



ПРОТИВ ТЕЧЕНИЯ

Алан Уитли
представляет Нэнси
Бердсолл, первого
президента и одного
из учредителей
Центра глобального
развития

ХУДОЩАВАЯ Нэнси Бердсолл носит очки, говорит размеренно и логично, выглядит как человек, который будет действовать скорее осмотрительно, чем смело и решительно. Но внешность может быть обманчивой.

Под ее руководством Центр глобального развития (ЦГР), вашингтонский аналитический центр, соучредителем которого она стала в 2001 году, заработал себе репутацию новаторской, даже радикальной организации. Хотя сейчас ЦГР рассматривается как лидер в своей области, Бердсолл все еще нравится изображать его как некоего аутсайдера. «Мы все время идем против течения, стараясь заставить систему решать проблемы обычным для системы образом, что, как правило, неоправданно усложняет жизнь уязвимым слоям», — говорит она в интервью *Ф&Р*.

Для Бердсолл, которая недавно оставила пост президента ЦГР, но остается старшим научным сотрудником, развитие должно охватывать, помимо помощи, много других аспектов. Более конкретно, цель должна заключаться в обеспечении того, чтобы правила в отношении таких глобальных вопросов, как торговля, миграция и изменение климата не причиняли ущерба бедным. Поэтому исследования ЦГР направлены на то, чтобы продемонстрировать, как меры политики правительства богатых стран и международных финансовых организаций влияют на людей в развивающихся странах и как они могут быть усовершенствованы для уменьшения бедности и неравенства.

«Думаю, что специалисты по развитию и международное сообщество сейчас в большей мере движутся в этом направлении, — говорит Бердсолл. — Я считаю, что мы сыграли очень важную роль, выдвигая новые идеи. Мы не просто говорили, что такую-то политику следует изменить или улучшить. Мы предлагаем новые продукты, которые способствуют решению этих проблем на глобальном уровне методами, которые в достаточной мере практически осуществимы».

Среди инициатив, выдвинутых ЦГР, — Индекс приверженности развитию, ранжирующий 27 богатых стран в зависимости от мер политики, которые воздействуют на бедные слои мира; облигации развития, призванные стать катализатором частного финансирования; и международная кампания за подход к программам развития на базе объективных данных. Самой популярной публикацией ЦГР является «Миллионы сэкономленных жизней» (*Millions Saved*) — сборник статей о примерах успешных проектов в области здравоохранения, который сейчас широко используется как учебное пособие.

Оригинальные мыслители

Кунал Сен, профессор экономики и политики в области развития Университета Манчестера, Великобритания, называет исследования ЦГР стимулирующими и говорит, что они являются обязательной литературой для его студентов. «ЦГР отличается методом представления новых идей и мыслей по данной тематике», — отмечает Сен. Он считает, что привлечение оригинальных мыслителей, в том числе Майкла Клеменса, Лэнта Притчета и Оуэна Бардера, директора ЦГР по Европе, является заслугой Бердсолл. «За очень короткое время он стал одним из ведущих аналитических центров по политике развития, — говорит Сен. — Они сочетают очень точные и скрупулезные исследования с весьма эффективными рекомендациями по вопросам политики и большой результативностью».

Как и многие проекты в Вашингтоне, ЦГР начался со встречи за обедом. Эд Скотт, предприниматель и бывший высокопоставленный государственный чиновник, хотел финансировать неправительственную организацию, занимающуюся вопросами долга. Посоветовавшись с такими известными экспертами, как Тим Гайтнер, Джин Сперлинг и ныне покойная Кэрол Ланкастер, а также Масуд Ахмед из МВФ, Скотт проникся убеждением в том, что этот аналитический центр должен также заниматься такими вопросами, как управление, здравоохранение и образование.

Но кто должен его возглавить? За обедом в ресторане Occidental с Нгаир Вудс, которую он знал со времени учебы в Оксфордском университете, Скотт изучил список возможных кандидатов, составленный Гайтнер. Вудс, занимающая сейчас должность первого декана Школы управления имени Блаватника Оксфордского университета и профессора международного экономического управления, настоятельно рекомендовала Бердсолл. Они пошли к Фреду Бергстену, который являлся тогда руководителем организации, являющейся в настоящее время Институтом международной экономики Петерсона. Фред согласился спонсировать программу исследований по вопросам долга для Скотта. Бергстен сообщил им, что у него на примете есть человек, который может возглавить проект, — Нэнси Бердсолл.

«Итак, в течение часа два не связанных друг с другом человека исходя из различных соображений настоятельно рекомендовали Нэнси», — вспоминает Скотт. На тот момент он никогда не встречался с Бердсолл, ветераном Всемирного банка и Межамериканского банка развития. Вскоре он исправил это упущение и обнаружил, что у них схожие взгляды. Таким образом зародился ЦГР, его соучредителями стали Скотт, Бердсолл и Бергстен.

Бердсолл вспоминает настойчивое требование Скотта о том, чтобы новый центр был ориентирован на отдачу и влияние,

а не стал «экспериментальной средой для экономистов». Это было созвучно ее мнению об отсутствии потребности в новом аналитическом центре, который диктовал бы развивающимся странам, что надо делать, а при этом для центра, посвященного тому, как богатые страны могли бы усовершенствовать свою политику в интересах бедных, была определенная роль. «После почти 20 лет работы в многосторонних банках я считала, что пришло время тщательно проверять, наблюдать, контролировать, оценивать и пытаться изменить меры политики США, стран Европы и других стран, а также МВФ, Всемирного банка, других многосторонних организаций, ООН, компаний, с тем чтобы их меры в большей мере благоприятствовали развитию», отмечает она.

Превзойденные ожидания

Скотт утверждает, что ЦГР оказался более успешным, чем он ожидал, в нем занято больше научных сотрудников, и им проводятся исследования по более широкому кругу вопросов, чем он предполагал. «Я очень доволен результатом. Это — отличная организация», — говорит он. Скотт оставил пост председателя ЦГР в прошлом году и передал дела бывшему министру финансов США Лоуренсу Саммерсу, который знал Бердсолл со времени ее работы во Всемирном банке. «Он, безусловно, не пошел бы на это, если бы не был уверен, что эта организация достойна его внимания», — отмечает Скотт.

Под руководством Нэнси ЦГР стал лучшим в мире примером аналитического и практического центра.

Безусловно, Саммерс с похвалой отзывается о Бердсолл за подвиг исключительной группы ученых, которые, как он говорит, вносят реальный вклад в совершенствование политики развития. «Под руководством Нэнси ЦГР стал лучшим в мире примером «аналитического и практического центра». От облегчения бремени задолженности Нигерии до призывов за успешную разработку лекарств, от сохранения лесов до поддержания финансирования торговли, ЦГР определяет самые актуальные вопросы», — отмечает Саммерс, который в настоящее время является профессором экономики и почетным президентом в Гарвардском университете.

До создания ЦГР Бердсолл занимала должность директора Проекта экономических реформ в Фонде Карнеги за международный мир. До этого она пять лет работала исполнительным вице-президентом в Межамериканском банке развития и 14 лет — во Всемирном банке, где достигла должности директора департамента исследований в области политики.

Бердсолл родилась в 1946 году в Нью-Йорке. Она не сразу стала заниматься экономикой. Получив степень бакалавра по американистике в Ньютонском колледже Священного Сердца в Массачусетсе, она продолжила обучение и стала магистром по международным отношениям в Школе перспективных международных исследований (ШПМИ) в Вашингтоне при Университете Джонса Хопкинса. Именно там Бердсолл заинтересовалась развитием — ее диссертация на степень магистра была посвящена профсоюзному лидеру, участвовавшему в борьбе за независимость в Кении, — но «озарение» относительно экономики наступило лишь тогда, когда она работала аналитиком по вопросам политики для программы по народонаселению, финансируемой Агентством США по международному развитию. Когда она по своей работе занималась оценкой предложений от ученых

из Африки, ее поразило, что документы от экономистов в наибольшей степени поддавались проверке. Коллега-экономист косвенным образом консультировал ее при написании материалов по фертильности, планированию семьи и занятости женщин. У нее крепло убеждение в том, что экономисты «готовили наиболее обоснованные материалы» и что ей было необходимо обучиться соответствующим методам работы. Через пять лет после того, как она стала магистром, Бердсолл подала документы в Йельский университет и стала доктором экономических наук.

Помимо ее профессионального опыта, как считает Скотт, успеху работы ЦГР способствовали особенности характера Бердсолл. «Сотрудники любят Нэнси, она выслушивает, что они хотят сказать, она предельно ясно излагает свои мысли, она — замечательный представитель организации и очень приятный человек, — отмечает он. — Все эти факторы в большой мере способствуют успеху ЦГР. Но сказать, что только Нэнси добилась этого... Кто знает? Это как задаваться вопросом, мог ли ансамбль U2 стать U2 без Боно. Кто знает?»

Мишель де Неверс, исследователь из ЦГР, которую Бердсолл вначале взяла на работу во Всемирном банке, добавляет: «Отличительной чертой Нэнси как руководителя является то, что ею движет яркая и обширная любознательность. Это заставляет сотрудников заниматься областями, которые в противном случае они, возможно, не сочли бы интересными». В своей речи в ЦГР по случаю 15-летнего юбилея организации, директор-распорядитель МВФ Кристин Лагард отдала дань Бердсолл, отметив то, «как она с улыбкой, настойчиво и упорно заставляет нас мыслить нестандартно».

Репутация, основанная на добросовестности

Уильям Истерли, профессор экономики в Нью-Йоркском университете, неоднократно возвращается к добросовестности Бердсолл, чтобы объяснить, как ЦГР создал себе солидную репутацию. Точно так же, как она не была полностью подчинена линии Межамериканского банка развития или Всемирного банка, в ЦГР Нэнси старалась содействовать интеллектуальной свободе идей и не оценивать преждевременно доказательства, которые обнаружат ее исследователи. «Когда она говорила в ЦГР, что помощь приносит благо, было очевидно, что это исходило из ее собственных тщательных размышлений, а не служило какой-то политизированной или политической программе, — говорит Истерли. — Это одна из причин успеха ЦГР. Критики и сторонники помощи в одинаковой мере уважали Нэнси. У нее просто была репутация, основанная на добросовестности».

Истерли опирается на собственный опыт, чтобы подчеркнуть свой аргумент. Бердсолл была руководителем Истерли во Всемирном банке, и она взяла его на работу в ЦГР, когда, по его словам, в Банке ему было «предложено уйти в бессрочный отпуск» после высказанных им спорных мнений. «У меня на самом деле было чувство, как если бы Нэнси предоставила мне политическое убежище», — вспоминает он. — С ее стороны потребовалось определенное мужество, поскольку она могла вызвать раздражение Банка и других структур истеблишмента. Это — признак ее порядочности».

В том же ключе, как отмечает Истерли, Бердсолл решительно защищала научного сотрудника ЦГР Клеменса за его исследования в поддержку свободы миграции из бедных стран в богатые. «Он получал гневные письма, но Нэнси была готова терпеть острые споры», — говорит Истерли. — Более осторожный, бюрократический руководитель аналитического центра, каких в Вашингтоне немало, велел бы ему помалкивать».

Поскольку Бердсолл построила успешную карьеру и воспитала при этом двух дочерей и сына, не удивительно, что она считает близкой себе по духу главного исполнительного директора Facebook Шерил Сандберг, причисляющей себя к феминисткам.

Бердсолл тепло охарактеризовала книгу Сандберг «*Не бойся действовать*» (*Lean In*), которая призывает больше женщин добиваться роли лидеров. Сандберг, которая раньше входила в совет ЦГР, помогла Бердсолл понять, что она была более амбициозной и упорной, чем отдавала себе отчет, и что ей не нужно было испытывать чувство вины в связи с частыми поездками, когда ее дети были маленькими. «Я была немного похожа на Сандберг и опережала свое время», — отмечает она. Возможно, одна из причин заключается в том, что Бердсолл вплоть до окончания вуза воспитывалась монахинями, которые самостоятельно организовывали свою жизнь в рамках их собственной иерархии. «Даже если/когда я их и недолюбливала, в действительности они сами управляли своими сообществами. Они были подлинно независимыми женщинами, действовавшими как автономные руководители собственной жизни», — отмечает она в интервью *Ф&Р*. Как таковые, — размышляет Бердсолл, — они были для нее «подсознательным противовесом весьма нефеминистскому миру послевоенных зажиточных пригородов Нью-Йорка» в 1950-е годы.

Бердсолл признает, что лишь небольшое меньшинство женщин в мире обладает возможностями, которые были у нее и Сандберг. Игра складывается не в пользу бедных стран. «Весь процесс глобализации является асимметричным», — говорит она. Мировые нормы не являются нейтральными, поскольку рынок не является нейтральным. «Рынок часто благоприятствует тем, у кого уже есть некоторые активы, будь то образование или финансовые активы, или, в случае стран, прочные институты».

Поэтому Бердсолл усматривает необходимость в мерах политики, которые могут способствовать созданию равных условий. Она имеет в виду такие области, как финансирование государственного образования и инфраструктуры. Отдача от заимствования для строительства дорог, портов и систем общественного транспорта потенциально настолько велика, особенно для малоимущих, что она хотела бы, чтобы Всемирный банк и региональные банки развития демонстрировали более активную роль лидера в этом вопросе. Она утверждает, что акционеры банков из богатых стран слишком обеспокоены репутационными рисками, связанными с займом, например, на плотину ГЭС. «Когда заимствование осуществляется для инвестиций, обеспечивается рост экономики, а затем заем погашается. Это замечательно. Именно в этом и состоит развитие».

Мандат и деньги

Бердсолл также хотела бы, чтобы многосторонние банки получили четко сформулированный мандат — и средства — от правительств-акционеров для предоставления глобальных общественных благ, таких как сельскохозяйственные исследования, которые приносят пользу людям как в богатых, так и в бедных странах. (См. статью «Знание как общественное благо» в этом выпуске *Ф&Р*.) Она воодушевлена новой инициативой Всемирного банка, направленной на защиту малоимущих от пандемий. Но она огорчена тем, что Банку никогда не было официально поручено заниматься глобальными проблемами, требующими коллективных действий, и ему не были предоставлены соответствующие инструменты. Традиционные займы отдельным странам являются недостаточными. «Я постоянно переживаю по этому поводу уже более 10 лет, — ворчит она. — Для решения этих глобальных проблем расходуется недостаточно денег».

Помимо глобальных общественных благ, у нее есть другая, по ее словам, «навязчивая идея» — предоставление помощи на основе результатов; этот подход был впервые применен ЦГР с целью повышения эффективности помощи. Эта идея, известная также как оплата по результатам, состоит в том, чтобы платить за результаты развития, а не используемые ресурсы. Вместо выплаты помощи сразу, например, для повышения качества образования, деньги не выплачиваются до тех пор, пока не будут

выполнены согласованные контрольные показатели. Например, правительству может быть обещана выплата 100 долл. в год за каждого дополнительного ребенка, который закончит начальную школу и пройдет тест. Правительство само решает, как ему достичь цели. Ответ может заключаться в строительстве школ или повышении оплаты труда учителей. Но проблема может состоять в том, что грунтовые дороги часть года являются непроезжими, поэтому учителя не смогут приезжать в школу на велосипеде. В этом случае решение — в строительстве новых дорог. «Когда вы не передаете риск и ответственность прямо и косвенно на места, что-то упускается из виду», — говорит Бердсолл. Этот урок она извлекла в 1980-е годы, когда занималась проектами в области здравоохранения и образования Всемирного банка на северо-востоке Бразилии. «Я слишком много заботилась о планировании ресурсов, начале реализации проектов и выплате денег, а не о том, что хотела сделать Бразилия для получения результатов», — заявила Бердсолл на конференции Агентства США по международному развитию в 2012 году.

В ЦГР Нэнси старалась содействовать интеллектуальной свободе идей и не оценивать преждевременно доказательств, которые обнаружат ее исследователи.

В 2010 году Министерство международного развития Соединенного Королевства и Эфиопия первыми осуществили пилотную программу помощи на основе модели оплаты по результатам. В работе ЦГР 2015 года было признано, что эта идея внедрялась медленно, но Бердсолл была непоколебима. Она понимает, что измерение и проверка результатов могут быть сложными в одних областях, но не в других. Например, ЦГР продемонстрировал, как спутниковые данные могут использоваться для вознаграждения правительств, которые успешно сократили обезлесение.

Разновидностью помощи на основе результатов, также разработанной ЦГР, является схема стимулирования, называемая «авансовые рыночные обязательства». Министры финансов Группы семи в 2009 году одобрили эту идею и обещали закупить вакцину против определенного заболевания, если такая вакцина будет разработана. Впоследствии пять стран и Фонд Билла и Мелинды Гейтс (один из учредителей ЦГР) обязались выделить 1,5 млрд на пилотную программу для вакцины, предотвращающей заболевание штаммом пневмонии, который распространен в развивающихся странах. Есть надежда, что к 2020 году эта программа сможет предотвратить свыше 1,5 млн детских смертей. Позднее ЦБР изложил методы, с помощью которых многосторонние банки развития могут стимулировать фармацевтические компании бороться с противомикробной резистентностью, — проблемой, которая быстро приобретает все большее значение в глобальной программе действий.

Защитница консенсуса

Причина того, что Бердсолл является яркой сторонницей увеличения расходов на глобальные общественные блага, заключается в том, что малоимущие наиболее уязвимы к таким трансграничным рискам, как инфекционные заболевания и финансовые кризисы. Точно так же разработка новых вакцин и противодей-

ствие изменению климата в наибольшей степени помогут малоимущим. Вместе с тем предоставление глобальных общественных благ или даже оказание помощи не является панацеей. Развитие начинается «дома», как показывает успех Китая и Индии. Аналогичным образом, все страны Африки, которые росли быстрыми темпами в последние 10–15 лет, открыли свою экономику и улучшили свои макроэкономические показатели. «Считаю, что важно вновь и вновь это повторять», — отмечает Бердсолл. Она — редкая птица, стойкая защитница «Вашингтонского консенсуса», списка рекомендаций из 10 пунктов для управления рыночной экономикой, который был составлен в 1989 году Джоном Уильямсоном, коллегой Бергстена из организации, которая тогда называлась Институтом международной экономики. По мнению критиков, Вашингтонский консенсус создал интеллектуальную почву для фундаменталистских мер политики, которые нанесли серьезный ущерб развивающимся странам, в том числе для введения многосторонними кредиторами жестких предъявляемых условий и преждевременных требований о либерализации движения капитала. Но Бердсолл утверждает, что эта критика порочит Уильямсона, предложения которого лучше всего интерпретировать как программу макроэкономической стабилизации и рыночного развития. «В этих дискуссиях упускалось из виду, что некоторые аспекты Вашингтонского консенсуса были вполне оправданными», — добавляет она. Такие страны, как Гана, Кения, Сенегал и Танзания в прошлое десятилетие успешно развивались (до падения цен на биржевые товары), потому что они укрепили свои макроэкономические основы.

По мнению Бердсолл, наибольшая проблема таких стран — на микроуровне. Их политические институты все еще являются непрочными, а государство не в состоянии обеспечивать достаточный объем налоговых доходов для предоставления государственных услуг. Тогда цель развития должна заключаться в том, чтобы сформировать средний класс, который можно облагать налогами, тем самым создав для него стимул для того, чтобы призывать правительство к отчету. «Это интегрирует подотчетность и прозрачность и на мировом уровне, и на уровне стран как очень важные элементы роста, причем всеобъемлющего роста», — отмечает она.

Следующая глава

Бердсолл намеревается не появляться в ЦГР осенью, с тем чтобы ее преемник определил программу организации, прежде чем возобновить работу в качестве исследователя и автора блогов, колонок и эссе. Она будет работать неполное рабочее время, с тем чтобы иметь возможность чаще навещать внуков в Колорадо и проводить больше времени в ее втором доме в Вермонте, занимаясь садом, читая больше нехудожественной литературы и слушая музыку (ее муж играет на гитаре, а сын — начинающий профессиональный пианист и композитор). Вермонт удобен для поездок в Уильямс-колледж в западном Массачусетсе, где Бердсолл будет вести недельный вводный курс в весеннем семестре в рамках магистерской программы для студентов из развивающихся стран.

Руководство в ЦГР может меняться, но для Бердсолл ее миссия — сокращение мировой бедности — остается прежней. «Многое еще предстоит сделать, но все больше людей признают, что мы все находимся в одной лодке», — отмечает она. — Мы наблюдаем, ведем мониторинг, пишем отчеты и оказываем давление, предлагаем новые идеи и новые продукты, которые облегчают «положительным героям» принятие правильных решений». ■

Алан Уитли — автор и редактор статей по экономике, ранее работавший в агентстве Рейтер, редактор и соавтор книги «Власть денег и рычаги власти».