку они никогда не смогут профинансировать сдвиг к нормам инвестиций свыше 30 процентов.

Безусловно, при повышении норм инвестиций и заимствования мы не хотим повторения долгового кризиса, поэтому необходимо, чтобы инвестиции осуществлялись намного лучше, чем это делается сейчас. Это — стратегия инвестирования в инвестирование, формирования потенциала для производства качественных инвестиций. И это то, что МВФ не может сделать в одиночку. Это в значительной мере вопрос действий на уровне микроэкономики, и потому здесь макроуровень зависит от микроуровня. МВФ необходимо работать в сотрудничестве с организацией, которая отвечала бы за эти действия на микроуровне, — такой организацией в значительной мере является Всемирный банк. Безусловно, МВФ в принципе так и работает, но на практике в недостаточной мере. Эти две организации должны трудиться над общим базовым планом действий в области инвестирования в инвестирование, что может потребовать до трех лет работы с правительствами, чтобы решающим образом повысить потенциал стран по производству качественных инвестиций.

Итак, дефицит капитала является важнейшей определяющей характеристикой стран с низкими доходами, но это не единственная их отличительная черта. Как правило, такие страны богаты ресурсами, и это поднимает также вопросы сбережений и инвестиций. По мере добычи природных ресурсов происходит истощение природного богатства стран, а из-за чрезвычайной изменчивости цен на биржевые товары потоки доходов являются в высокой степени непредсказуемыми. В этих условиях странам с низкими доходами требуются особые стратегии сбережений и инвестиций.

Цель снижения абсолютной бедности — единственная цель нижнего миллиарда — это то, в чем эти страны все более отдалялись от остального человечества в течение последних 40 лет. В центре внимания должно быть, прежде всего, сближение этих стран с остальными. Им необходимо нагнать другие страны, а это означает, что темпы их роста должны быть выше, чем в других развивающихся странах. А для этого требуются нормы инвестиций, которые были бы, по крайней мере, соизмеримы с нормами инвестиций в успешных развивающихся странах.

Третьей отличительной характеристикой стран с низкими доходами является то, что им требуется заглянуть свое прошлое. Прошлое в этих странах было, как правило, непросто, и потому у них часто отсутствует хорошая репутация, особенно среди инвесторов. Учитывая эту ситуацию, им нужны технологии принятия обязательств — так я называю механизм, с помощью которого эти страны заранее брали бы на себя обязательства предпринять впоследствии те или иные действия и тем самым повышали бы доверие к себе. Часть основной деятельности МВФ как раз и заключается в обеспечении технологий принятия обязательств посредством условий, являющихся неотъемлемой частью программ кредитования.

Наконец, эти страны обычно имеют очень низкий потенциал для фактического осуществления государственных расходов на надлежащем уровне добросовестности и эффективности. Поэтому создание систем, которые позволяют добиться этой цели, является частью программы работы в странах с низкими доходами как для МВФ, так и для Всемирного банка.

Ф&Р. В условиях, когда во всем мире правительства стран с развитой экономикой сдвигают свои приоритеты в области расходов на сторону решения проблем экономического спада, насколько важно, чтобы помощь продолжала направляться в развивающиеся страны?

Коллиер. Сейчас время направлять государственные ресурсы в беднейшие страны, поскольку частные потоки средств сокра-

щаются. Эти частные потоки поступали в двух формах — денежные переводы и частные инвестиции, и оба эти потока быстро иссякают. Страны с низкими доходами не были источником этого кризиса, но они страдают от него. Это как раз такая ситуация, для которой и создавались государственные и международные организации развития. Если посмотреть в прошлое, то мы увидим, что в 1940-е годы была похожая ситуация, когда не было никакой надежды, что частный капитал будет в состоянии обеспечить восстановление Европы, и были созданы государственные и международные организации для направления общественных денег на решение этой задачи. Сейчас помощь и международные общественные усилия требуются другой группе стран. И для настоящего момента это верное решение.

Ф&Р. В последние месяцы Группа 20-ти приобрела более значимую роль как форум правительств крупнейших стран. Является ли это, по Вашему мнению, позитивным сдвигом для нижнего миллиарда?

Коллиер. Да, несомненно. В последние годы группа стран, о которых с уверенностью можно сказать, что они могут отчасти решить мировые проблемы, чрезвычайно расширилась. Шестидесять лет назад это были только США. Затем Европа превратилась из источника проблем в источник решений. А теперь возник целый новый класс стран, таких как Бразилия, Китай, ЮАР, которые могут внести вклад в решение мировых проблем. Я только что работал в Гаити, где девять тысяч бразильцев в составе миротворческих сил поддерживают порядок и спокойствие в течение последних пяти лет. Это огромный вклад Бразилии в улучшение положения в беднейшей стране Западного полушария.

Группа 20-ти отражает весьма запоздалое признание того факта, что мы, к счастью, перешли от Группы одного, как было шестидесять лет назад, к Группе восьми, а теперь к Группе 20-ти. Это — повод для торжества, и это то, что институциональная архитектура также признала с опозданием.

Ф&Р. Какова, по Вашему мнению, роль МВФ в оказании помощи странам с низкими доходами?

Коллиер. Правильная политика в странах с низкими доходами не будет такой же, как правильная политика в развитых странах, то есть, нет никакой идеальной, поднебесной модели «правильности», к которой мы все стремились бы, и в которой облака в стратосфере были бы странами Группы восьми, а очень низкие облака — странами с низкими доходами. Это не наш мир.

Я думаю, МВФ может выполнять три различные функции. Во-первых, для правительств стран с низкими доходами МВФ является источником денег. Во-вторых, МВФ через свои программы создает систему принятия обязательств для доноров. А третья функция, которую я считаю самой важной, заключается в том, чтобы выполнять концептуальную и координирующую роль в оказании содействия многим различным участникам процесса развития в странах с низкими доходами, в том числе разнообразным ведомствам и различным правительствам.

Однако моя более важная идея заключается в том, что верные ответы на макроэкономические вопросы зависят от решения проблем в области микроэкономики и институциональной системы. Если принимать макроэкономические и институциональные условия как заданные — а это то, что делал МВФ, — верные ответы на макроэкономические вопросы являются неверными макроэкономическими решениями для развития.

Как следствие, МВФ не может отвернуться от необходимости решать микроэкономические и институциональные проблемы. Очевидно, что МВФ не может заниматься всем сразу, но ему надо найти способы, как объединить свою работу в отношении стран с низкими доходами с работой других организаций, занимающихся микроэкономическими и институциональными вопросами. Ему необходимо формировать совместные группы,

параллельно направляемые на решение связанных задач, особенно с Всемирным банком.

Ф&Р. Какие Вы можете назвать препятствия для продуктивных высоких уровней инвестиций в государственном секторе?

Коллиер. Одно — это определение проектов, другое — их реализация. Нам известно, что первая задача решается очень плохо. Безусловно, есть экономическая технология для определения надлежащих проектов, которая называется анализ выгод и издержек, но я часто задаю вопрос, является ли этот подход реалистичным и нет ли более действенного и более короткого пути.

Часто этот подход даже не является желательным, поскольку анализ проектов на основе выгод и издержек работает на дискретной и индивидуальной основе. А наша задача в странах с низкими доходами заключается в том, чтобы постараться превратить их в страны со средними доходами, и мы пытаемся сделать это достаточно быстро. А индивидуальный подход с рассмотрением отдельно каждого проекта не позволяет учесть все эффекты, которые являются внешними по отношению к отдельному проекту.

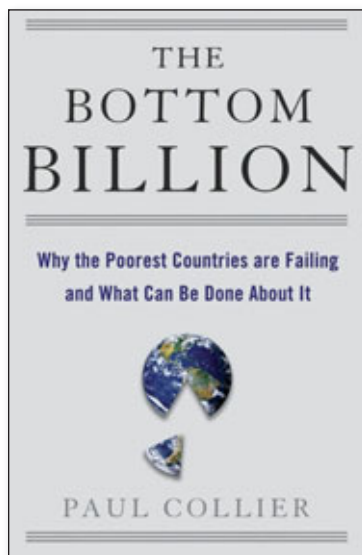
Возьмем, например, вопрос крупных транспортных артерий, которые обеспечили бы связь не имеющих доступа к морю стран Африки с прибрежными районами. За 40 лет эти транспортные магистрали не были созданы. Эти инвестиции не осуществляются. Почему? Потому что даже если проводится анализ выгод и издержек, а часто даже это не делается, то выясняется, что эти проекты не проходят тест на соотношение выгод и издержек, поскольку анализ проводится отдельно по странам, и все остальные части экономики в нем принимаются как заданные. Мне кажется, что имело бы больший смысл попытаться задать вопрос о том, как выглядит типовая государственная инфраструктура в странах со средними доходами, поскольку именно к этому мы хотим прийти. И учитывая, что на данный момент мы так далеки от обоснованного планирования государственных инвестиций, возможно, нам нужен такой упрощенный подход.

Ф&Р. Что определяет успехи или неудачи?

Коллиер. Я как раз недавно проводил анализ набора данных, а их тысячи, по всем проектам Всемирного банка, чтобы выяснить, в чем разница между успехом и неудачей. В частности, рассматривались постконфликтные ситуации. И ответ заключается в том, что для определения различий между успехом и неудачей все большую роль играет надзор.

Понятно, что постконфликтные ситуации представляют собой крайний случай стран с низкими доходами. После конфликта оказывается, что во время конфликта частный сектор прекратил заниматься любой формальной деятельностью. Во время конфликта государство является хищником, и частный сектор учится скрываться; он уходит в неформальную сферу. Восстановление после конфликта отчасти заключается в том, чтобы вернуть частный сектор в формальные структуры, и если при этом ударить по формальному сектору высоким налогообложением, стремясь слишком быстро повысить доходы государства, этот более фундаментальный процесс восстановления постконфликтной экономики замедляется.

В постконфликтной ситуации есть некоторые проблемы, которые являются общими для государственного и частного сектора, и одной из ключевых проблем является высокая стоимость инвестиционных товаров в странах с низкими доходами.



В книге «Нижний миллиард», впервые опубликованной в 2007 году, критически рассматриваются традиционные взгляды на развитие и помощь.

Эти инвестиционные товары включают здания, возводимые строительным сектором. В странах с низкими доходами, для которых характерны низкие нормы инвестиций, строительный сектор является небольшим, а постконфликтная ситуация здесь также является крайним примером. Во время конфликта строительный сектор прекращает свое существование, поскольку никто ничего не строит. Общество концентрирует свое внимание на разрушении. Поэтому, когда конфликт заканчивается, мы остаемся с очень незначительным строительным сектором. Однако в этих условиях самая большая и насущная потребность — это восстановление разрушенного. В результате чрезвычайно активный спрос на восстановительные работы в условиях крошечного строительного сектора создает чрезвычайно крутую кривую предложения в строительстве.

Это — микроэкономическая ситуация с макроэкономическими последствиями, поскольку она означает, что, даже если израсходовать огромные средства на инвестиции, государственные или частные, приобретения будут невелики. Производимые

в этих условиях расходы распыляются при подъеме по этой крутой кривой предложения. И потому одним из приоритетных направлений политики в странах с низкими доходами является сглаживание этой кривой предложения в строительном секторе.

Ф&Р. Как этого можно добиться?

Коллиер. Это опять-таки вопрос перехода от макроэкономических вопросов к проблемам на микроуровне, и здесь требуется рассмотрение производственной цепи в строительном секторе. Часто в этих условиях есть узкие места в правовой сфере, которые затрудняют доступ к земле для строительства. Существуют узкие места в импорте материалов: классическим узким местом является цемент. Есть узкие места в кадрах, требуется минимальный уровень строительной квалификации, а это требует инвестиций в потенциал системы образования, создающей эту квалификацию. И, наконец, нужны организации, фирмы, специализирующиеся на строительстве.

Обычно есть возможность обойти эту потребность во внутреннем строительном секторе за счет привлечения иностранных строительных фирм, но тут ребенок выплескивается вместе с водой, поскольку строительный сектор имеет потенциал создания значительной занятости в этих странах, и в постконфликтных ситуациях это чрезвычайно ценная возможность. Говоря техническим языком, теневая заработная плата молодых мужчин в постконфликтных ситуациях является отрицательной. Поэтому выгодно расходовать деньги на то, чтобы нанять их на работу, даже если они не будут ничего делать. Но на практике их можно продуктивно использовать в строительном секторе.

Ф&Р. Что вы можете сказать о богатых природными ресурсами развивающихся странах?

Коллиер. Это та сфера, в которой я работал, вероятно, больше всего за последние несколько месяцев. Богатые ресурсами страны отличаются тем, что природные ресурсы создают проблемы, связанные с их истощением, и проблемы, связанные с шоками цен. Соответственно, опасность истощения и изменчивость цен всегда сопровождают богатство природными ресурсами, и каждый из этих факторов имеет свои последствия. Истощение природного богатства, очевидно, имеет следствия

для сбережений. По мере того как расходуется один вид активов, необходимо увеличивать какой-нибудь другой компенсирующий его актив. Возможно, это накопление не обязательно должно быть один к одному, но оно, безусловно, требуется, а это означает, что в богатых ресурсами странах нормы сбережений должны быть еще выше, чем в других странах с низкими доходами.

Мое предложение заключалось в том, что типичная страна с низкими доходами должна инвестировать приблизительно 30 процентов ВВП. А в странах с низкими доходами, у которых происходит истощение природных ресурсов, эта норма должна быть выше. Какие формы принимают сбережения в этих странах? Страны с низкими доходами — это не Норвегия. В них нет избытка капитала. У них нет значительных объемов капитала на одного работника. Наоборот, количество капитала на одного работника у них самое низкое на планете, и потому, очевидно, им необходимо использовать сбережения на увеличение запаса капитала в стране. Здесь необходима фаза инвестирования в инвестирование, и это возвращает нас к моему предыдущему аргументу. Этот этап инвестирования в инвестирование является еще более важным в богатых природными ресурсами странах с низкими доходами.

Теперь о том, как можно бороться с изменчивостью. Стандартным подходом является хранение сбережений в ликвидной форме, но я достаточно неохотно пришел к выводу, что у богатых природными ресурсами стран с низкими доходами нет иного выхода, кроме как справляться с изменчивостью силами своей реальной экономики, а не пытаться сгладить ее с помощью суверенных фондов ликвидности. Я не хочу доводить это утверждение до крайней точки, что означало бы полный отказ от попыток какого-либо использования фондов ликвидности, но моя мысль заключается в том, что цель должна быть намного скромнее, чем фактическая стабилизация государственных расходов.

Если мы допустим, что государственные расходы будут изменчивыми, на какой части государственных расходов должна в наибольшей степени отражаться изменчивость: на инвестициях или на потреблении? Здесь современные учебники по экономике говорят нам о том, что плохо, когда наблюдается изменчивость в государственном потреблении; существует такая вещь, как формирование привычек, и снижение государственного потребления несет с собой социальные издержки, когда привычки уже сформировались.

Изменчивость инвестиций не столь опасна, поскольку могут происходить достаточно крупные колебания величины инвестиций, и они будут проявляться лишь в очень незначительных колебаниях запаса капитала. Они стабилизируют государственное потребление, и тем самым достигается достаточно заметная стабилизация запаса капитала, но при этом допускается изменчивость в величине инвестиций.

Однако странам с низкими доходами необходимо это делать, не внося искажающих изменений в норму прибыли на инвестиции, а это усложняет задачу инвестирования в инвестирование, поскольку в случае богатых природными ресурсами стран это означает, что требуется потенциал для изменения норм инвестиций. Однако вспомним, что эти колебания будут происходить вблизи высокого уровня инвестиций, например, 35 процентов. Вероятно, в предельных случаях они будут колебаться между 45 процентами и 25 процентами. Эти 20-процентные сдвиги будут менее разрушительными, чем колебания между 19 процентами и минус 1.

Ф&Р. Насколько сильно глобальный экономический кризис сказался на странах с низкими доходами?

Коллиер. Основной удар пришелся на государственный сектор вследствие падения цен на сырьевые товары и соответствующего уменьшения государственных доходов. И, как я указывал в своей собственной недавней работе, тяжесть послед-

ствий падения цен на биржевые товары, через их последствия для ВВП, зависит от структурной политики страны в предшествующий потрясению период. Так что это не только вопрос ответных мер страны после шока — если страна подвержена шокам, она может построить свою политику таким образом, чтобы уменьшить макроэкономические последствия падения цен на сырьевые товары. Программа действий на микроэкономическом уровне, которая в подобных случаях, как представляется, дает заметные результаты, заключается в том, чтобы предоставлять фирмам достаточную свободу быстро входить на свои рынки и так же быстро выходить с них. Это именно тот вывод, который мы получили, используя базу данных из обследований Всемирного банка в рамках проекта «Ведение бизнеса». Там, где фирмы с большей легкостью могут начинать заниматься новой деятельностью и им легче прекратить свою деятельность, там отмечается значительно меньшее влияние снижений цен биржевых товаров на ВВП.

Я полагаю, что те деньги, которые выделила Группа 20-ти и которые будут проходить через МВФ, по-видимому, предназначены для поддержки платежного баланса. Я считаю, что поддержка платежного баланса должна быть направлена на поддержку государственного сектора в увеличении его бюджетного дефицита. Тогда вопрос заключается в том, как это будет сказываться на различных составляющих государственных расходов?

Если бы инвестиции были оптимальными, то, как я отмечал ранее, эти страны приняли бы на себя шок, допустив спад в инвестициях. К сожалению, инвестиции в странах с низкими доходами даже не близки к оптимальным. Они слишком низки, и отсюда возникает дилемма. Стратегия принятия на себя шока за счет сокращения государственных инвестиций в долгосрочном плане уводит нас в прямо противоположном направлении от желаемого. Представляется очевидным, что в тех случаях, когда периодические государственные расходы были повышены в последнее время, они должны были быть вновь сокращены до того, как сформировались привычки. Поэтому прежде чем страны привыкли к этим более высоким уровням государственного потребления, государственное потребление должно быть сокращено. Государственные инвестиции должны быть защищены.

Более радикальный подход, с моей точки зрения, мог бы заключаться в том, чтобы одновременно с увеличением бюджетного дефицита производить достаточно резкий сдвиг в структуре государственных расходов от потребления к инвестициям. Это возвращает нас к проблеме принятия обязательств. Существуют ситуации низкого доверия, и в таких условиях повышение бюджетного дефицита при одновременном сокращении инвестиций немедленно рассматривается как признак популизма. Правильной ответной мерой для противодействия потенциально вредоносному сигналу о повышении бюджетного дефицита является четкий сигнал о том, что правительство стремится защитить будущее страны путем увеличения инвестиций и снижения государственного потребления.

Наконец, негативный шок часто создает возможность для коренного изменения экономической политики. Кризис открывает возможности. По моему мнению, главная возможность, которой необходимо воспользоваться, заключается в принятии правительствами указанной концепции инвестирования в инвестирование, а также в том, чтобы всерьез попытаться повысить потенциал инвестирования. Кризис создает возможность переориентировать приоритеты политики на такое формирование долгосрочного потенциала для инвестиций. ■

Пол Коллиер — профессор экономики в Оксфордском университете и директор Центра изучения экономики стран Африки. Гленн Гуттслиг — сотрудник журнала «Финансы и развитие».