

Обеспечение преобразований в Латинской Америке

Недавние успехи предоставляют Латинской Америке шанс занять более высокое положение на глобальном рынке

Николас Эйсагурре

«Нет ничего более радостного, чем мексиканская фиеста, но нет и ничего печальнее ее, — писал лауреат Нобелевской премии поэт Октавио Пас в «Лабиринте одиночества». — Наши праздники — это взрыв. В них соединяются жизнь и смерть, радость и печаль, музыка и обычный шум».

СТРАНЫ по всей Латинской Америке вскоре присоединятся к Мексике, отмечающей двухсотлетие независимости. У Латинской Америки много причин гордиться значительными успехами, достигнутыми за прошедшие два столетия,

в том числе в последние годы. Однако, несмотря на существующий потенциал, регион по-прежнему отличают низкий уровень развития и глубокое неравенство, при котором примерно треть населения живет в бедности.

Латинская Америка долгое время была регионом парадоксов и контрастов: это была земля богатства и бедности, независимости и подчиненности, устойчивости и нестабильности.

Но возможно, ситуация сейчас меняется. В течение последнего десятилетия Латинская Америка процветает, избавляясь тем самым от репутации региона, развитие которого является собой череду подъемов и спадов. Более

быстрый и устойчивый рост производства на протяжении большей части 2000-х годов сопровождался ощутимыми улучшениями социальных условий. Кроме того, улучшились основные экономические показатели региона и его готовность противостоять экономическим шокам, так что воздействие недавнего мирового кризиса в большинстве случаев было относительно слабым и кратковременным, если сравнивать с тяжелейшими экономическими проблемами, характерными для предыдущих эпизодов нестабильности в мире.

Пережив мировой кризис, регион, богатство которого простирается от сырьевых товаров и который сегодня находится в благоприятных внешних условиях, располагает огромными экономическими возможностями и потенциалом для превращения во все более важного игрока на мировой арене. Три

страны региона: Аргентина, Бразилия и Мексика, — являются членами Группы 20-ти, которая играет все более заметную роль в формировании мировой экономики. Регион может добиться еще больших успехов, опираясь на недавние достижения, чтобы закрепить экономическую стабильность и энергично взяться за решение хронических проблем низкой производительности и высокого неравенства.

Совершенствование политики

Улучшение политики было одним из главных факторов относительно успешного развития региона в последнее время, чему способствовал гораздо более широкий социальный консенсус по поводу значения макроэкономической стабильности. В действительности макроэкономическая политика остается осматрительной во многих странах, несмотря на переход власти к правительству другой политической направленности в результате выборов. В то же время, ввиду в целом благоприятных внешних условий, сохранившихся на протяжении значительной части прошлого десятилетия, странам стало легче сдерживать рост бюджетного дефицита.

Укрепление макроэкономической политики принесло новую устойчивость. Регион прошел через мировой экономический кризис 2008–2009 годов относительно без потерь. Объем производства, после резкого сокращения в конце 2008 года, во многих странах восстановился к середине 2009 года (см. рис. 1). Улучшение состояния государственных финансов, сокращение внешнего долга и увеличение международных резервов, более гибкие обменные курсы и укрепление финансового регулирования и надзора в годы, предшествовавшие мировому кризису, сыграли важную роль в ограничении воздействия кризиса в регионе.

Отчасти это связано с тем, что в большинстве случаев региону не требовалось, как раньше, справляться с проблемами внутреннего происхождения. В отличие от прошлых эпизодов международных потрясений 1982, 1998 и 2001 годов, более стабильная ситуация в регионе позволяла предпринимать шаги, направленные на противодействие эффектам мировой рецессии (см. рис. 2). На этот раз многие правительства и центральные банки могли бороться с ее влиянием на объем производства и занятость путем увеличения государственных расходов и снижения процентных ставок, позволяя курсам валют тем временем снижаться.

И на этот раз понижение курсов валют помогло странам Латинской Америки преодолеть внешние шоки, не вызвав серьезный всплеск инфляции или масштабные проблемы в финансовой системе.

Сегодня еще больше людей повысили свой уровень жизни по сравнению с предыдущими периодами экономической экспансии. Уровни бедности снизились более чем на 10 процентных пунктов с 2002 по 2008 год, в результате чего более 40 млн человек вышли из-за черты бедности. Распределение доходов, которое было долгое время слабым местом в регионе, также улучшилось в 15 из 18 стран региона (см. статью «Распространение благосостояния» в настоящем выпуске *Ф&Р*). Это резко контрастирует не только с тенденциями 1990-х годов, но и с наблюдавшимися в последние годы во многих других странах

Федеральный округ Мехико, Мексика.

Рисунок 1

По горам, по долам

В Латинской Америке с 1980 года наблюдалась неравномерная, но повышательная динамика экономического роста, сопровождавшаяся уверенным выходом из кризиса.

(Рост реального ВВП, годовое изменение в процентах)



Источник: база данных «Перспективы развития мировой экономики» и оценки персонала МВФ.

Примечание. Пунктирная красная линия обозначает средний рост за каждое десятилетие. В отношении 2000-х годов представлен предкризисный период 2000–2008 годов.

с формирующимся рынком и с развитой экономикой, где распределение доходов стало еще более неравным. Увеличение государственных трансфертов малоимущим, а также уменьшение разрыва в заработной плате между квалифицированными и малоквалифицированными работниками помогает объяснить эти улучшения (Lopez-Calva and Lustig, 2010). Успех региона в снижении инфляции, от которой больше всего страдает бедное население, также сыграл ключевую роль.

Различия в результатах

Впрочем, не во всех странах дела шли одинаково хорошо. Отчасти причина заключается в разном воздействии событий, происходящих в мире, на разные страны. Многие страны Латинской Америки, являющиеся экспортёрами сырьевых товаров, выигрывают от высоких экспортных цен и низких мировых процентных ставок (см. рис. 3). Вместе с тем одни по-прежнему имеют лишь ограниченный доступ к внешнему финансированию, а некоторые другие, включая страны Центральной Америки, являются чистыми импортёрами сырьевых товаров. Страны, имеющие более тесные связи с динамичными странами Азии с формирующимся рынком, в особенности с Китаем, в последнее время демонстрировали более успешное развитие. Ре-

кордно высокие цены на сырьевые товары также повысили привлекательность этих стран для иностранных инвесторов.

Напротив, в странах, имеющих тесные экономические связи с развитыми странами, восстановление после кризиса шло медленнее — результат худших условий для экономического роста и занятости в США. Мексика и страны Центральной Америки в полной мере ощутили последствия вялого восстановления экономики США — страны, являющейся важным источником их доходов от экспорта, туристических услуг и денежных переводов граждан этих стран, работающих в США.

В странах с менее эффективными мерами политики дела шли хуже, чем в тех странах, которые проводили более осмотрительную налогово-бюджетную и денежно-кредитную политику. Они не только не смогли ввести антициклические меры политики в период спада, но и в гораздо меньшей степени выигрывают от текущих благоприятных условий внешнего финансирования. Прежде всего, это относится к некоторым странам-экспортёрам нефти, в которых, несмотря на возобновление роста цен на нефть, наблюдается замедленный экономический рост или даже сокращение объема производства. Вялая динамика предложения (результат условий ведения предпринимательской деятельности, которые препятствуют инвестициям) в сочетании с политикой, направленной на поддержку избыточного спроса привела к существенной инфляции, особенно в Венесуэле, где объем производства также сократился в 2010 году. В Аргентине, где показатели роста были гораздо лучше, спрос также оказывает повышательное давление на инфляцию.

Высокий потенциал

Воздействие мирового кризиса по большей части осталось в прошлом, и регион обладает потенциалом занять более заметное место на мировой арене, а также увеличить долю в мировом производстве, которая в последние десятилетия стабильно держалась на отметке примерно 8–9 процентов. В 2010 году объем производства в регионе увеличился примерно на 6 процентов (более высокие темпы роста демонстрировали только страны Азии с формирующимся рынком) и, по прогнозам, составит в ближайшие годы примерно 4–5 процентов, что по-прежнему намного выше среднего показателя за 30 лет, который не достигает и 3 процентов.

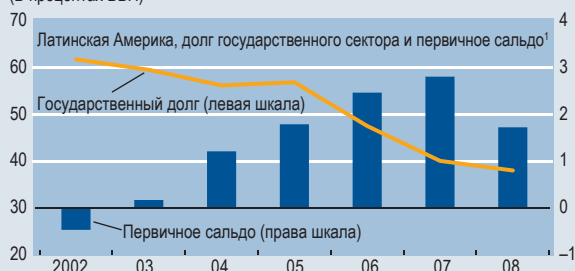
Чтобы достичь такого результата или даже превзойти его, в краткосрочной перспективе необходимы умелое макроэкономическое управление, а также структурные реформы, призванные укрепить способность региона противостоять шокам и содействовать росту. С учетом унаследованной макроэкономической и финансовой нестабильности, включая тенденцию

Рисунок 2

Состояние готовности

Благодаря сокращению государственного долга в сочетании с более прочными балансами банков Латинская Америка оказалась в сильной позиции накануне кризиса.

(В процентах ВВП)



Источник: издание МВФ «Международная финансовая статистика», база данных «Перспективы развития мировой экономики» и оценки персонала МВФ.

¹Сектор государственного управления. Среднее арифметическое для Латинской Америки, кроме Аргентины.

²Отношение обязательств нерезидентов к общему объему финансовых обязательств. Среднее арифметическое по Аргентине, Бразилии, Венесуэле, Колумбии, Мексике, Перу и Чили.

(Доля общих финансовых обязательств)



к циклическому чередованию подъемов и спадов, важно критически оценить усилия, направленные на повышение устойчивости и подготовиться к грядущим шокам.

В каких сферах остаются проблемы, угрожающие стабильности? В регионе были проведены важные меры макроэкономической политики и развития институтов, однако в трех ключевых областях необходимо добиться большего продвижения: положить конец проциклическому характеру государственных расходов (поскольку слишком быстрое наращивание расходов или снижение налогов в благоприятные периоды заставляет резко сокращать расходы или повышать налоги в неблагоприятных условиях), допустить большую гибкость обменного курса и ужесточить регулирование и надзор за деятельностью финансового сектора.

Проблемы налогово-бюджетной политики состоят как в обеспечении устойчивости, так и в том, чтобы избежать чрезмерных проциклических колебаний государственных расходов. Многим странам удалось снизить государственный долг до более умеренного уровня. Страны, имеющие более безопасные уровни долга, сталкиваются с проблемой другого рода: как управлять циклическими колебаниями государственных доходов. Цели в области политики, обеспечивающие устойчивость сальдо бюджета, означают, что расходы могут возрасти, как только увеличатся поступления, независимо от того, является ли такое увеличение временным или постоянным. Некоторые страны получают больше выгод в результате установления циклически скорректированных сальдо (как Чили), что позволяет поддерживать неизменный уровень расходов на фоне временных колебаний бюджетных поступлений. Это особенно справедливо в отношении стран, у которых доходы связаны с экспортом сырьевых товаров, и временный резкий рост цен может скрывать ухудшение базового состояния государственных финансов.

Многие страны выиграли в результате повышения гибкости обменного курса, что не только стало средством преодоления внешних шоков, но и способом увеличения свободы и эффективности денежно-кредитной политики, направленной на обеспечение низкой инфляции и стабильности производства. Те страны, которые в своей денежно-кредитной политике полностью перешли к установлению целевых показателей инфляции, добились хороших результатов (см. «Преодоление неустойчивости» в данном выпуске *Ф&Р*). Страны, которые совсем недавно начали допускать ограниченную гибкость валютного курса, вероятно, получают преимущество, продолжая двигаться в этом направлении, что поможет им уменьшить долларизацию и повысить эффективность денежно-кредитной политики. Тем странам, которые выбрали фиксированные обменные курсы,

придется создавать альтернативные средства защиты от шоков, в частности, со стороны налогово-бюджетной политики.

Несмотря на относительный успех предотвращения банковских кризисов, достигнутый в последнее время в регионе, здесь необходимо продолжать развитие в сфере финансовой политики. Уроки, вынесенные из недавних неудач, связанных с попытками регулирования и надзора в странах с развитой экономикой, в целом применимы также и к Латинской Америке. В рамках финансового регулирования и надзора теперь следует не ограничиваться изучением факторов стабильности и платежеспособности отдельных учреждений, но также применять макропруденциальный подход к решению проблем взаимосвязанности системных рисков и чрезмерной проциклической тенденции к слишком быстрому росту кредита

Многие страны Латинской Америки, являющиеся экспортерами сырьевых товаров, выигрывают от высоких экспортных цен и низких мировых процентных ставок.

в благоприятных условиях может впоследствии привести к краху). Это относительно новая сфера, которая требует высокой степени координации как внутри страны, так и в мировом масштабе.

Остерегайтесь даров сегодняшнего дня

Помимо этих базовых проблем, Латинской Америке необходимо также избегать самоудовлетворенности при благоприятном течении дел. В настоящее время сочетание глобальных условий создало два очень сильных стимулирующих фактора, помогающих Латинской Америке, — легкий доступ к внешнему финансированию и высокие цены на сырьевые товары, которые способствуют расцвету региона. Во многих отношениях двойное действие этих факторов служит счастливым даром, однако оно не будет длиться вечно, а закончиться может внезапно. Между тем, они могут привести к возникновению рисков для будущего.

При чрезвычайно низких процентных ставках в странах, выпускающих резервную валюту, и восстановлении у глобальных инвесторов готовности к принятию рисков внешнее финансирование на сегодняшний день дешево и широко доступно во многих странах региона. Однако со временем, по мере нормализации денежно-кредитной политики в развитых странах, процентные ставки неизбежно вырастут относительно этих низких уровней.

В случае сырьевых товаров цены на многие ключевые виды экспорта в регионе в настоящее время чрезвычайно высоки, что вызвано в значительной степени устойчивым ростом спроса на сырьевые товары, особенно в азиатских странах с формирующимся рынком. Хотя некоторая часть этого непредвиденного дохода может носить устойчивый или даже постоянный характер, предполагается, что высокие наценки на многие сырьевые товары приведут к увеличению их предложения, что, в конечном счете, вызовет снижение цен.

Как показывает опыт, эти благоприятные внешние условия могут привести к накоплению рисков вследствие чрезмерного стимулирования как внутреннего спроса, так и кредитов.

Рисунок 3

Все налаживается

Латинская Америка выигрывает от благоприятных цен на сырьевые товары.

(Индекс, I кв. 2000 = 100)



Источник: Haver Analytics; Бюро по изучению товарных рынков; база данных МВФ «Перспективы развития мировой экономики» и оценки персонала МВФ.

Примечание. Среднее арифметическое для Бразилии, Колумбии, Перу и Чили.

Поэтому в ближайшей перспективе основной проблемой для большинства стран региона становится предотвращение цикла подъемов и спадов за счет управления имеющимся изобилием с целью избежать поджидающих впереди неприятностей. Таким образом, директивным органам следует опасаться финансовых излишеств и слабых мест, а также чрезмерного роста потребления и (или) инвестиционных расходов.

Подобный неконтролируемый рост спроса, в свою очередь, может привести к возникновению крупных и рискованных дефицитов по счетам внешних текущих операций, а также к росту инфляции. Рост спроса, поддерживаемый притоком иностранного капитала, почти неизбежно будет сопровождаться повышением реального обменного курса — либо из-за увеличения номинального обменного курса, либо, если он будет подавляться, из-за повышения инфляции.

Чтобы управлять этими рисками, директивные органы могут действовать в нескольких направлениях. Первый шаг, который уже реализуется в той или иной степени, состоит в устранении мер стимулирования макроэкономической политики, принятых в ходе кризиса. В настоящее время представляется особенно важным отказаться от принятого ранее смягчения налогово-бюджетной политики, чтобы избежать чрезмерной зависимости от ужесточения денежно-кредитной политики. В этой обстановке важна также гибкость обменного курса, обеспечивающая укрепление валюты. Это укрепление заставляет иностранных инвесторов всерьез подумать о будущем валютном риске, что может способствовать замедлению притока капитала.

Осмотрительное регулирование и надзор за развитием ситуации на внутренних финансовых рынках существенны не только для обеспечения стабильности финансовой системы, но и для предотвращения чрезмерного роста кредита в благоприятных условиях, что часто ассоциируется с циклами подъемов и спадов в частном секторе. В нескольких странах уже разрабатываются и применяются новые методы макропруденциального регулирования, но, вероятно, потребуются дополнительные экспериментальные меры (МВФ, 2010). В некоторых случаях также могут быть предусмотрены меры контроля за капиталом, хотя они не должны заменять соответствующие меры политики в других сферах.

Поддержание устойчивого и более сбалансированного роста экономики

Повышение производительности и конкурентоспособности остается ключевой политической проблемой в средне- и долгосрочной перспективе. Документально подтверждено, что слабые показатели роста в регионе за последние 30 лет преимущественно обусловлены низким ростом производительности. Хотя причины низкой производительности имеют сложный характер (см. «Лицом к лицу с производительностью труда» в данном выпуске *Ф&Р*), следует действовать в нескольких направлениях.

- **Государственные инвестиции**, низкие по сравнению с производимыми в более динамично развивающихся странах с формирующимся рынком, необходимо повысить относительно существующего уровня, чтобы ликвидировать дефицит инфраструктуры в регионе. Развитие человеческого капитала за счет улучшения качества обучения и подготовки также имеет существенное значение.

- Улучшение **делового климата и управления в целом** также необходимо для использования частных инвестиций (включая инвестиции из Азии) и укрепления финансового посредничества. Это, вероятно, потребует целого ряда разнообразных усилий, от уменьшения бюрократизма, повышения безопасности и снижения уровня преступности до укрепления прав кредиторов. Необходимо устранить препятствия для конкуренции, и в целях повышения качества, эффективности и доступности услуг должно быть улучшено регулирование в секторах, ко-

торые могут являться естественными монополиями в таких областях, как водоснабжение, электроснабжение и телекоммуникации.

- В регионе по-прежнему есть достаточно возможностей для извлечения выгод от расширения **внешней торговли**. Можно еще больше углубить торговлю с быстроразвивающимися странами с формирующимся рынком и более радикально диверсифицировать экспорт, чтобы со временем уменьшить зависимость региона от развитых стран и экспорта сырьевых товаров. В регионе необходимо использовать преимущества увеличения открытости торговли, например, за счет недавно подписанных торговых соглашений. Этому может способствовать улучшение торговой инфраструктуры, включая привлечение государственных инвестиций.

Необходим дальнейший прогресс, призванный обеспечить доступ широких слоев населения к результатам экономического роста. Несмотря на улучшения, имевшие место в течение последнего десятилетия, бедность и неравенство в регионе остаются высокими по сравнению с другими регионами и странами с аналогичным уровнем жизни. Требуются дополнительные усилия по улучшению адресности государственных расходов и эффективности программ социального обеспечения. Это особенно важно на данном этапе роста цен на продовольствие и энергию: меры политики должны быть направлены на защиту бедных слоев населения, предотвращение выплат субсидий общего характера, которые дорого стоят и нарушают правильность распределения ресурсов (например, поощряя чрезмерное потребление топлива). Регион может извлечь уроки из успешной реализации программ условных денежных трансфертов в Бразилии (*Bolsa Família*) и Мексике (*Oportunidades*), в рамках которых нуждающимся семьям предоставляются безвозмездные платежи на таких условиях, как, например, регулярное посещение детьми школьных занятий. Странам придется также учесть требования растущего среднего класса и возросшей глобальной конкуренции путем повышения качества услуг в сфере образования, здравоохранения и общественной безопасности.

Хотя население региона по-прежнему молодо, системы государственного пенсионного обеспечения и здравоохранения потребуют укрепления в соответствии с требованиями стареющего населения, численность которого растет. Эти проблемы необходимо решить, не снижая устойчивости государственных финансов: для это потребуются рассмотреть увеличение государственных доходов в некоторых случаях, а также более осмотрительное определение очередности расходов, в том числе сокращение субсидирования, не направленного на помощь малоимущим.

* * * * *

Несмотря на свою непростую историю, Латинская Америка в настоящее время обладает потенциалом, позволяющим наращивать новую силу и устойчивость. Директивные органы должны тщательно осуществлять управление в целом благоприятными глобальными условиями, чтобы избежать повторения циклов подъемов и спадов, имевших место в прошлом, одновременно прилагая новые усилия для стабилизации условий, способствующих более устойчивому и сбалансированному росту.

Николас Эйсагирре — директор Департамента стран Западного полушария МВФ.

Литература:

López-Calva, Felipe, and Nora Lustig, 2010, Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress? (Washington: Brookings Institution Press).

International Monetary Fund, 2010, Regional Economic Outlook: Western Hemisphere, Chapter 4 (Washington: October).