

ФФР

ФИНАНСЫ И РАЗВИТИЕ

МАРТ 2018 ГОДА

Представляем
Ангуса Дитона, стр. 34

Борцы цифрового
фронта, стр. 40

Восстановление этики
в экономике, стр.54



В поиске равновесия

Управление государственной казной

Содержание



6

Недавний опыт
позволяет
сделать выводы
о том,
когда следует
решать
проблемы долга,
а когда этого
делать
не следует.

В ПОИСКЕ РАВНОВЕСИЯ: УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАЗНОЙ

4 Уловить момент

Благоприятная экономическая ситуация создает возможности для решения проблемы дефицитов бюджета

Кристоф Б. Розенберг

6 Выбираясь из долгов

Новое исследование предлагает больше доказательств того, что сокращение расходов наносит меньший ущерб росту, чем повышение налогов

Альберто Алесина, Карло А. Фаверо и Франческо Джавацци

12 Бюджетная сфера становится цифровой

Технологии меняют формы мобилизации и расходования денежных средств правительствами, но реализация потенциальных выгод требует бдительности

Санджив Гупта, Майкл Кин, Альпа Шах и Женевиев Вердье

16 Точка зрения. Ловушка низких доходов

Необходимы неотложные меры, чтобы прекратить цикл бедности и долга

Фанвелл Кенала Бокоси

18 Способы увеличения доходов

Примеры пяти стран показывают, как лучше всего повысить собираемость налогов

Бернарден Ажитоби

22 Распределение богатства

Налогово-бюджетные инструменты могут уменьшить неравенство, но некоторые из них дают краткосрочные результаты, а другие приносят плоды в долгосрочной перспективе

Франсуа Бургиньон

26 Политика и бюджет

Исторический ужин заложил основу для финансов США

Витор Гаспар и Давид Амаглобели

30 Долговая сеть

В исследовании периода между войнами показано, как сложная сеть суверенного долга может усугубить финансовые кризисы, и содержатся выводы, актуальные для сегодняшнего дня

Марк Де Брук, Эра Дабла-Норрис, Николас Энд и Марина Маринков



А ТАКЖЕ В ЭТОМ НОМЕРЕ

40 Борцы цифрового фронта

Технологии служат оружием в борьбе с коррупцией
Крис Веллиш

44 Ключ к общественному богатству

Правительства могли бы лучше управлять своими активами и вести их учет
Даг Деттер и Стефан Фольстер

48 В ожидании бури

Для такого уязвимого региона, как Карибский бассейн, повышение устойчивости является вопросом выживания
Инджи Отжер и Кришна Шринивасан


44

РУБРИКИ

34 Люди в экономике

Мастер побегов

Питер Дж. Уокер представляет **Ангуса Дитона**, который предложил новаторские подходы, устанавливающие связь между теорией, измерениями, политикой и жизнью людей.

38 На передовой

Взлет Э-стони

Тоомас Хендрик Ильвес объясняет, как переход на цифровые технологии может значительно облегчить людям жизнь

52 Представьте себе

Кривая обучения

Чтобы реализовать потенциал образования, странам необходимо сделать упор на знаниях, а не просто на посещении школы
Мари Бурсико

54 Точка зрения

Восстановление этики в экономике

Современная экономическая теория должна вернуться к истокам
Энтони Аннетт

57 Книжное обозрение

Последняя инстанция: финансовый кризис и будущее экстренной помощи, Эрик Познер

Преобразование капитализма в эпоху супермассивов данных, Виктор Майер-Шенбергер и Томас Рамге

В мексиканской глубинке, Джон Тутино

60 Денежные знаки

Жучки и пауки на банкнотах Фиджи

Островное государство Фиджи воздаст должное своей богатой животной и растительной жизни
Эстер Балаш


34



Проблема с долгом

СЕЙЧАС, КОГДА МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА энергично развивается, кажется, нет особых оснований беспокоиться о завтрашнем дне. Однако во многих странах будущее обременено залогом высокого государственного и частного долга, что грозит подавить экономический рост. В этом номере *Ф&Р* мы задаем вопрос: «Какой объем долга является чрезмерным?»

Проблема с долгом состоит в том, что он не позволяет странам инвестировать в будущий рост — например, вкладывать больше средств в образование и здравоохранение и изыскивать способы преодоления низкой производительности, которая все еще сдерживает рост заработной платы во многих странах.

Говоря простым языком, страны с развитой экономикой могут сократить долг, либо повысив налоги, либо снизив расходы. Альберто Алесина, Карло Фаверо и Франческо Джаивацци пришли к выводу, что сокращение расходов, в том числе на программы социальных пособий, наносит меньший ущерб экономическому росту стран, чем повышение налогов. Более того, последний подход может дать обратный результат и привести к еще более высокому долгу и низкому росту, пишут они.

Однако оправдать сокращение социальных расходов может быть непросто на фоне усиливающейся обеспокоенности проблемой неравенства. Бывший главный экономист Всемирного банка Франсуа Бургиньон рассматривает вопрос о том, как лучше справиться с усиливающимся неравенством, и анализирует существующие трудные компромиссы.

В странах с низкими доходами и странах с формирующимся рынком задача состоит в расширении налоговой базы и повышении эффективности государственных расходов. В отличие от предыдущих долговых кризисов, которые удалось преодолеть посредством международного сотрудничества, сегодняшние кризисы урегулировать труднее, поскольку система долговых отношений стала более сложной, пишет Фанвелл Бокоси, исполнительный директор Африканского форума и сети организаций по вопросам долга и развития.

Поскольку простых решений в обозримом будущем не предвидится, и повсеместно избиратели уже не готовы мириться с прежним положением, правительствам следует воспользоваться происходящим подъемом, чтобы навести порядок в своем доме. Каждая страна должна выбирать свой собственный путь, но мировой подъем предоставляет всем им для этого редкую возможность — из-за повышающихся процентных ставок скоро станет труднее рефинансировать и обслуживать долг. **ФР**

КАМИЛЛА ЛУНД АНДЕРСЕН, главный редактор



НА ОБЛОЖКЕ

Некоторый уровень долга полезен, но чрезмерный долг может подавлять рост. Иллюстрация художника Майкла Вараксы на обложке мартовского номера журнала *Ф&Р* за 2018 год показывает жесткий выбор между расходами и сбережением, который приходится делать странам, и как трудно найти правильный баланс.

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

Камилла Лунд Андерсен

РУКОВОДЯЩИЙ РЕДАКТОР

Морин Берк

СТАРШИЙ РЕДАКТОР

Крис Веллиш

МЛАДШИЕ РЕДАКТОРЫ

Эстер Балаж

Брюс Эдвардс

Мари Бурсико

РЕДАКТОР ИНТЕРНЕТ-МАТЕРИАЛОВ

Рахим Канани

РЕДАКТОР ОНЛАЙНОВОГО ВЫПУСКА

Лиджун Ли

МЕНЕДЖЕР ПО ПРОИЗВОДСТВУ

Николь Брайнен-Кимани

КОРРЕКТОР

Люси Моралес

СОВЕТНИКИ РЕДАКТОРА

Бернардин Акитоби

Селин Аллард

Бас Баккер

Стивен Барнетт

Николета Батини

Хельге Бергер

Рупа Дуттагупта

Пол Кашин

Лора Кодрес

Луис Куббеду

Альфредо Куэвас

Жан Мария Милези-Феретти

Томмасо Мансини Гриффоли

Инджи Откер

Катриона Пурфилд

Ума Рамакришнан

Абдельхак Сенхаджи

Алисон Стюарт

Томас Хелблинг

Эдриан Чисти

ИЗДАНИЕ НА РУССКОМ ЯЗЫКЕ

подготовлено Службой переводов МВФ

РЕДАКТОР

Александра Акчурина

© 2018 Международный Валютный Фонд. Все права защищены. Для получения разрешения на перепечатку статей *Ф&Р* заполните форму онлайн (www.imf.org/external/terms.htm) или обратитесь по электронной почте в copyright@imf.org. Разрешение на перепечатку статей в коммерческих целях можно также получить за номинальную плату в Copyright Clearance Center (www.copyright.com).

Мнения, выраженные в статьях и других материалах, принадлежат авторам и не обязательно отражают политику МВФ.

Услуги подписчикам, изменение адреса и заявки на рекламу:

IMF Publication Services

Finance & Development

P.O. Box 92780

Washington, DC, 20090, USA Факс: (202) 623-7201

Телефон: (202) 623-7430 Эл. почта: publications@imf.org

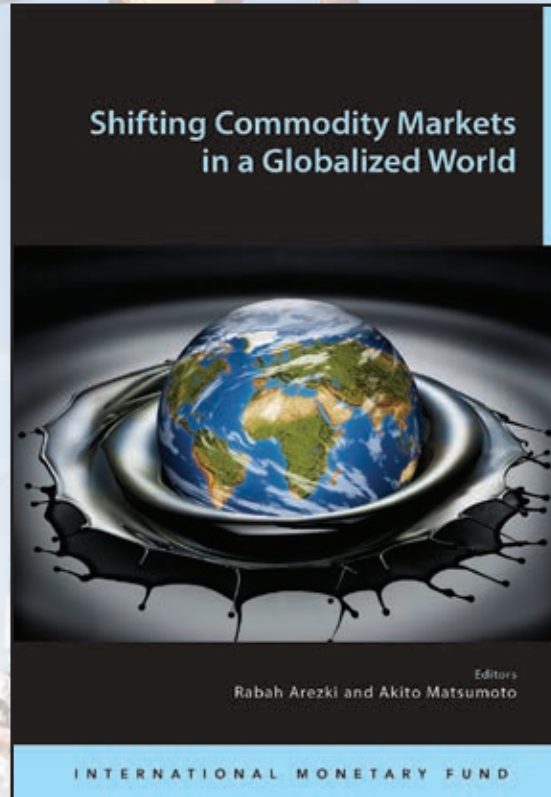
Postmaster: send changes of address to *Finance & Development*, International Monetary Fund, PO Box 92780, Washington, DC, 20090, USA. Periodicals postage is paid at Washington, DC, and at additional mailing offices.

The English edition is printed at Dartmouth Printing Company, Hanover, NH.

Finance & Development is published quarterly by the International Monetary Fund, 700 19th Street NW, Washington DC 20431, in English, Arabic, Chinese, French, Russian, and Spanish. Russian edition ISSN 1020-8151



Shifting Commodity Markets in a Globalized World



“Commodity markets are increasingly complex and poorly understood. Energy markets, in particular, are going through a period of rapid transformation. This book is a valuable resource for understanding how policy, technology, demographic and geographic forces are reshaping global commodity markets.”

—Jason Bordoff, Professor of Professional Practice in International and Public Affairs & Founding Director, Center on Global Energy Policy, Columbia University

\$25. English. ©2018. ISBN 978-1-48431-032-8. Stock# FBBUCMEA

Visit bookstore.imf.org/fd3a

I N T E R N A T I O N A L M O N E T A R Y F U N D



Уловить МОМЕНТ

Благоприятная экономическая ситуация создает возможности для решения проблемы дефицитов бюджета

Кристоф Б. Розенберг

Мировая экономика энергично развивается. Темпы роста ускоряются, и МВФ повышает свои прогнозы. Государственная казна пополняется, а в условиях, когда больше людей имеет работу, спрос на социальную поддержку от государства уменьшается. Бюджетные трудности последнего десятилетия, по-видимому, остались позади.

Но эта радужная перспектива игнорирует уровни долга, которые близки к рекордным, и неизбежное окончание циклического подъема. Оценки базового потенциала роста практически не изменились, а процентные ставки (стоимость обслуживания всех этих долгов) стали повышаться, что затрудняет рефинансирование облигаций и кредитов.

Поэтому вопрос о том, как государство взимает налоги, расходует средства и управляет долгом, является как никогда острой политической темой. Достаточно обратить внимание на последние дискуссии в конгрессе США и переговоры о формировании коалиции в Германии. Хотя бюджетные решения являются вопросом экономической политики, недавние исследования и опыт могут многому нас научить относительно наиболее оптимального направления для движения вперед.

Начнем с вопроса о том, какой объем долга является чрезмерным. Представители как научных кругов, так и директивных органов соглашаются, что общий лимит — например, 60 процентов ВВП в Маастрихтском договоре ЕС — больше не имеет смысла; он не учитывает длительный период низких процентных ставок и номинальные темпы, или сложные условия стран и доверие со стороны финансовых рынков. Япония, очевидно, может нести более высокий объем долга чем, например, Египет. Но мало кто отрицает остроту ситуации, когда долг находится на высоком уровне и увеличивается.

Страны с низкими доходами, возможно, подвергаются наибольшему риску. Традиционно, они заимствовали средства у официальных кредиторов по ставкам ниже рыночных. Но в последние годы многие воспользовались минимальными процентными ставками и увеличили свой коммерческий долг, оказавшись в уязвимом положении по отношению к колебаниям на финансовых рынках. Более высокие мировые ставки могут привести к отвлечению дра-

гоценных бюджетных ресурсов от критически важных проектов в сфере инфраструктуры и социальных услуг на обслуживание долга. Поэтому для этих стран еще более важно укрепить свой налоговый потенциал.

Недавний опыт, полученный в период после кризиса, также дает возможность сделать выводы о том, когда следует решать проблемы задолженности, и когда этого делать не следует. Сокращение расходов и повышение налогов во время рецессии может лишь усилить спад. Намного менее болезненно изменить налоговую систему и систему пособий, когда экономика находится в фазе подъема, и эти перемены являются частью многолетней корректировки. Исследования показывают, что стимулирующее влияние расширения бюджетной сферы незначительно, когда загрузка мощностей в экономике близка к потенциалу. Поэтому увеличение бюджетных дефицитов сейчас в большинстве стран было бы контрпродуктивным. Повышение сальдо бюджета и приближение к среднесрочным целевым показателям, наоборот, могут быть достигнуты с минимальными издержками для экономической активности.

Как лучше всего сокращать дефициты? Для обеспечения доходов необходимо упростить налоговый кодекс, расширить налоговую базу и увеличить потенциал собираемости налогов. На стороне расходов целесообразно сократить непродуктивные текущие расходы (например, на неэффективные штаты государственной службы) и субсидии (скажем, на потребление энергии). Способствующие экономическому росту инвестиции в инфраструктуру и важнейшие социальные услуги, такие как здравоохранение и образование, должны быть сохранены. Продуманные меры налогово-бюджетной политики могут содействовать в решении проблемы неравенства и стимулировать экономический рост.

Сейчас настало время привести в порядок государственные финансы, пока для этого есть благоприятные условия. Директивным органам следует учитывать извлеченные уроки и решать проблему задолженности на фазе подъема. **ФР**

Кристоф Б. Розенберг — заместитель директора Департамента общественных коммуникаций МВФ.

ВЫБИРАЮ ИЗ ДОЛГОВ

ЯСЬ



Новое исследование предлагает больше доказательств того, что сокращение расходов наносит меньший ущерб росту, чем повышение налогов

Альберто Алесина, Карло А. Фаверо и Франческо Джавацци

Почти через десять лет после начала глобального финансового кризиса государственный долг в странах с развитой экономикой остается вблизи самого высокого уровня после Второй мировой войны, составляя в среднем 104 процента ВВП. В Японии это отношение достигает 240 процентов, а в Греции — почти 185 процентов. В Италии и Португалии долг превышает 120 процентов ВВП. В отсутствие мер по сокращению расходов или увеличению доходов ситуация будет только ухудшаться. По мере того как центральные банки будут отказываться от чрезвычайных мер денежно-кредитной политики, принятых ими для борьбы с кризисом, процентные ставки неизбежно будут возрастать с исторически минимальных уровней. Это означает, что процентные платежи будут поглощать все большую долю государственных расходов, оставляя меньше средств для предоставления государственных услуг или принятия мер по обеспечению долгосрочного экономического роста, таких как инвестиции в инфраструктуру и образование. Обслуживание долга станет основным бременем.

Каков оптимальный способ сократить долг до устойчивых уровней? Этот вопрос приобрел новое значение со времени глобального финансового кризиса 2008 года, когда государственные расходы на стимулирование роста и помощь безработным увеличили бюджетные дефициты до послевоенных отметок. Некоторые экономисты утверждают, что лучшим средством для восстановления здорового состояния налогово-бюджетной сферы является сокращение расходов. Другие, напротив, настаивают на том, что сокращение расходов неконструктивно, так как оно наносит ущерб экономическому росту. Они предписывают еще большее увеличение государственных расходов для оживления вялой экономики.

Для того чтобы решить эту проблему, полезно рассмотреть математический аспект сокращения долга. Соответствующим показателем здесь является не общая сумма долга, а отношение долга к национальному доходу или ВВП, являющееся мерой ресурсов, которые экономика может использовать для погашения своего долга. Существует два способа снизить отношение долга к ВВП. Один из них заключается

В нашем анализе внимание заострялось на примерно 3 500 политических изменениях, направленных на сокращение дефицита путем либо повышения налогов, либо сокращения расходов. Мы исключили налогово-бюджетные меры, направленные на стабилизацию объема производства, например, сокращение расходов на охлаждение перегретой экономики, поскольку такие меры зависят от состояния экономики и, следовательно, не представляют собой экзогенных изменений политики.

Следует подчеркнуть, что в нашем исследовании основное внимание уделяется относительно ограниченной группе развитых стран. Политика жесткой экономии будет иметь другие последствия в развивающихся странах, у которых размеры правительства гораздо меньше. Во-вторых, мы рассматриваем краткосрочную перспективу и оставляем в стороне более долгосрочные проблемы, такие как воздействие на пенсии стареющего населения. Наконец, мы не рассматриваем обратную сторону жесткой экономии — экспансионистские меры, такие как сокращение налогов или увеличение расходов.

Планы, основанные на расходах, как правило, приносят меньше вреда росту, чем планы, основанные на налогах.

в уменьшении размера бюджетного дефицита (путем сокращения расходов или увеличения доходов); другой — в расширении размера экономики. В идеальном случае правительства сокращают дефицит и превращают его в первичный профицит (то есть превышение налоговых доходов над расходами за вычетом процентов) таким образом, чтобы не повредить росту. Если бы меры политики, направленные на сокращение дефицита, также вызвали глубокую рецессию, они бы были контрпродуктивны: снижение ВВП повысило бы отношение долга к ВВП, несмотря на усилия по сокращению дефицита.

Какие меры политики с большей вероятностью приведут к более низкому отношению долга к ВВП? Этот вопрос рассматривался в ряде работ, по крайней мере, с начала 1990-х годов (краткий обзор предшествующей литературы приведен в работе Alesina and Ardagna 2013). Мы решили повторно рассмотреть этот вопрос, используя новую методологию и значительно более широкий набор данных, охватывающих 16 из 35 стран, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития, за период с 1981 по 2014 год, включая Канаду, США, Японию и большую часть Европы, кроме посткоммунистических стран.

При изучении этих эпизодов мы сознавали, что сдвиги в налогово-бюджетной политике обычно происходят в форме многолетних планов, принимаемых правительствами с целью снижения отношения долга к ВВП в течение определенного периода времени, обычно от трех до четырех лет. После воссоздания таких планов мы разделили их на две категории: планы на основе расходов, состоящие главным образом из сокращений расходов, и планы на основе налогов, состоящие главным образом из повышений налогов. Наш вывод расходится с основным тезисом кейнсианской экономики, согласно которому сокращение расходов носит более рецессивный характер, чем повышение налогов. Напротив, наше исследование подтверждает, что планы, основанные на расходах, как правило, приносят меньше вреда росту, чем планы, основанные на налогах.

Более конкретно, мы установили, что в среднем планы, основанные на расходах, были связаны с очень небольшим снижением роста: план, эквивалентный 1 проценту ВВП, предполагал снижение роста примерно на половину процентного пункта относительно среднего темпа роста ВВП данной страны. Сокращение объема производства, как пра-

вило, продолжалось менее двух лет. Более того, если план на основе расходов был задействован в период экономического роста, потери в объеме производства в среднем были равны нулю. Это означает, что некоторые основанные на расходах налогово-бюджетные планы были связаны с небольшими спадами, тогда как другие были связаны с почти незамедлительным резким повышением роста — явлением, иногда называемым «экспансионистской жесткой экономией», которое впервые было определено в работе Giavazzi and Pagano (1990). Напротив, бюджетные корректировки, основанные на налогах, были связаны с крупными и длительными рецессиями. План на основе налогов, составляющий 1 процент ВВП, в среднем вызывал 2-процентное снижение ВВП по сравнению с его траекторией до принятия плана жесткой экономии. Этот большой рецессивный эффект, как правило, длится несколько лет.

В наших результатах жесткая экономия приводит к экспансии, когда бюджетная корректировка сопровождается более быстрыми темпами роста, по сравнению с теми, которые бы наблюдались без такой корректировки. Возможны и другие определения, например, с учетом роста ВВП по сравнению с другими странами в выборке. Бюджетные корректировки, основанные на расходах, которые привели к росту ВВП, превышающему среднее значение за тот же период, включали, в числе других стран нашей выборки, Австрию, Данию и Ирландию в 1980-х годах и Канаду, Испанию и Швецию в 1990-х годах. После финансового кризиса двумя странами, которые применяли политику жесткой экономии с лучшими результатами, чем остальная часть выборки, были Ирландия и Соединенное Королевство, несмотря на огромные банковские проблемы в первой.

Представляется, что правительства иногда осознают различные последствия планов, основанных на налогах и расходах. Например, в 2010 году правительство Ирландии отметило, что:

«Основное внимание в бюджете уделялось сокращению расходов в целях корректировки потребностей в расходах с учетом базы доходов, которая уменьшилась в результате общего сокращения экономики и потери определенных потоков доходов. Кроме того,... правительство приняло во внимание данные международных организаций, таких как Комиссия ЕС, ОЭСР и МВФ, а также соответствующую экономическую литературу, которая указывает на то, что консолидация, обусловленная сокращением

расходов, обеспечивает больший успех в сокращении дефицита, чем консолидация, основанная на повышении налогов» (Обновленная программа стабильности Ирландии, 15 декабря 2009 года).

Наш второй вывод заключается в том, что сокращение программ социальных пособий и других государственных трансфертов наносило меньший ущерб экономическому росту, чем повышение налогов. Такие сокращения сопровождались умеренными и краткосрочными экономическими спадами, вероятно, потому, что налогоплательщики воспринимали их как постоянные и ожидали, что налоги, необходимые для финансирования этих программ, снизятся в будущем. Таким образом, данные свидетельствуют о том, что реформы правил социального обеспечения, направленные на сокращение государственных расходов, более подобны нормальному сокращению расходов, чем увеличение налогов. Поскольку реформы социального обеспечения, как правило, носят постоянный характер, особенно в странах со стареющим населением, они приводят к некоторым из самых низких издержек с точки зрения сокращения объема производства.

Частные инвестиции также весьма по-разному реагировали на эти два вида планов жесткой экономии: положительно на планы, основанные на расходах, и отрицательно на планы, основанные на налогах. Динамика предпринимательской уверенности соответствовала частным инвестициям. С другой стороны, потребление домашних хозяйств и чистый экспорт (разность между экспортом и импортом), как представляется, в среднем не различалась в ходе этих двух видов корректировок.

Что можно сказать о последних эпизодах жесткой экономии, которые произошли после кризиса и начались во время рецессии? Хотя абсолютный размер некоторых из этих планов жесткой экономии был исключительным — не только в Греции, но также в Ирландии, Испании и Португалии и, в меньшей степени, в Италии и Соединенном Королевстве, — эти результаты существенно не отличались от результатов предыдущих эпизодов. Страны, которые выбрали жесткую экономию, основанную на налогах, испытали более глубокие спады, чем страны, которые предпочли сократить расходы. К числу последних относятся Ирландия, несмотря



на масштабную программу экстренной помощи банкам, и Соединенное Королевство, где экономические показатели были намного выше, чем прогнозировал МВФ. План Соединенного Королевства почти полностью состоял из сокращения расходов. К ним относятся сокращение государственного потребления и государственных инвестиций; сокращение трансфертов, включая более ограничительную политику в отношении пенсионных отчислений работодателей; вспомогательные пособия; и пенсии работникам государственной службы. Сокращение расходов (запланированное или незамедлительно осуществленное) в период с 2010 по 2014 год составило 2,9 процента ВВП — в среднем 0,6 процента в год. Из всех этих мер 87 процентов были реализованы в течение этого пятилетнего периода, а остальные были отсрочены. Как результат, рост в Соединенном Королевстве был выше, чем в среднем по Европе. Рост инвестиций восстановился после падения на 21 процент в 2009 году и увеличился почти на 6 процентов в 2010 году.

Существуют по крайней мере три возможных объяснения этих поразительных результатов. Одно состоит

фактором, различие между двумя случаями с точки зрения роста ВВП должно было быть связано с более высоким ростом чистого экспорта после снижения стоимости валюты независимо от вида принятого налогово-бюджетного плана. Этого не наблюдалось. Как упомянуто выше, движущей силой были внутренние частные инвестиции.

Наконец, крупные бюджетные корректировки часто представляют собой периоды глубоких структурных реформ, которые могут включать либерализацию товарных рынков и/или рынков труда. Если бы такие реформы систематически происходили во время сокращения расходов, они могли бы объяснить наш вывод. Но в действительности эти реформы не проводились систематически в периоды сокращения расходов.

Более перспективное объяснение указывает на роль уверенности и ожиданий. Представьте себе экономику, находящуюся на неустойчивой траектории, с быстро растущим государственным долгом. Рост процентных ставок в странах с высоким уровнем долга может привести именно к этому сценарию. Рано или поздно должна наступить бюджетная стабилизация. Чем

Страны, которые выбрали жесткую экономию, основанную на налогах, испытали более глубокие спады, чем страны, которые предпочли сократить расходы.

в том, что разница между планами, основанными на налогах и расходах, связана с различием в сопутствующих мерах политики. Наиболее очевидным кандидатом является денежно-кредитная политика. Авторы работы Guajardo, Leigh, and Pescatori (2014) утверждают, что различия в ответной реакции денежно-кредитной политики в значительной степени обуславливают различные последствия корректировок, основанных на налогах и расходах, которые они анализировали. Однако мы установили, что лишь небольшая часть этой разницы связана с денежно-кредитной политикой.

Вторая возможность связана с поведением обменного курса. Бюджетная корректировка может причинить меньший ущерб, если ей предшествует снижение стоимости валюты, что делает экспорт более конкурентоспособным и поддерживает рост. По нашим выводам, это не так: систематическое различие в поведении обменного курса до проведения двух видов бюджетной корректировки отсутствовало. Если бы обменный курс был значимым

дольше отсрочка, тем больше должны быть повышены налоги (или сокращены расходы) в будущем. Стабилизация, когда она наступает, устраняет неопределенность в отношении дальнейших отсрочек, которые еще больше увеличили бы издержки.

В работе Blanchard (1990) представлена простая модель, которая иллюстрирует это положение. Стабилизация, устраняющая неопределенность в отношении более высоких бюджетных издержек в будущем, стимулирует спрос в настоящее время, особенно со стороны инвесторов, которые более чувствительны к неопределенности, учитывая долгосрочный характер их планов. В своих моделях авторы работ Blanchard (1990) и Alesina and Drazen (1991) не проводят различия между стабилизацией на основе налогов и расходов. Однако вполне вероятно, что выгоды от устранения неопределенности, по всей вероятности, будут возникать в случае планов жесткой экономии, основанных на расходах, а не на налогах. План на основе налогов, который не учитывает автоматический

рост программ социальных пособий и других программ с течением времени, в гораздо меньшей вероятностью будет оказывать долгосрочное воздействие на бюджет. Если в плане не учитывается автоматическое увеличение расходов, налоги должны постоянно повышаться для покрытия дополнительных затрат. Таким образом, воздействие на уверенность, вероятно, будет значительно меньше в случае планов на основе налогов из-за ожиданий повышения налогов в будущем. С другой стороны, планы, основанные на расходах, вызывают противоположные эффекты. Наши результаты относительно ответной реакции предпринимательской уверенности на жесткую экономию поддерживают эту точку зрения. Предпринимательская уверенность повышается сразу же в начале осуществления плана жесткой экономии, основанного на расходах, в противоположность тому, что происходит в начале плана, основанного на расходах.

Еще один набор объяснений относится к сфере предложения в экономике, которая очень по-разному реагирует на повышение налогов и сокращение расходов. Продолжительность изменений налогово-бюджетной политики также имеет важнейшее значение для любого плана жесткой экономии и действует в противоположных направлениях в зависимости от вида плана. Мы установили, что план на основе налогов, который продолжается дольше, приводит к более глубокой рецессии. Одно из объяснений заключается в том, что без сокращения расходов повышение налогов должно быть долгосрочным, что приводит к долговременным негативным последствиям, например, для предложения рабочей силы и инвестиций, из-за более высоких искажающих налогов. Напротив, более продолжительное сокращение расходов приводит к более мягкой рецессии, поскольку оно сигнализирует о том, что рано или поздно появится возможность для сокращения налогов и связанных с ними искажений.


В конечном итоге, снижение отношения долга к ВВП во многом зависит от того, каким образом корректируется бюджетный дефицит. Если профицит увеличивается за счет повышения налогов, снижение роста может быть настолько значительным, что оно приводит к увеличению, а не уменьшению отношения долга к ВВП. Однако меры политики по снижению дефицита, основанные на сокращении расходов, как правило, практически не влияют на объем производства, и потому они являются верным средством снижения отношения долга к ВВП. **ФР**



АЛЬБЕРТО АЛЕСИНА — профессор политической экономии по фонду Натаниэля Роупса в Гарвардском университете. **КАРЛО А. ФАВЕРО** — заведующий кафедрой количественных финансов и оценки активов по фонду «Дойче Банка» в Университете Боккони в Милане. **ФРАНЧЕСКО ДЖИВАЦЦИ** — профессор экономики в Университете Боккони в Милане. Настоящая статья основана на их готовящейся к выходу книге «Жесткая экономия: когда она эффективна, а когда нет» (*Austerity: When It Works and When It Does Not*), которая будет опубликована Princeton University Press.

Литература:

- Alesina, Alberto, and Silvia Ardagna. 2013. "The Design of Fiscal Adjustments." *Tax Policy and the Economy* 27 (1): 19–68.
- Alesina, Alberto, and Allan Drazen. 1991. "Why Are Stabilizations Delayed?" *American Economic Review* 81 (5): 1170–88.
- Blanchard, Olivier J. 1990. "Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries: Comment." *NBER Macroeconomics Annual* 5: 111–16.
- Giavazzi, Francesco, and Marco Pagano. 1990. "Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries." *NBER Macroeconomics Annual* 5: 75–122.
- Guajardo, Jaime, Daniel Leigh, and Andrea Pescatori. 2014. "Expansionary Austerity? International Evidence." *Journal of the European Economic Association* 12 (4): 949–68.



Бюджетная сфера СТАНОВИТСЯ ЦИФРОВОЙ

Технологии меняют формы мобилизации и расходования денежных средств правительствами, но реализация потенциальных выгод требует бдительности

Санджив Гупта, Майкл Кин, Альпа Шах и Женевьев Вердые

В Кении люди могут уплачивать налоги со своих мобильных телефонов. В Индии они получают субсидии и социальные пособия непосредственно на свои банковские счета, которые привязаны к их уникальным биометрическим идентификаторам. В ряде стран с развитой экономикой и формирующимся рынком налоговые органы собирают информацию о продажах и заработной плате в режиме реального времени, что дает им мгновенное представление о состоянии экономики. Государственные финансы, как и многое другое, переживают цифровую революцию.

Государственные финансы — это искусство мобилизации и расходования средств для предоставления услуг и льгот, перераспределения доходов и сглаживания подъемов и падений экономического цикла. Насколько эффективно правительства решают эти задачи в значительной мере зависит от их способности собирать, обрабатывать и реагировать на широкий спектр информации: сколько зарабатывают компании и работники, сколько людей являются безработными, кто имеет право на помощь государства.

Переход на цифровые технологии начинает преобразовывать это информационное ядро системы разработки и осуществления мер налоговой политики и политики в области расходов. Он предлагает инструменты не только для повышения эффективности существующих мер политики, но и для введения совершенно новых. Однако есть и обратная сторона: переход на цифровые технологии повысил обеспокоенность вопросами неприкосновенности частной жизни, конфиденциальности и кибербезопасности, он также дополняет более широкую дискуссию о неравенстве и перераспределении доходов.

Богатые источники информации

Благодаря цифровым системам, стандартным формам отчетности и электронным интерфейсам налоговые органы могут расширить доступ к богатым источникам информации, собираемой частным сектором по таким видам, как банковские операции и процентные доходы. Официальные органы в Австралии и Соединенном Королевстве, например, получают данные по заработной плате, выпла-

чиваемой работодателями, в режиме реального времени. В Бразилии и России системы электронных счетов-фактур обеспечивают непосредственный доступ к данным по корпоративным продажам.

Совершенствование сбора данных вкупе с улучшением способности их обрабатывать позволяет правительствам совершенствовать существующие способы взимания налогов. Использование электронной подачи документов облегчает и удешевляет представление налоговых деклараций налогоплательщиками и обработку их государственными органами. Доступ к информации третьих сторон сейчас является столь полным, что небольшое, но растущее число налоговых органов предварительно заполняют налоговые декларации, поэтому налогоплательщикам нужно лишь проверить представленную им информацию.

В Бразилии Государственная система цифрового учета позволяет официальным органам определить обязательство компании по уплате налога на прибыль. Китай использует технологию сверки счетов-фактур, чтобы убедиться в том, что с предприятий торговли, желающих возместить налог на добавленную стоимость (НДС), действительно был взят этот налог; это большой шаг к решению проблемы, которая давно создает затруднения у налоговых органов по всему миру.

Цифровой след

Данные по отдельным налогоплательщикам теперь можно эффективно агрегировать. В Соединенном Королевстве компьютерная система Compest Королевской таможенной службы задействует широкий круг государственных и корпоративных источников, а также индивидуальные цифровые следы для формирования профиля совокупных доходов налогоплательщиков, который затем можно использовать для оценки точности сообщаемой ими информации. Подобные расширенные возможности обработки данных также можно использовать для улучшения прогнозирования доходов. Увеличив возможности хранения и анализа данных, правительства могут воспользоваться корреляцией налоговых поступлений с фазами экономического цикла, чтобы предвидеть и, возможно, предупредить экономический кризис, или отслеживать остатки своих денежных средств для оценки ликвидности и потребностей в заимствовании.

Развитие бизнес-модели равноправных узлов, позволяющей покупателям и продавцам заключать сделки через цифровую платформу, также обеспечивает новые возможности для улучшения сбора налогов. В Эстонии компания Uber Technologies может сообщать о доходе, полученном водителями, непосредственно в налоговую службу страны (см. вставку 1). Платформы с равноправными узлами также могут действовать в качестве налоговых агентов; примером служит Airbnb, которая удерживает гостиничные налоги по поручению собственников недвижимости, использующих эту платформу в 10 странах с развитой экономикой и формирующимся рынком.

Цифровые технологии, включая системы электронных платежей, не только снижают затраты на сбор налогов, но и создают потенциал для расширения налоговой базы (например, путем совершенствования процесса идентификации и мониторинга налогоплательщиков и облегчения выполнения налоговых обязательств налогоплательщиками за счет таких средств, как использование мобильных технологий). Они также улучшают процесс предоставления социальных пособий. Перевод выплат на цифровые технологии значительно сократил затраты на администрирование таких программ, как Ti Manman Cheri на Гаити, помогающей матерям обеспечивать свои семьи, и 4P на Филиппинах, предусматривающей выделение денежных грантов малоимущим семьям.

Биометрические данные

Индия стала лидером в использовании биометрических технологий для распространения социальных пособий на более число граждан (см. вставку 2). Технологии, которые отслеживают и фиксируют биометрические параметры, такие как сканирование отпечатков пальцев и радужной оболочки глаза, создают возможности для более точного и дешевого подтверждения личности, обеспечивая совершение выплат только законным получателям. По оценке McKinsey & Company, перевод процессов государственных платежей (как доходов, так и расходов) на цифровые технологии в развивающихся странах может привести к экономии не менее 1 процента ВВП. Эта оценка не учитывает благотворные эффекты второго порядка, улучшающие предоставление государственных услуг и расширяющие налоговую базу. Например, введение нового налога на товары и услуги в Индии увеличило количество

ВСТАВКА 1: ЭСТОНИЯ ПРОКЛАДЫВАЕТ ПУТЬ ПРИ ПОМОЩИ X-ROAD

При рождении каждому эстонцу присваивают уникальный номер из 11 цифр и выдают цифровую идентификационную карту. Граждане используют эти карты для Интернет-голосования, обращения за медицинской информацией, доступа к государственным, финансовым, медицинским и аварийно-спасательным услугам и подачи налоговых деклараций. В итоге правительство предоставляет более 600 таких услуг через Интернет.

В 2011 году Эстония ввела в действие X-Road — платформу, обеспечивающую защищенный обмен данными в Интернете между информационными системами. Компании и организации государственного и частного сектора могут привязывать свои информационные системы к X-Road бесплатно. Система позволяет формировать цифровые декларации по налогу на прибыль и доходы, увязывая записи о трудовой деятельности и данные налогового учета граждан.

По оценкам правительства, в 2016 году X-Road сэкономила эквивалент 820 лет работы. Оценочная единовременная экономия от использования цифровых подписей составила около 2 процентов ВВП, что соответствует одной рабочей неделе на человека.

зарегистрированных налогоплательщиков на 50 процентов менее чем за год.

Развивающиеся страны также начинают осваивать обширный потенциал, обеспечиваемый мобильными технологиями. Только в странах Африки к югу от Сахары в 2016 году насчитывалось 420 миллионов уникальных абонентов мобильной связи, и ожидается, что эта цифра вырастет до 535 миллионов (примерно один абонент на каждого два человека), по данным международной торговой организации *Group Special Mobile Association*. Кения стала первопроходцем внедрения технологий мобильных платежей. Ее систему *M-Pesa*, введенную в действие в 2007 году, можно использовать для уплаты налогов. Такие решения могут стать особенно многообещающими в уязвимых государствах, где конфликты и коррупция мешают сбору налогов и социальным выплатам. Мобильные технологии также можно использовать для повышения качества государственных услуг, контроля за медицинскими записями и распространения информации.

Использование биометрической аутентификации и систем цифровых платежей для более адресного подхода к субсидированию может сократить опору на грубые инструменты перераспределения. Одним из примеров служит применение сниженных ставок НДС к предметам первой необходимости, которое, хотя и нацелено на мало-

имущих, обеспечивает богатым еще больший выигрыш. Выплаты более адресного характера, способные обеспечивать стабильное облегчение беднейшим слоям, были бы более эффективны и действенны. Более спорно то, что технологии потенциально способны создавать новые источники налоговых поступлений. Многие компании, такие как Facebook и Google, входящая в группу Alphabet, в настоящее время собирают чрезвычайно ценную информацию о своих клиентах во время взаимодействия с ними через сеть Интернет. Если верно, как утверждают некоторые, что «данные — это новая нефть», нужен ли нам специальный режим, чтобы обложить их налогами, подобно тому, как мы бы поступили с природными ресурсами?

Безопасное хранение данных

Безопасное хранение конфиденциальных данных — еще одна жизненно важная область для налогово-бюджетных органов в развивающихся странах, равно как и в странах с развитой экономикой. Именно здесь блокчейн или технология распределенных реестров является крайне перспективной. Блокчейн повышает доверие к системам обработки операций, помещая данные в совместные распределенные реестры таким образом, чтобы создавались записи об операциях постоянного хранения, которые невозможно утратить, изменить или украсть. В Соединенном Королевстве Министерство труда и пенсий экспериментирует с применением блокчейна для учета выплаченных пособий и сокращения избыточной оплаты требований.

Хотя цифровые технологии можно использовать для улучшения существующих налоговых систем, они также обеспечивают инструменты для разработки новых. Например, текущие системы налогообложения доходов произвольно используют в качестве основы для оценки период, равный одному году. Но это слишком короткий временной горизонт, поскольку благосостояние людей зависит от их доходов за гораздо более длительный срок — в принципе, за всю жизнь. Это также слишком короткий горизонт для адаптации пособий к непосредственным нуждам. Технологии могли бы обеспечить возможность для сбора налогов и предоставления пособий за более правильные временные интервалы.

Супермассивы данных тоже можно использовать для оценки риска несоблюдения правовых требований и прогнозирования воздействия новых мер налоговой политики и политики расходов на поведение. Широкое применение технологии блокчейна в принципе могло бы исключить необходимость НДС, который взимается на каждом этапе производства, причем компаниям разрешается зачитывать налоги, уплаченные при приобретении ресурсов. Вся цепочка операций, надежно записанная (очень большое «но»), могла бы позволить вести непрерывный налоговый учет на каждом этапе производства. Налог тогда можно было бы просто рассчитывать и взимать на этапе конечного потребления.

ВСТАВКА 2: БАНКОВСКИЕ СЧЕТА И БИОМЕТРИЧЕСКИЕ ДААННЫЕ В ИНДИИ

В последние годы ряд правительственных инициатив позволили провести масштабный перевод индийской экономики на цифровые технологии. В рамках Национальной программы биометрической идентификации *Aadhaar* зарегистрировались около 1,15 млрд резидентов. Программа, направленная на расширение доступа к финансовой системе, была введена в действие в августе 2014 года. К марту 2017 года было открыто более 280 миллионов банковских счетов.

Правительство Индии воспользовалось этими инициативами, чтобы улучшить предоставление социальных льгот. Программа прямых социальных трансфертов, запущенная в 2013 году, значительно изменила способ предоставления субсидий и выплат, которые перечисляются теперь непосредственно на банковские счета, привязанные к биометрическим идентификационным данным бенефициаров *Aadhaar*. (Одна из таких программ предусматривает субсидии на бытовой газ.) В апреле 2017 года индийцев обяжут указывать свой номер *Aadhaar* в налоговых декларациях. Позднее их обяжут привязывать свои индивидуальные банковские счета к программе *Aadhaar*. Бюджет на 2018 год предусматривает реализацию программы *Aadhaar* и в отношении компаний.

Несмотря на разброс в оценках, Министерство связи и информационных технологий в марте 2017 года оценило экономию от подобных программ за предыдущие два с половиной года на уровне, эквивалентном приблизительно 7 млрд долларов США. Издержки системы *Aadhaar* от регистрации первого миллиарда с лишним участников составили около 1,16 доллара США на человека или 1,3 млрд долларов США в целом.

Ограничения и опасности

Конечно, преимущества цифровых технологий имеют свои ограничения. Они не заменяют основы правильной организации процедур и деятельности. Предварительное заполнение налоговых деклараций ошибочной информацией, например, может поощрять обман, поскольку у налогоплательщиков мало стимулов исправлять ошибки, уменьшающие сумму налога к уплате. Политические, институциональные и кадровые ограничения могут помешать правительственным инновациям и внедрению передовых решений. Коррупцированные чиновники и налогоплательщики могут действовать в обход цифровых систем, а криптовалюты можно использовать для уклонения от уплаты налогов. А что касается всех разговоров о том, что страны с низкими доходами, осваивающие новые технологии, обгонят страны с более развитой экономикой, перспективы такого скачка будут ограниченными, если большие сегменты населения не будут иметь доступа к цифровому миру. Следует помнить, что прошлое устало неуспешными и дорогостоящими проектами в сфере ИТ.

Более того, цифровые технологии создают новые проблемы в областях кибербезопасности, защиты неприкосновенности частной жизни и мошенничества. Кража данных из таких агентств США, как Налоговое управление и Государственный департамент, подчеркнула уязвимость государственных систем. Некоторые европейские страны столкнулись с многочисленными мошенническими требованиями о возмещении НДС, которые по отдельности слишком малы, чтобы привлечь внимание, но в совокупности образуют значительную сумму. Нам следует ожидать, что перевод государственных финансов на цифровые технологии будет сопровождаться «гонкой вооружений», победа в которой необязательно достанется благонамеренным правительствам.

В корпоративном мире переход на цифровые технологии усугубил проблемы существующей системы, которая ориентирована на физическое присутствие компании. Такие компании, как Alphabet, Amazon, Apple и Facebook, могут иметь значительное экономическое присутствие в странах без (особого) физического присутствия. Но все же более принципиальным является вопрос, затронутый ранее. Многие полагают — хотя это очень спорные утверждения — что бизнес-модели, в которых коммерческая ценность (в особенности для рекламодателей) обеспечивается не только самим предприятием, но и пользователями сетевого сервиса, плохо согласуется с текущими методиками. В качестве ответной реакции ряд европейских стран предложили облагать налогом какую-либо составляющую выручки, а не прибыль, когда такая создаваемая пользователями ценность значительна. Тем не менее, выделение цифровых компаний для применения к ним специального режима налогообложения изначально проблематично, поскольку эти технологии становятся жизненно важными практически для всех компаний. Кроме того, прогресс в области искусственного разума и робототехники вызвал опасения роста безработицы и расширения

неравенства. Если эти опасения подтвердятся, директивные органы могут столкнуться с перспективой сокращения налоговой базы и увеличения объема социальных выплат. Некоторые наблюдатели предлагают обложить налогом новый робототехнический капитал, приходящий на смену рабочей силе. Другие усматривают в этом по существу налогообложение прогресса и призывают вместо этого к более справедливому распределению владения капиталом и налогообложению прибыли, извлекаемой за счет автоматизации, что, на их взгляд, может сохранить выигрыш в производительности, связанный с новыми технологиями. Идея универсального базового дохода, хотя он и сопряжен с более высокими издержками, чем системы проверки материального положения, также пользуется поддержкой.

Управление изменениями

Однако это проблемы, которые выходят далеко за пределы государственных финансов. Цифровая революция ставит перед рынками, обществом и правительствами задачу адаптации к непрерывным изменениям. Для правительств глубокими, вероятно, окажутся и положительные, и отрицательные эффекты. Учитывая скорость инноваций со стороны частного сектора, очевидной является необходимость принятия безотлагательных мер по использованию возможностей и сокращению рисков. Полученный к настоящему времени опыт показывает, что многие преимущества находятся в пределах досягаемости. Для того чтобы в полной мере извлечь пользу из цифровой революции, страны должны сосредоточиться на решениях, отвечающих их наиболее приоритетным задачам. Развивающиеся страны, которым трудно выявлять уязвимые слои населения и оказывать им помощь, могут, например, извлечь наибольшую пользу из биометрических и информационных систем (социальных реестров), используемых для реализации социальных программ. Другие могут обратиться к системам электронных платежей и мобильным технологиям для сокращения недополучения доходов. Но всем им придется принимать меры по предупреждению опасностей — цифрового неравенства, кибератак, мошенничества, нарушения неприкосновенности частной жизни. Для этого потребуются прочные институты налогово-бюджетных и политических систем и систем управления. **ФР**

САНДЖИВ ГУПТА — приглашенный старший научный сотрудник Центра глобального развития и руководитель налогово-бюджетной практики в Centennial Group. **МАЙКЛ КИН** — заместитель директора, **АЛЬПА ШАХ** — экономист, а **ЖЕНЕВЬЕВ ВЕРДЬЕ** — заместитель начальника отдела в Департаменте по бюджетным вопросам МВФ.

Эта статья основана на работе «Цифровые революции в государственных финансах», опубликованной МВФ в 2017 года и отредактированной авторами. Ее можно загрузить на странице <http://www.elibrary.imf.org>.

ЛОВУШКА НИЗКИХ ДОХОДОВ

Необходимы неотложные меры, чтобы прекратить цикл бедности и долга

Фанвелл Кенала Бокоси



ФОТО: DANIEL GOODMAN

РЕЗКОЕ ПОВЫШЕНИЕ иностранного долга в развивающихся странах вызывает опасения возможного нового кризиса. Это в особенности касается Африки, где внешний долг во многих странах достиг экономически неприемлемых уровней. Бремя корректировки, когда она произойдет, неизбежно ляжет на плечи наиболее уязвимого населения — женщин, детей и малоимущих. Именно поэтому международное сообщество должно разработать и применить на практике новые способы реструктуризации долга и меры для защиты стран с высоким уровнем задолженности от превратностей конъюнктуры на международных кредитных рынках. И заемщики, и кредиторы должны прийти к соглашению об ответственных подходах к кредитованию, пользующихся поддержкой демократически избранных правительств и гражданского общества.

Развивающиеся страны в Африке и других регионах получали облегчение бремени задолженности в рамках двух программ, финансировавшихся международными кредитными организациями, — Инициативы для бедных стран с высоким уровнем задолженности 1996 года и Инициативы по облегчению бремени задолженности на многосторонней основе 2005 года. Когда облегчение бремени задолженности позволило странам с низкими доходами возобновить заимствование, они быстро воспользовались низкими мировыми процентными ставками для реализации ценных бумаг на международных рынках капитала. Однако резкое снижение цен на биржевые товары нанесло

финансовый урон странам, зависящим от экспорта сельскохозяйственной продукции, нефти, газа и других природных ресурсов для получения дохода, необходимого им для погашения своих обязательств. Странам Африки к югу от Сахары теперь трудно обслуживать внешний долг, который в целом ряде случаев уже превысил 90 процентов ВВП. В подготовленном МВФ анализе устойчивости долговой ситуации (за 2018 год) перечислено 14 стран Африки, которые испытывают кризис задолженности или подвержены высокому риску такого кризиса, включая Бурунди, Камерун, Гану, Зимбабве, Судан, Центральноафриканскую Республику и Чад.

Страны все еще испытывают трудности

Несомненно, многие страны сделали немало для укрепления своего потенциала по управлению долгом со времени Инициативы для бедных стран с высоким уровнем задолженности. Они провели компьютеризацию системы учета долга, учредили ведомства по управлению долгом, объединившие прежде разрозненные функции, приняли среднесрочные стратегии управления долгом, улучшили потенциал для анализа устойчивости долговой ситуации и предприняли попытки формирования внутренних рынков долга. Тем не менее, страны с низкими доходами все еще находятся в трудной ситуации. Недостаточные доходы не позволяют им рассчитаться с долгом, что вынуждает их заимствовать еще больше для покрытия насущных нужд. Сокращения бюджетных расходов лишь усугубляют ситуацию, поскольку они замедляют экономический рост, тем самым снижая налоговые поступления.

Следующий кризис будет труднее предотвратить и преодолеть, чем последний, поскольку система долговых отношений стала более сложной. В прошлом держателями долга развивающихся стран были в основном суверенные кредиторы, представленные Парижским клубом, и международные кредитные организации, поэтому процесс переговоров об облегчении бремени задолженности был относительно простым. Сегодня долг находится в руках частных, двусторонних и многосторонних кредиторов, и приходится иметь дело с новыми финансовыми инструментами. Спекулянты пользуются положением стран, переживающих кризис, что заставляет такие страны, как Гана и Мозамбик вновь обращаться к МВФ за помощью. Страны, заключающие соглашения о реструктуризации долга, подвергаются риску атак так называемых фондов-стервятников, которые скупают проблемные облигации на вторич-

ном рынке с целью заставить страну-должника выплатить более крупные суммы, как было с Аргентиной и Грецией.

Ущербная система

Как можно разорвать этот порочный цикл долга и обнищания? Важным шагом стало бы преобразование глубоко ущербной системы трансграничного налогообложения. По оценке авторов исследования МВФ (2015 год), развивающиеся страны, возможно, теряют доходы на сумму от 100 до 300 млрд долларов США в год в результате стратегий ухода от налогообложения, применяемых транснациональными корпорациями, которые действуют вопреки если не букве, то духу закона. Бедные страны ежегодно недобирают еще 170 млрд долларов США, когда доходы укрываются в «налоговых убежищах». Страны также проигрывают от участия в международной «гонке уступок», соперничая за привлечение иностранных инвестиций путем снижения налогов, предоставления льгот и заключения невыгодных торговых соглашений.

Еще большее значение имеет неотложная потребность в международном механизме для реструктуризации суверенного долга. Отсутствие такого механизма является зияющим пробелом в международной финансовой архитектуре. Справедливый и упорядоченный механизм может предотвратить кризисы за счет преодоления неустойчивой долговой ситуации на раннем этапе или по крайней мере уменьшить ущерб, когда кризис уже наступил. Такой

Следующий кризис будет труднее предотвратить и преодолеть, поскольку система долговых отношений стала более сложной.

механизм крайне важен для предотвращения хищнического поведения кредиторов, укрепления финансовой стабильности, уменьшения бремени долга и поощрения ответственного подхода к заимствованию и кредитованию.

Этот механизм следует дополнить совокупностью принципов кредитования и заимствования, призванных предотвратить будущие кризисы и повысить прозрачность и подотчетность. Чтобы избежать безответственного кредитования и заимствования необходимо значительно изменить нормы, которых должны придерживаться обе стороны, и порядок их применения. В частности, любое решение о заимствовании средств должно утверждаться демократическими институтами. Кредиты должны соответствовать национальным и международным законам,

учитывать способность должника вернуть кредит, иметь разумные ставки процента и сборов, избегать предъявления условий относительно политики, наносящих ущерб стране, не допускать в будущем хищнических долговых судебных исков и поддерживать стратегии развития.

Реструктуризация долга должна также обеспечивать защиту прав человека, способствовать экономическому росту и предусматривать государственные расходы на услуги первой необходимости. Справедливое и быстрое урегулирование долга принесло бы значительную пользу не только стране-дебитору, но и малоимущим, женщинам и детям, которые наиболее страдают от проблем задолженности. **ФР**

ФАНВЕЛЛ КЕНАЛА БОКОСИ — исполнительный директор Африканского форума и сети организаций по вопросам долга и развития.

Литература:

Crivelli, Ernesto, Ruud A. De Mooij, and Michael Keen. 2015. "Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries." IMF Working Paper 15/118. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15118.pdf>

International Monetary Fund (IMF). 2018. "List of LIC DSAs for PRGT-Eligible Countries as of January 01, 2018." <https://www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf>



IMF Blog
INSIGHTS AND ANALYSIS ON ECONOMICS & FINANCE

Точка зрения Международного Валютного Фонда на вопросы экономики и финансов

Читайте наш блог, в котором **ведущие экономисты и должностные лица МВФ** рассказывают о насущных вопросах **мировой экономики**

<https://blogs.imf.org>

СПОСОБЫ УВЕЛИЧЕНИЯ ДОХОДОВ

Примеры пяти стран показывают, как лучше всего повысить собираемость налогов
Бернарден Аkitоби

Типичная развивающаяся страна получает всего лишь 15 процентов своего ВВП в виде налоговых поступлений в сравнении с 40 процентами в типичной стране с развитой экономикой. Способность собирать налоги является основополагающим фактором, определяющим возможности страны по финансированию социальных услуг, таких как здравоохранение и образование, критически важной инфраструктуры, такой как система электроснабжения и дороги, и прочих общественных благ. С учетом огромных потребностей бедных стран, такой низкий уровень сбора налогов представляет собой угрозу для экономического развития.

Как директивные органы могут ответить на этот вызов? Обзор успешных реформ, проведенных в период с 2004 по 2015 год в пяти странах с низкими доходами и формирующимся рынком, которые получили одни из наиболее высоких поступлений после проведения налоговой реформы, дает некоторые ответы. Опыт этих отличающихся друг от друга стран (Камбоджа, Грузия, Гайана, Либерия и Украина) показывает, что, невзирая на стоящие перед ними ограничения, страны могут укрепить свой потенциал по получению налоговых доходов путем реализации стратегий проведения реформ, характеризующихся рядом отличительных особенностей.

Мы рассматриваем здесь главным образом пример Грузии. Анализируя успешные примеры в этой стране, мы можем сделать выводы относительно тех стратегий, которые следует принять во внимание другим странам.

Грузия является ярким примером успешного реформирования сферы налоговых поступлений. После распада СССР государство столкнулось с трудностями при сборе налогов. К 2003 году в результате массовой коррупции, проявлявшейся в уклонении от уплаты налогов, незаконных налоговых кредитах и хищении налоговых поступлений, государственные финансы оказались в состоянии разрухи. Государство более не могло обеспечить выполнение своих обязательств перед государственными служащими и пенсионерами, несмотря на чрезвычайно низкий уровень заработных плат и пенсий.

Коренная реформа системы налогообложения в Грузии стала возможной после Революции роз 2003 года, в результате которой новое правительство получило мандат на проведение экономических реформ и борьбу с повсеместной коррупцией. Новые руководители страны начали проводить политику нетерпимости по отношению к коррупции, и культура начала меняться вместе с законами. Пере-

смотренный налоговый кодекс, принятый в 2004 году, привел к упрощению системы налогообложения, снижению ставок и отмене ряда незначительных местных налогов, которые приносили небольшой доход (например, налога на загрязнение окружающей среды и налога на азартные игры). Из 21 налога осталось только 7, причем ставки многих налогов были снижены.

Прогрессивная ставка налога на доходы физических лиц (от 12 до 20 процентов) была заменена на единообразную ставку в 20 процентов, а налог в фонд социального обеспечения был сначала снижен с 33 до 20 процентов, а затем был окончательно отменен. Прибыль предприятий стала облагаться единообразным налогом в размере 15 процентов, а ставка налога на добавленную стоимость (НДС) была снижена с 20 до 18 процентов. Потеря доходов, вызванная снижением налоговых ставок, была компенсирована за счет расширения налоговой базы, укрепления налоговой дисциплины и более строгого применения норм.

Государство также упростило процесс уплаты налогов благодаря внедрению таких мер, как электронная система подачи налоговых деклараций. Таким образом, технологии позволили как повысить эффективность, так и уменьшить возможности для коррупции. Одновременно с этим государство снизило минимальный нормативный размер начального капитала для предприятий, что также выразилось в положительной динамике налоговых поступлений.

Расширение возможностей страны по мобилизации доходов в период с 2004 по 2011 год является особенно внушительным с учетом резкого снижения налоговых ставок. К 2008 году отношение налоговых поступлений к ВВП Грузии удвоилось и достигло 25 процентов.

Выводы относительно проведения налоговой реформы

Чему нас может научить опыт Грузии относительно наиболее оптимальных способов по увеличению налоговых поступлений? Несмотря на отсутствие какого-то универсального решения, есть несколько уроков, которые можно извлечь из случая Грузии, а также опыта других четырех стран.

Наличие четкого мандата. Правительства, имеющие четко определенный мандат на реформирование системы налогообложения, часто добиваются успехов. Всесторонняя налоговая реформа в Грузии стала возможной только после того, как страна оказалась в состоянии кризиса, что привело к революции. Подобным образом Оранжевая революция 2004 года в Украине стала катализатором налоговой реформы. В 2003 году в Либерии реформы также начались после окончания гражданской войны.

Обеспечение политической поддержки на высоком уровне и заручение согласием всех заинтересованных сторон. Хотя четко определенный мандат необходим, он не является достаточным. Многие вновь избранные правительства располагают таким мандатом, но не все из них проводят

реформы. Поэтому необходимо политическое обязательство на самом высоком уровне и согласие широких кругов. Социальный диалог повышает вероятность реализации и продолжения реформ. Эффективное взаимодействие с заинтересованными сторонами, в ходе которого подчеркиваются предусмотренные положительные результаты реформ, может помочь в преодолении сопротивления корыстных интересов. А компенсация проигравшим сторонам доказала свою результативность в плане завоевания общественной поддержки инициатив относительно налоговой реформы.

Упрощение системы налогообложения и ограничение льгот. Как видно на примере Грузии, упрощенная налоговая система с ограниченным числом ставок чрезвычайно важна для укрепления налоговой дисциплины. В частности, в уязвимых государствах внимание в первую очередь должно быть сосредоточено на упрощении налогов, процедур и структур. Простота налоговой системы и законодательства в налоговой области является основополагающим принципом для уязвимых государств. Это делает задачу налогового администрирования менее проблематичной в слабых государствах, в которых отсутствуют такие базовые институты, как безопасность и хорошо функционирующая система правосудия.

Наглядным примером служит Либерия. После окончания гражданской войны Либерия ввела налоги на оборот или импорт, такие как налог на товары и услуги, акцизы и таможенные тарифы, подкрепленные простым налоговым законодательством.

Ограничение налоговых льгот также может сделать налоговую систему менее сложной и при этом увеличить объем получаемых налоговых доходов за счет расширения налоговой базы. Многие страны теряют значительную долю доходов по причине плохо продуманных налоговых освобождений, таких как дорогостоящие налоговые каникулы и прочие стимулы, которые не в состоянии привлечь инвестиции. А предоставление льгот на дискреционной основе открывает возможности для коррупции.

Сокращению налоговых льгот уделялось большое внимание практически во всех пяти странах. Гайана, например, осуществила всеобъемлющую реформу системы налоговых льгот, основные элементы которой включали лишение министра финансов полномочий по предоставлению дискреционных льгот, ежегодное обнародование перечня льгот, а также ограничение срока действия каникул по уплате подоходного налога каждые 5 или 10 лет, в зависимости от сектора экономики.

Реформирование косвенных налогов на товары и услуги. НДС оказался эффективным и действенным механизмом по наращиванию доходов: страны, в которых действует этот налог, обычно получают больший объем доходов по сравнению с теми странами, в которых его нет (Keen and Lockwood 2010). Помимо снижения ставки Грузия оптимизировала свой механизм по возврату НДС, что привело к росту

поступлений от этого источника с 8,5 процента ВВП в 2005 году до порядка 11,5 процента в 2009 году.

Гайана успешно ввела НДС 1 января 2007 года, невзирая на значительные трудности, с которыми она столкнулась на подготовительном этапе, включая создание нового департамента по НДС и его укомплектование полностью обученным персоналом, внедрение вспомогательной системы и процедур в области информационных технологий, а также проведение обучения для потенциальных регистрирующихся лиц и специалистов-практиков. НДС характеризовался широкой базой, имел единообразную ставку в размере 16 процентов и предполагал ограниченное число освобождений, действующих в отношении финансовых, медицинских и образовательных услуг. В рамках своих реформ Украина также ограничила налоговые льготы по уплате НДС и пересмотрела режим налогообложения для сельского хозяйства, снизив ставку и упразднив налоговые возвраты.

Повышение ставок акцизов и налога с продаж является простейшей мерой, позволяющей добиться роста доходов достаточно быстро без фундаментальных изменений налоговой системы. Например, в 2015 году Гайана воспользовалась снижением мировых цен на нефть для того, чтобы повысить акцизные сборы на топливо. Этот шаг поддержал наполнение бюджета в период низких темпов экономического роста в стране. Подобным образом, Либерия расширила сферу применения налога на товары и услуги при одновременном увеличении ставок акцизов на алкогольные напитки и сигареты.

Проведение всесторонних реформ налогового администрирования. Удачные примеры мобилизации налоговых поступлений обычно связаны с применением более

целостного подхода к модернизации работы налоговых служб. В случае всех пяти стран реформы сферы управления бюджетными доходами занимали важное место и включали широкий спектр законодательных, технических и административных мер, таких как:

- **Оперативное управление, система управления и кадровые ресурсы.** В четырех из пяти рассматриваемых стран были осуществлены некоторые корректировки оперативного управления и системы управления. В Грузии в рамках реформы, направленной на борьбу с коррупцией, происходил поэтапный набор новых сотрудников налоговых и таможенных органов, которые постепенно заменяли работников старой формации.
- **Учреждение отделов по работе с крупными налогоплательщиками.** Наличие отдела по работе с крупными налогоплательщиками позволяет стране сосредоточить усилия по обеспечению налоговой дисциплины на крупнейших налогоплательщиках, как это было сделано в Камбодже. Эти подразделения также способствуют надлежащему налоговому администрированию; они часто апробируют новые налоговые и таможенные процедуры перед тем, как их действие будет распространено на более широкие слои населения.
- **Умелое использование систем управления информацией.** Успешная мобилизация доходов зависит от управления информацией и использования возможностей супермассивов данных для укрепления налоговой дисциплины и борьбы с коррупцией. Большинство рассматриваемых стран воспользовались преимуществами ИТ-систем для того, чтобы вывести на качественно новый уровень свои реформы, направленные на мобилизацию доходов. В Грузии было автоматизировано большинство процессов, в том числе электронная подача документов. Была также создана система обмена информации между налоговыми органами, налогоплательщиками и банками и запущен Интернет-портал, действующий по принципу «единого окна». Камбоджа, Гайана и Либерия таким же образом осуществили компьютеризацию своих систем налогового и таможенного администрирования.
- **Более современные процедуры регистрации, подачи документов и управления платежными обязательствами.** Все пять стран предприняли усилия по выработке или обновлению основных правил и процессов в этих ключевых областях соблюдения налоговых норм. В Гайане, например, была внедрена уникальная система идентификационных номеров налогоплательщиков и оптимизирован процесс их выдачи. Она ввела также удержание подоходного налога у источника выплат, что является исключительно важной мерой для укрепления налоговой дисциплины.
- **Расширенная программа аудита и проверки.** Аудит с учетом факторов риска, увязывающий вероятность проведения аудита и его характер с рисками, присущими налогоплательщику, является наиболее действенной разновидностью аудита с точки зрения укрепления

На подъёме

Все пять стран добились впечатляющих успехов в сборе налогов на протяжении периода проведения реформ.

(Отношение налогов к ВВП, если не указано иное)



Источник: документ «Large Tax Revenue Mobilization in Low-Income Countries and Emerging Markets: Lessons from a New Database», подготовленный Akitoby et al. (готовится к публикации).



налоговой дисциплины. Все пять стран сделали его важнейшей частью своих стратегий по мобилизации доходов. В частности, в Камбодже были проведены риск-ориентированные аудиты налогоплательщиков в таможенных учреждениях и 150 крупнейших налогоплательщиков, а также было принято на работу порядка 200 новых аудиторов. Украина ввела программу адресных аудиторских проверок, усовершенствовала механизмы внутреннего контроля над налоговым администрированием, провела кампанию против мошеннических требований о возврате НДС и разработала программу по противодействию контрабанде в таможенном управлении.

Работа на долгую перспективу

Несмотря на то что оптимальные сроки и планы проведения реформ в разных странах различны, из этих пяти примеров можно извлечь несколько общих выводов. Один из таких выводов заключается в том, что страны, в которых меры по мобилизации доходов осуществляются параллельно с реформами в области налоговой политики, обычно добиваются намного большего успеха.

Но страны не должны ожидать от налоговой реформы незамедлительных результатов. Продолжительность реформ в случаях разных стран составляла от двух до семи лет. Для достижения долгосрочного успеха требуются институциональные изменения, которые происходят лишь постепенно.

Рост бюджетных доходов в случае каждой из пяти стран был впечатляющим и в среднем составлял по меньшей мере 1 процент ВВП в год на протяжении всего периода реформ (см. рисунок). Это соответствует количественному целевому показателю по получению налогового дохода на временном горизонте от четырех до шести лет, в поддержку которого недавно выступали Витор Гаспар и Абебе Селассие из МВФ. В Грузии объем прироста бюджетных доходов в среднем

составлял 2,5 процента ВВП в год, так же как и в случае с Украиной. Более того, динамика прироста бюджетных доходов во всех пяти странах сохранялась и на протяжении пятилетнего периода после завершения реформ, что стало свидетельством качества принятых мер.

Примеры этих пяти стран со всей очевидностью указывают на то, что крупномасштабная мобилизация налоговых поступлений может быть успешно проведена и продолжена. Хотя программа реформ должна разрабатываться с учетом особенностей отдельных стран, заметно выделяются три вывода: для проведения налоговой реформы в первую очередь требуется наличие социальной и политической воли среди широких слоев населения; она зиждется на широких стратегиях, признающих, что вопрос «за что и с кого взимать налоги» неразрывно связан с вопросом «каким образом взимать налоги»; и она должна разрабатываться на длительную перспективу. **ФР**

БЕРНАРДЕН АКИТОБИ — заместитель директора Департамента по бюджетным вопросам МВФ.

Данная статья основана на готовящемся к публикации рабочем документе МВФ «Large Tax Revenue Mobilization in Low-Income Countries and Emerging Markets: Lessons from a New Database», который подготовили Бернарден Акитоби, Аня Баум, Кира Праймус, Вероник Салинс, Опамид Харрисон и Клэй Хэгни.

Литература:

- Gaspar, Vitor, and Abebe Aemro Selassie. 2017. "Taxes, Debt and Development: A One-Percent Rule to Raise Revenues in Africa." IMF blog. <https://blogs.imf.org/2017/12/05/taxes-debt-and-development-a-one-percent-rule-to-raise-revenues-in-africa>
- International Monetary Fund (IMF). 2015. "Current Challenges in Revenue Mobilization: Improving Tax Compliance." IMF Policy Paper, Washington, DC.
- . 2017. "Building Fiscal Capacity in Fragile States." IMF policy paper, Washington, DC.
- Keen, Michael, and Ben Lockwood. 2010. "The Value-Added Tax: Its Causes and Consequences." *Journal of Development Economics* 92 (2): 138–51.
- World Bank. 2012. *Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia's Reforms*. Washington, DC.

Увеличение налоговых доходов сможет поддерживать школы, такие как эта в Мали.



Распределение богатства

Налогово-бюджетные инструменты могут уменьшить неравенство, но некоторые из них дают краткосрочные результаты, а другие приносят плоды в долгосрочной перспективе

Франсуа Бургиньон

После многих лет практически полного забвения экономическое неравенство заняло центральное место в обсуждении вопросов политики во всем мире. В странах с развитой экономикой вызывают беспокойство очевидное воздействие глобализации и научно-технического прогресса и издержки, связанные с противодействием этим движущим силам. В странах с развивающейся экономикой, где неравенство выше, вопрос состоит в том, является ли оно серьезным препятствием на пути к повышению темпов роста и сокращению бедности. В обоих случаях за счет перераспределения доходов можно добиться не только большего равенства, но и повышения темпов роста, а в развивающихся странах — ускоренного сокращения бедности.

В странах, где рост является удовлетворительным, но приносит выгоды малоимущим в значительно меньшей мере, чем обеспеченным, очевидно, имеются веские основания для перераспределения ресурсов от тех, кто

находится на верхнем уровне шкалы доходов, тем, кто занимает ее нижнюю часть. Одним из способов уменьшения неравенства и содействия при этом дальнейшему росту и сокращению бедности является предоставление малоимущим детям доступа к лучшему образованию и его оплата путем налогообложения обеспеченных людей. Меры политики по перераспределению доходов также помогают сузить разрыв между богатыми и бедными в странах с высоким уровнем неравенства, в которых социальная и политическая напряженность или усиление популистских режимов в долгосрочной перспективе могут негативно сказаться на росте.

Одно дело — знать, что более равное распределение ресурсов может быть благом для развития, а совершенно другое — иметь правильные инструменты для его осуществления. Такие инструменты (от прогрессивного налогообложения, денежных трансфертов и инвестиций в человеческий капитал до регулирования и стратегий всеобъемлющего роста) действительно существуют. Но в развивающихся странах они используются крайне недостаточно.

Прямое перераспределение доходов

Налогообложение и трансферты доходов беднейшим слоям общества представляют собой наиболее прямой способ ограничения неравенства и сокращения бедности в краткосрочной перспективе. Эти инструменты особенно целесообразны, когда выгоды роста не достигают

Трансферты бедным должны быть не просто денежными: они также должны повышать их потенциал получения доходов.

малоимущих. Но чаще всего они слишком незначительны и не могут реально улучшить ситуацию. В среднем налоги на доходы физических лиц и денежные пособия бедным как доля ВВП почти в 10 раз ниже, чем в странах с развитой экономикой.

Успех программ обусловленных денежных трансфертов показал, что эффективная передача денежных средств малоимущим в развивающихся странах возможна. Через эти программы денежных трансфертов деньги предоставляются домашним хозяйствам при условии выполнения ими заранее определенных требований, таких как соблюдение графика вакцинации или регулярное посещение детьми школы. Распространение таких инициатив, как мексиканская *Prospera* (ранее — *Progresa*) в Мексике и бразильская *Bolsa Família* из Латинской Америки в другие развивающиеся регионы, а также результаты нескольких пилотных проектов в бедных странах Африки к югу от Сахары демонстрируют успехи, достигнутые за последние приблизительно 15 лет в области перераспределения. Это стало возможным благодаря новым методам проверки нуждаемости и распределения денежных средств (см. «Дотянуться до бедных людей» в выпуске *Ф&Р* за декабрь 2017 года).

В дальнейшем такие программы следует продолжать совершенствовать за счет успехов в развитии информационных технологий, особенно в использовании мобильных денег. Но в настоящее время их воздействие на бедность и неравенство ограничено. Их главный изъян — масштабы, которые в странах со средними доходами составляет не более 0,5 процента ВВП. В более бедных странах они еще находятся на пилотном этапе.

Для расширения этих программ требуются дополнительные ресурсы. Необходимые средства можно привлечь посредством более высокого и эффективного налога на доходы. В связи с этим повсеместное использование банковских счетов, кредитных и дебетовых карт людьми с более высокими доходами в большинстве стран должно облегчить наблюдение за доходами физических лиц и сокращение уклонения от уплаты налогов. Если оставить в стороне вопросы политической экономии, это должно привести к тому, что правительства развивающихся стран будут уделять больше внимания прямому налогообложению, чем в настоящее время.

Развивающиеся страны зачастую в большей мере, чем страны с развитой экономикой, используют косвенное налогообложение отечественных и импортных товаров и услуг. Считается, что косвенные налоги регрессивны, поскольку взимаются с потребления, а не доходов, и более состоятельные люди сберегают большую долю своих доходов. Но, помимо этого, косвенное налогообложение в развивающихся странах может даже увеличивать

бедность в зависимости от структуры налоговых ставок и потребительской корзины домашних хозяйств различных уровней шкалы доходов (Higgins, Lustig, 2016). В любом случае снижение налогов на такие товары, как продовольствие, которые имеют больший вес в бюджете малоимущих, обеспечивает относительно незначительное перераспределение, поскольку обеспеченные тоже потребляют эти товары, вероятно, они составляют меньшую долю их бюджетов, но, возможно, потребляются ими в большем объеме. Такой же аргумент справедлив в отношении субсидий на приобретение товаров первой необходимости, таких как хлеб и топливо. Трансферты доходов предпочтительнее субсидий, потому что обходятся дешевле и четче ориентированы на действительно нуждающихся, как показывают эксперименты в некоторых штатах Индии по замещению продовольственных субсидий «прямыми трансфертами» (Muralidharan, Niehaus, and Sukhtankar, 2017).

Таким образом, в развивающихся странах есть веские основания для расширения перераспределения, когда темпы роста достаточны, но бедность сокращается медленно. Однако на пути к этому имеются политические препятствия, а также проблемы административного потенциала страны. Политическое сопротивление вполне может сохраниться, но современные информационные технологии, скорее всего, позволят увеличить административный потенциал.

Расширение возможностей

Перераспределение доходов, если осуществлять его правильно, снижает бедность путем сокращения неравенства. Но оно не может сколько-нибудь значительно повысить темпы роста, кроме как, возможно, за счет ослабления социальной напряженности вследствие неравенства и предоставления возможности бедным людям направлять больше ресурсов на накопление человеческого капитала и материальных активов. Прямые инвестиции в возможности для малоимущих имеют важное значение. Трансферты бедным должны быть не просто денежными: они также должны повышать их потенциал получения доходов сегодня и в будущем. Образование и подготовка кадров, а также доступ к здравоохранению, микрокредитованию, воде, энергоресурсам и транспорту являются мощными инструментами. Социальная помощь крайне важна для того, чтобы предотвратить попадание людей в «ловушки» бедности при возникновении неблагоприятных шоков. Такие программы, как Национальная система обеспечения занятости в сельской местности им. Махатмы Ганди в Индии, в которой государство выступает работодателем последней инстанции, делают именно это.

Установлено, что обусловленные денежные трансферты побуждают семьи отправлять своих детей в школу, улучшать свое питание и следить за своим здоровьем. Но необходимо предоставить и финансировать механизмы удовлетворения этого дополнительного спроса. То же относится к другим программам, сосредоточенным на расширении возможностей для малоимущих.

Таким образом, финансирование этих программ путем прогрессивного налогообложения и при одновременном создании стимулов в виде денежных трансфертов малоимущим домохозяйствам сокращает неравенство и бедность в краткосрочной перспективе и помогает этим домохозяйствам увеличить свои доходы в средне- и долгосрочной перспективе.

Защищена ли такая стратегия статичного и динамичного выравнивания доходов от издержек перераспределения, связанных со снижением эффективности? Иными словами, лишают ли людей эти налоги и трансферты стимулов к работе, осуществлению сбережений и предпринимательской деятельности? Учитывая ограниченную область действия перераспределения в развивающихся странах, маловероятно, что оно окажет сильное влияние на экономические стимулы. Более того, существенного прогрессивного характера подоходного налога можно добиться предельными налоговыми ставками, значительно более низкими, чем в странах с развитой экономикой, в которых перераспределение не считается препятствием для роста (Lindert, 2004). Наряду с этим эффективность должна повышаться при замене создающих искажения косвенных налогов и субсидий трансфертами доходов. Более того, обусловленные денежные трансферты, как представляется, не оказывают значительного негативного влияния на предложение рабочей силы; они даже могут поощрять предпринимательство (Bianchi, Boba, 2013).

Стратегии, способствующие повышению равенства и темпов роста, основываются на прогрессивном привлечении ресурсов и их расходовании на программы, которые приносят выгоды этому или следующему поколению беднейших слоев населения. Другие меры политики, которые не предусматривают перераспределения, могут достигать тех же целей. Однако прежде чем намечать перераспределение, правительствам следует рассмотреть возможность усиления ориентации своих стратегий роста на сокращение бедности и их инклюзивного характера, особенно путем содействия занятости неквалифицированной рабочей силы.

Наряду с прямым перераспределением имеются также другие меры политики. Законы о минимальной заработной плате, несмотря на их неоднозначный характер в странах с развитой экономикой в связи с их потенциально негативным влиянием на занятость в случаях, когда минимум установлен на слишком высоком уровне, повышают равенство распределения доходов. В развивающихся странах такие меры политики могут даже повысить производительность труда путем улучшения физического состояния работников, как прогнозируется в теории эффективной заработ-

ной платы. Уменьшение неравенства, которое наблюдалось в начале столетия в Бразилии, как раз тогда, когда темпы роста повышались, отчасти объясняется значительным повышением минимальной заработной платы (Komatsu, Filho, 2016).

Законы о борьбе с дискриминацией также способствуют равенству и содействуют росту путем усиления стимулов к занятости и профессиональной подготовке меньшинств. А антикоррупционные стратегии, поскольку они сокращают стремление к получению ренты, представляют собой, вероятно, наилучшие варианты как для повышения темпов роста, так и для увеличения равенства доходов, даже если неравенство, возникающее вследствие коррупции, зачастую трудно наблюдать.

Правительства могут использовать целый ряд мер политики для содействия росту путем уменьшения неравенства и обеспечения сокращения бедности за счет роста. Принимаемые ими меры политики будут зависеть от сравнительной важности этих двух целей и временного горизонта, в течение которого ожидается получить их результаты. Политика перераспределения исключительно доходов создает не такие высокие темпы роста в будущем, как политика, расширяющая экономические возможности малоимущих, но немедленно сокращает бедность. Она также смягчает социальную напряженность и, таким образом, может снять ограничения для роста в случае чрезмерного неравенства. С другой стороны, меры политики, расширяющие возможности для малоимущих, в меньшей мере сокращают неравенство сегодня, главным образом путем налогообложения, но ведут к ускорению темпов роста, сокращению бедности и повышению равенства завтра.

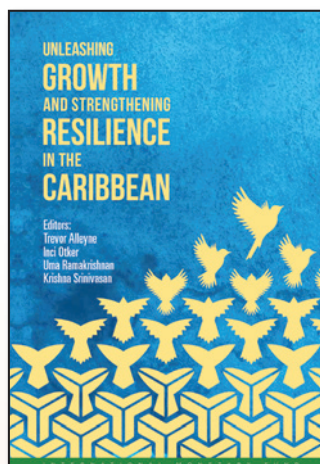
Правительства должны выбрать свое предпочтительное сочетание мер политики. Это трудный выбор, поскольку некоторые стороны в краткосрочной перспективе неизбежно проигрывают и, возможно, в ближайшее время не компенсируют этот проигрыш. И все же сегодня доступны инструменты, которые в долгосрочной перспективе приносят выгоды всем благодаря повышению темпов роста, ускоренному сокращению бедности и уменьшению неравенства. Не воспользоваться ими было бы серьезной ошибкой. **ФР**

ФРАНСУА БУРГИНЬОН — почетный профессор Парижской школы экономики. С 2003 по 2007 год он был главным экономистом Всемирного банка.

Литература:

- Bianchi, M., and M. Boba, 2013. "Liquidity, Risk, and Occupational Choices." *Review of Economic Studies*, 80 (2): 491–511.
- Higgins, Sean, and Nora Lustig. 2016. "Can a Poverty-Reducing and Progressive Tax and Transfer System Hurt the Poor?" *Journal of Development Economics* 122: 63–75.
- Komatsu, B. Kawaoka, and N. Menezes Filho. 2016. "Does the Rise of the Minimum Wage Explain the Fall of Wage Inequality in Brazil?" Policy Paper 16, INSPER, São Paulo.
- Lindert, P. 2004. *Growing Public*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Muralidharan, K., Paul Niehaus, and Sandip Sukhtankar. 2017. "Direct Benefit Transfers in Food: Results from One Year of Process Monitoring in Union Territories." UC San Diego.

Recommended Reading from the IMF

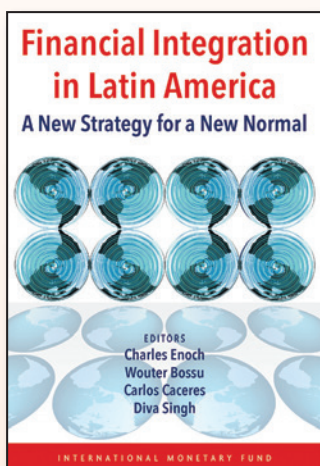


Unleashing Growth and Strengthening Resilience in the Caribbean

"This important publication is a must-read for anyone who cares about the creation of policies that encourage greater economic prosperity for all segments of Caribbean society, and anyone interested in the development of deeper understanding between these island nations and the global economic institutions that exist to help them achieve stability."

—Peter Blair Henry, Dean, New York University Stern School of Business

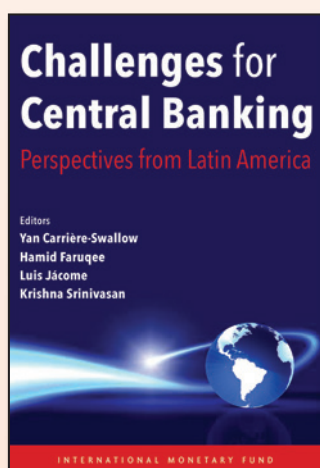
\$25. ©2017. Paperback. ISBN 978-1-48431-519-4. 400pp.



Financial Integration in Latin America

With growth slowing across the region, new policies are needed. This book examines the financial landscapes of seven Latin American economies — Brazil, Chile, Colombia, Mexico, Panama, Peru, and Uruguay — and makes a case for regional financial integration.

\$25. ©2017. Paperback. ISBN 978-1-51352-024-7. 226pp.



Challenges for Central Banking: Perspectives from Latin America

This volume provides multilateral perspectives on the critical challenges ahead. It includes an analysis of spillovers and monetary independence and a reexamination by central bank staff members of macroprudential and monetary policy frameworks.

\$30. ©2016. Paperback. ISBN 978-1-51359-176-6. 272pp.



bookstore.imf.org/fd3b

Молитка и бюджет

Исторический ужин заложил основу для финансов США

Витор Гаспар и Давид Амаглобели

Вечером 20 июня 1790 года Джеймс Мэдисон и Александр Гамильтон встретились в доме Томаса Джефферсона на Мейден-Лейн в Нью-Йорке. За продолжительным ужином трое заключили историческую договоренность, которая заложила финансовую основу для нарождающейся нации. Мэдисон согласился с тем, что федеральное правительство США примет на себя долги штатов, возникшие в результате революционной войны; в обмен на это Гамильтон согласился поддержать перенос столицы страны на берега реки Потомак, это место было предпочтительным для Мэдисона, уроженца штата Вирджиния. Это соглашение является одним из ранних ярких примеров того, как политическая борьба в налогово-бюджетной сфере может сформировать историю. Этот эпизод остается актуальным, поскольку он показывает, что политические события играют важнейшую роль в проведении далеко идущих реформ государственных финансов. Реформа государственных финансов в своей основе имеет политический характер, и она обладает потенциалом формирования самой политической системы. Как показывает этот знаменитый ужин, политические переговоры могут помочь преодолеть кажущиеся непреодолимыми препятствия и стать движущей силой институциональных преобразований. Сегодняшние политические руководители, которые игнорируют политические реалии, обречены быть неэффективными.

Примерно за 18 месяцев до этого исторического ужина, когда Джордж Вашингтон был избран первым президентом страны, федеральное правительство было банкротом. Министерство финансов было создано лишь в сентябре 1789 года, а первые федеральные доходы еще не поступали. Но к 1792 году новая администрация смогла навести порядок в налогово-бюджетной сфере. Помимо принятия долга штатов, она реструктурировала свой долг военного времени, создала прочный федеральный налоговый потенциал на основе тарифов и эффективной таможенной службы, заложила основы для государственного кредита, учредила национальный банк, содействовала развитию финансовых рынков. Эти меры обеспечили федеральному правительству инструменты для политики активного экономического развития.

В истории финансов редко были случаи, когда за столь короткие сроки удалось столь многого достигнуть. Создание и формирование потенциала страны для управления государственными финансами представляло собой глубоко политический процесс. Этот процесс разделил отцов-основателей на два противоположных лагеря: федералистскую партию Гамильтона и Джона Адамса, которые выступали за сильное федеральное правительство, и Демократическо-Республиканскую партию Джефферсона и Мэдисона, которые предпочитали децентрализованное правительство с ограниченными федеральными полномочиями. Это политическое деление с тех пор является особенностью американской политики.

Прагматическое видение

Гамильтон признавал, что одна Конституция не сделает федеральное правительство сильным; необходимо также создать инфраструктуру государственных финансов. Руководствуясь концепцией, которая была прагматической и конкретной, а не абстрактной и теоретической, Гамильтон изложил свою программу в трех важнейших докладах: о государственном кредите (январь 1790 года), о национальном банке (декабрь 1790 года) и о промышленности (декабрь 1791 года). Взятые в совокупности, эти три доклада освещали пять ключевых областей: налогообложение, государственный кредит, финансовый рынок и финансовые организации, финансовую стабильность и преодоление кризисов, а также внешнеторговую политику. Гамильтона вдохновлял новый тип государства, который возник после британской Славной революции 1688–1689 годов: государство, которое способно мобилизовать ресурсы для войны и международной конкуренции и которое активно участвует в экономическом и финансовом развитии. Эта программа государственного строительства доминировала в политических дебатах в США на протяжении следующего десятилетия.

Широко известно, что Мэдисон и Гамильтон были близкими политическими союзниками. Они сотрудничали в подготовке «Федералистских бумаг», которые достигли своей цели и убедили штаты ратифицировать Конституцию. Они продолжали сотрудничать в сфере налогообложения. Через

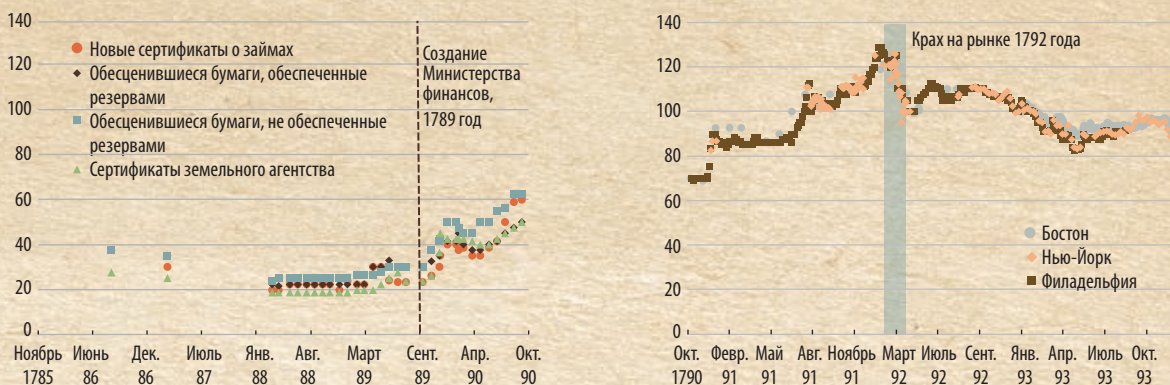


Рисунок 1

Обеспеченные всеми доходами и заимствованиями

Цены на казначейские ценные бумаги США стали повышаться с созданием Министерства финансов в сентябре 1789 года и продолжали расти, что объяснялось повышением кредитоспособности федерального правительства. За этим бумом в 1791–1792 годах последовал обвал.

(Цены на долговые ценные бумаги в долларах)



Источник: eh.net/database; данные, составленные Ричардом Силлой, Джеком Вильсоном и Робертом Райтом.

Примечание. Левая панель, охватывающая период до 1791 года, включает четыре различных вида обращающихся ценных бумаг, выпущенных Континентальным конгрессом. В правой панели, начинающейся в конце 1790 года, показаны цены на новые 6-процентные ценные бумаги Александра Гамильтона, выпущенные в Бостоне, Нью-Йорке и Филадельфии.

два дня после достижения кворума в Сенате, 8 апреля 1789 года Мэдисон внес на рассмотрение Первый акт о тарифах (который стал законом 1 августа), с тем чтобы мобилизовать ресурсы, необходимые для обслуживания государственного долга и обеспечения надлежащего функционирования федерального правительства. Тарифы были наиболее быстрым способом сбора доходов; прямые налоги, с другой стороны, было труднее собирать, они были глубоко непопулярны. Тарифы обеспечивали стабильный источник доходов, и на них приходилось примерно 90 процентов совокупной суммы. Эта важнейшая основа была заложена даже до того, как Гамильтон вступил в должность первого министра финансов.

Следующей задачей было решение проблемы государственного долга, что привело к первоначальным противоречиям между важнейшими союзниками. Цель заключалась в обеспечении того, чтобы казначейские ценные бумаги воспринимались как безопасные активы и надежный источник финансирования для федерального правительства. Гамильтон оценивал объем государственного долга в 79 млн долл. (примерно 40 процентов ВВП), из которых 54 млн долл. составлял долг федерального правительства, а 25 млн долларов — долг штатов. Хотя по сегодняшним меркам этот уровень не представляется чрезмерным, и как доля ВВП он был намного ниже, чем долг Великобритании в то время, одни лишь затраты на обслуживание долга превышали налоговые поступления.

Для сохранения налогообложения на приемлемом уровне в докладе Гамильтона о государственном кредите предлагалось дать внутренним кредиторам возможность обмена существующих государственных облигаций на новые долговые обязательства. Конверсия долга была призвана снизить процентную ставку с 6 до 4 процентов и тем самым сэкономить

примерно треть внутренних расходов на уплату процентов. Для повышения привлекательности этой идеи Министерство финансов предложило бы защиту от досрочного погашения, которое ограничивает возможность правительства досрочно погашать долг, если рыночные процентные ставки снизятся. В своем докладе Гамильтон написал, что такого снижения можно ожидать, если будут приняты действенные меры для формирования государственного кредита. В заключении он написал: «Политика правительства должна состоять в том, чтобы повысить стоимость бумаг до их подлинного стандарта как можно скорее».

Вопросы, вызывающие разногласия

Предложение Гамильтона о долге породило пару противоречивых политических вопросов. Во-первых, обмен долга должен был проводиться по номинальной стоимости. Это означало непредвиденную прибыль для многих текущих держателей долговых обязательств, которые были спекулянтами и приобрели первоначальные ценные бумаги за малую часть их номинальной стоимости (иногда всего за 20 процентов) у патриотов, которые купили их во время выпуска. Не следовало бы вознаградить первоначальных кредиторов и ограничить финансовые спекуляции? Гамильтон так не считал: первоначальные держатели продали бумаги добровольно, получили необходимые наличные деньги и не проявили доверия к кредитоспособности правительства США. Ретроактивное государственное вмешательство в частную финансовую операцию было бы неоправданным. Государственный кредит основан на готовности государства выполнять условия финансовых договоров. На этой основе будет создана финансовая система США. После принятия предложений Гамильтона доверие быстро укрепилось. В 1791 году цены

превысили номинал, а потом снова упали во время финансового кризиса 1792 года (см. рис. 1).

Во-вторых, предложение Гамильтона предусматривало принятие долга штатов федеральным правительством. Он утверждал, что долг возник у штатов в результате того, что они добивались общего блага: финансировали Войну за независимость. Это, очевидно, было общим благом для нарождающейся нации.

Ликвидные рынки

Гамильтон руководствовался несколькими дополнительными соображениями. В политическом плане он стремился заручиться поддержкой кредиторов федерального правительства; в организационном плане он хотел содействовать формированию емких и ликвидных рынков ценных бумаг Казначейства. Дополнительная политическая мотивация была связана с основополагающей проблемой закрепления налогообложения за разными уровнями государственного управления. Необходимо было учесть два вопроса: во-первых, Конституция наделяла федеральное правительство исключительным правом взимать пошлины. Пересечение полномочий для других инструментов налогообложения открывало возможности для налоговой конкуренции между штатами. Во-вторых, федеральное правительство принимало долг штатов и, следовательно, процентные платежи, которые составляли самые большие расходы в большинстве штатов. Таким образом, федеральное правительство уменьшило бы потребности штатов в доходах, в результате возможности облагать налогами были бы сконцентрированы на федеральном уровне (см. рис. 2). Гамильтон предложил сформировать структуру органов государственного управления через структуру государственных финансов.

Ввиду спорного характера доклада Гамильтона, неудивительно, что к июню 1790 Конгресс еще не принял решения о принятии долговых обязательств штатов. Палата представителей 2 июня приняла законопроект Гамильтона о финансировании, но без положения о принятии долга штатов. Затем возник еще один вызвавший разногласия вопрос: где разместить столицу государства. Этот выбор не только повысил бы экономическое благосостояние города, где будет находиться столица, но и оказал бы косвенное, хотя и важное, влияние на решения в политической сфере и в отношении мер политики. Гамильтон предпочитал Нью-Йорк, который, таким образом, стал бы центром политической и финансовой мощи, подобно Лондону, в полном соответствии с его планом сильного центрального правительства. С другой стороны, вирджинцы, такие как Мэдисон и Джефферсон, хотели, чтобы правительство находилось на берегах Потомака. На упомянутом историческом ужине был достигнут компромисс, и в июле 1790 года Конгресс быстро, один за другим, принял законы о местонахождении правительства и о принятии долга.

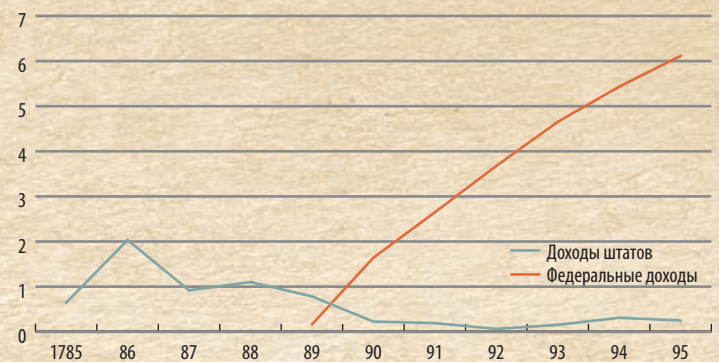
Джефферсон, тем не менее, остался недоволен. Более чем через два года спустя, в сентябре 1792 года, первый

Рисунок 2

Концентрация потенциала

Реформы Александра Гамильтона уменьшили потребности штатов в доходах, что привело к концентрации налогового потенциала на федеральном уровне.

(Доходы федерального правительства и правительств штатов в млн долларов)



Источники: Edling, M., and M. Kaplano, 2004. "Alexander Hamilton's Fiscal Reform: Transforming the Structure of Taxation in the Early Republic." *William and Mary Quarterly* 61 (4): 713–44; Sylla, R. 2010. "Financial Foundations: Public Credit, the National Bank, and Securities Markets." <http://www.nber.org/chapters/c11737>; и Historical Statistics of the United States. <http://hsus.cambridge.org/HSUSWeb/index.do>. Данные о доходах правительств штатов приводятся для девяти штатов.

государственный секретарь страны охарактеризовал этот эпизод в письме президенту Вашингтону:

«Когда я начал работу в правительстве, я был твердо намерен никак не вмешиваться в дела законодательного органа и как можно меньше вмешиваться в дела других министерств. В первом и единственном случае отхода от первой части моего решения Министр финансов обманом сделал меня инструментом для реализации его замыслов, которые я не совсем понимал; и из всех ошибок, совершенных в моей политической жизни, эта доставляет мне наибольшее огорчение».

Почему же наибольшее огорчение? Обеспечение финансирования деятельности федерального правительства и принятие долговых обязательств штатов были лишь первой частью программы Гамильтона. Создав централизованные государственные финансы в поддержку деятельной исполнительной власти, Гамильтон был готов начать реализацию конкретных мер политики в области финансовой стабильности, преодоления кризисов и торговли. С этой точки зрения, согласие на отделение политической столицы страны от ее финансового центра было небольшой уступкой.

Теперь стало очевидно, что более ранние политические стычки между этими двумя лагерями были признаками фундаментальных различий. В 1792 году Мэдисон и Джефферсон организовали свою партию, соперничающую с федералистской. Это решение ознаменовало начало профессиональной конкурентной политической борьбы партий как основы представительной демократии в США. Налогово-бюджетная политика, финансы и политическая деятельность тесно переплетены. Это справедливо и для долга, налогов и возможностей штатов. **ФР**

ВИТОР ГАСПАР — директор, а **ДАВИД АМАГЛОБЕЛИ** — помощник директора Департамента по бюджетным вопросам МВФ.

ДОЛГОВАЯ СЕТЬ

В исследовании периода между войнами показано, как сложная сеть суверенного долга может усугубить финансовые кризисы, и содержатся выводы, актуальные для сегодняшнего дня

Марк Де Брук, Эра Дабла-Норрис, Николас Энд и Марина Маринков

В начале 1930-х годов, когда наступила Великая депрессия, международные потоки капитала, крайне важные для функционирования мировой экономики, иссякли. Причины этого все еще обсуждаются: среди предполагаемых причин обычно называют безрассудное поведение спекулянтов и банков, ошибочную денежно-кредитную политику и чрезмерную несбалансированность валютных курсов. Мало кто утверждает, что главными причинами обвала рынков активов и глобальных финансовых потоков были неустойчивая налогово-бюджетная политика и списание суверенного долга. Вместе с тем, в 1920-е годы и начале 1930-х годов правительства в Европе часто получали

более крупные притоки капитала, чем частный сектор (рис. 1).

Используя составленный МВФ новый уникальный набор данных, отражающий суверенный долг на уровне инструментов, мы внимательно изучали сеть долга (который в основном возник из-за Первой мировой войны), связывавшую ведущие экономики мира в период между войнами. Мы обнаружили, что опасения инвесторов относительно надежности налогово-бюджетной политики и обслуживания суверенного долга усиливали глубину и продолжительность финансовых потрясений, связанных с Великой депрессией, даже если они не были их причиной.

Наше исследование периода между войнами показывает, каким образом внешние суверенные долги могут усугублять глобальные финансовые циклы, особенно когда они образуют узлы сложной финансовой сети. Как в случае глобального кризиса 2008 года и кризиса зоны евро 2010 года, утрата доверия инвесторов, потрясения на рынке суверенного долга, обусловленные нехваткой ликвидности, и государственное вмешательство в финансовом секторе увеличивали бремя внешнего долга. Таким образом, период между войнами является поучительным не только для понимания кризиса 2008 года, но и для выявления и интерпретации современных факторов уязвимости.

Важную маркетинговую роль и роль принятия на себя риска играли андеррайтеры и банки.

В годы после Первой мировой войны страны сталкивались с весьма высокими уровнями суверенного долга и суровыми макроэкономическими условиями. Большинство стран принимали меры по сокращению дефицита и стимулированию роста. Соединенное Королевство проводило ограничительную налогово-бюджетную и денежно-кредитную политику, с тем чтобы снизить цены для возвращения к золотому стандарту по довоенному паритету. Австрия и Германия, напротив, вначале не добились налогово-бюджетных и денежно-кредитных реформ и шли по пути гиперинфляции. Италия, Япония и, в некоторой мере, Франция экспериментировали с мерами контроля за операциями с капиталом и сдерживанием развития финансовой сферы — доминированием государства в банках и манипуляциями на денежном рынке.

Параллели с такими стратегиями прослеживались в годы после кризиса 2008 года: Греция реструктурировала свой государственный долг, а Исландия и Кипр принимали меры контроля за операциями с капиталом. Банки Греции, Италии, Португалии и Испании резко увеличивали авуары долга своих правительств. Хотя подобное так называемое «предпочтение отечественных активов» сокращает издержки, связанные с государственным заимствованием, и обеспечивает фискальную передышку во времена стресса, оно также затушевывает цену риска, как это было в период между войнами.

Сложные сети

В период между войнами взаимосвязанность суверенного долга была теснее, чем можно было заключить только на основе чистых позиций (рис. 2). Она принимала различные формы.

- *Кредитование во время и после войны между правительствами и центральными банками союзников:* официальный внешний долг также включал репарации, установленные для Германии и некоторых других стран. Это создавало дополнительный уровень взаимосвязанности, как и попытки обусловить обслуживание межсоюзнического долга выплатами репараций Германией.
- *Продажи суверенных долговых обязательств частным инвесторам на внешних рынках, которые в 1920-е годы значительно возросли:* важную маркетинговую роль и роль принятия на себя риска в этих эмиссиях играли андеррайтеры и банки. Например, JP Morgan & Co. играл важную роль в размещении иностранных суверенных ссуд на рынке США.
- *Продажи долга за рубежом заемщиками, кроме суверенных, особенно инвесторам США, также возросшие*

в 1920-е годы: Германия поощряла внешнее заимствование частным сектором и региональными и местными органами управления, чтобы получать иностранную валюту для выплаты репараций.

Эти проявления взаимосвязанности усиливали друг друга и делали глобальную финансовую систему уязвимой для стресса суверенных заемщиков. Последовательные раунды многосторонних и двусторонних переговоров по пересмотру долга увеличивали число взаимосвязей. Каждое соглашение сопровождалось прощением крупной доли долга и предусматривало рефинансирование большей части обязательств, повышая тем самым сложность сети. Здесь прослеживаются важные параллели с кризисом 2008 года, когда вследствие увеличения доли заемных средств у государств — обслуживания долга путем увеличения долга — глобальная финансовая система становилась более уязвимой для шоков.

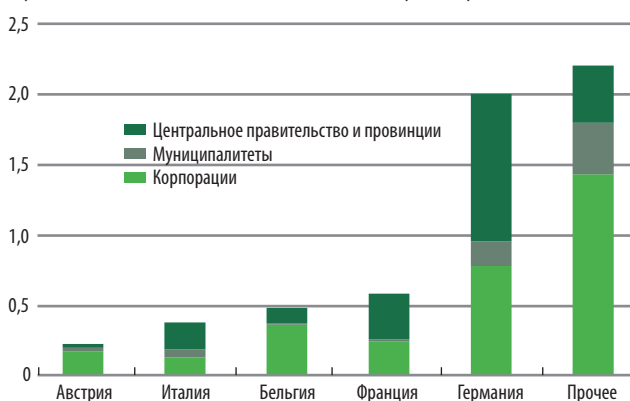
В период между войнами многие страны также были вынуждены выпускать долговые обязательства в иностранной валюте за рубежом, поскольку внутри страны отсутствовали развитые финансовые рынки. Это делало их уязвимыми по отношению к риску того, что в случае ослабления их валюты стоимость их долга увеличится, что повысит вероятность дефолта. Можно провести параллели между такой ситуацией и примерами внезапного прекращения притоков капитала в недавних кризисах в странах с формирующимся

Рисунок 1

Огромная сумма

Правительства большинства стран Европы заимствовали за рубежом больше денежных средств, чем частный сектор.

(Притоки долговых обязательств в 1919–1932 годы, в млрд долларов)

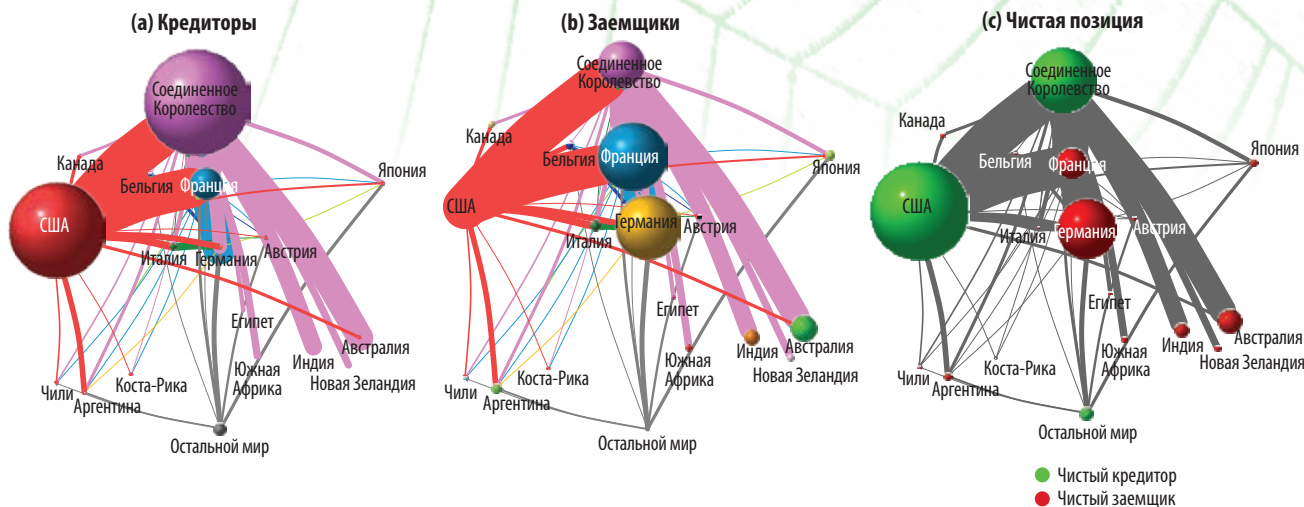


Источники: League of Nations (1943) *Europe's Capital Movements 1919–1932: A Statistical Note* (Geneva, League of Nations); расчеты авторов.

Рисунок 2

Долговые узлы

В 1931 году в сети внешнего долга доминировало несколько крупных стран, в частности Германия, Соединенное Королевство, США и Франция.



Источник: De Broeck et al., готовится к печати.

Примечание. Ширина каждой взаимосвязи отражает сумму непогашенного долга, а размер узлов означает непогашенную сумму долга, заимствованного суверенными заемщиками, на рисунке (а), кредитованного суверенам, на рисунке (б), и в чистом выражении на рисунке (в) (на основе сумм, конвертированных в доллары США, с одинаковым параметром масштаба на всех рисунках). Чистый кредитор (заемщик) — это страна, которая кредитует (заимствует) остальному миру больше (меньше), чем заимствует у него.

рынком, таких как кризисы 1980-х и 1990-х годов в Аргентине, Бразилии и Мексике.

Общая структурная открытая позиция

Когда все участники зависят от единого узла, как было в 1920-е годы, повышаются риски цепной реакции в сети. Большая часть чистой открытой позиции сети приходилась только на Германию. В годы после Первой мировой войны становилось все понятнее, что без облегчения бремени задолженности в той или иной форме Германия не сможет обслуживать свои обязательства, в том числе по выплате репараций. Это не остановило Италию, Соединенное Королевство и Францию от увязки своего обслуживания долга с выплатами репараций Германией.

В последовательных раундах переговоров по сокращению долга Германии делались чрезмерно оптимистичные экономические предположения и не учитывалась возможность серьезного спада, такого как Великая депрессия. Иными словами, в международной финансовой сети риски, связанные с репарациями Германии, становились системными. Германия была «слишком большой, чтобы позволить ей обанкротиться». Накопление уязвимости суверенного долга достигло апогея, когда внезапное прекращение в 1931 году международных потоков капитала отрезало доступ к новому финансированию. Некоторые суверенные заемщики более не могли обслуживать внешний долг за счет нового заимствования и прекращали платежи. К 1933 году

они списали большую часть своих внешних обязательств и стали использовать продажу внутреннего долга отечественным банкам. Сегодня высокий суверенный долг и крупные глобальные и региональные узлы финансовых систем также могут передавать шоки системе и усиливать их.

Последствия общей открытой позиции по отношению к одному крупному должнику в период между войнами распространялись на частный сектор по нескольким каналам. Во-первых, двусторонние и многосторонние переговоры в 1920-е годы касались новых ссуд странам-дебиторам, которые приобретали, как правило, частные инвесторы. Следовательно, участвовавшие в них государства были заинтересованы в том, чтобы защитить этих инвесторов от суверенного дефолта.

Во-вторых, то, что важнейшую роль играли как государственные, так и частные андеррайтеры, только ухудшало эту сложную ситуацию. В еще большей мере, чем сегодня, сбыт и размещение внешних суверенных облигаций были тонким искусством. В период между войнами правительства часто нанимали частных андеррайтеров (таких как JP Morgan и Rothschild), с тем чтобы они организовывали эмиссию и гарантировали минимальный уровень ее приобретения, тем самым принимая на себя финансовый риск. В некоторых случаях андеррайтерами выступали центральные банки и банки, контролируемые государством. Германия, Италия, Соединенное Королевство, Франция и Япония — все они активно использовали

Отсутствовала эффективная международная система для предотвращения скатывания к протекционизму.

органы, осуществляющие эмиссию денежных средств, с тем чтобы те влияли на курсы облигаций, рекламировали суверенные ценные бумаги внутри страны и за рубежом, выступали в качестве андеррайтеров и совместно с государством принимали на себя некоторые риски.

В-третьих, суверенный риск повышался вследствие условных обязательств. В 1920-е годы Германия поощряла заимствования местных и региональных органов управления у частных инвесторов за рубежом. Это становилось источником морального риска и обязательством суверенного заемщика, когда местные и региональные органы управления не осуществляли платежи. Австрия в 1931 году приняла часть иностранных обязательств крупнейшего банка страны *Creditanstalt*.

Можно провести параллели между этими темами и последним глобальным финансовым кризисом: частные и государственные банки и суверены напрямую и косвенно подвергались рискам дефолта, исходившим от правительств. Сложные взаимосвязи между налогово-бюджетной сферой и финансовым сектором вызывали вопросы о том, каковы оптимальные способы сокращения суверенного долга и возможно ли облегчение бремени задолженности.

Слабые институциональные механизмы

Когда в начале 1930-х годов эта сеть распалась, урегулирование проблемы суверенного долга осложнилось отсутствием эффективной многосторонней платформы. Лига Наций не могла выступать по-настоящему глобальной организацией, отчасти потому что США не ратифицировали Версальский договор 1919 года и не участвовали в деятельности этой учрежденной новой организации. Это означало, что США не могли привлечь международное сотрудничество для устранения глобальных последствий Великой депрессии, что подчеркивало опасность, связанную с выходом крупной страны из международных соглашений и организаций.

Уязвимость повышалась из-за отсутствия глобального кредитора последней инстанции. Банк международных расчетов не располагал инструментами для вмешательства, когда страна прекращала платежи. Созданный в 1930 году для обеспечения соблюдения Германией дисциплины внешних платежей, в середине 1931 года этот банк предоставлял экстренные ссуды, но не мог выдавать долгосрочные ссуды. Кроме того, в начале 1930-х годов отсутствовала эффективная международная система для предотвращения скатывания к протекционизму, несорганизованным девальвациям и торговым войнам. Лига Наций не имела таких механизмов кредитования, кото-

рые есть сегодня в МВФ — в лучшем случае она могла помочь в разработке национальных программ стабилизации и ведении переговоров по ним и координации гарантий в отношении частного кредитования, выдаваемых правительствами стран. Поэтому, чтобы заполнить вакуум, включались видные банкиры, такие как Томас Ламонт и Джон Пирпонт Морган-младший, неформально представлявшие США. Некоторые правительства, находившиеся в критической ситуации, обращались к «денежным врачам» — международным банкирам и советникам по финансам частного сектора, которые часто являлись неофициальными эмиссарами великой державы. Распад в начале 1930-х годов этого механизма является яркой иллюстрацией выгод международного сотрудничества.

Изучая период между войнами, мы видим, как в отсутствие эффективных международных организаций сложные долговые сети с крупными общими открытыми позициями повышают риски глобальной финансовой системы. Сразу после Второй мировой войны в ответ на недостатки, обнаружившиеся в период между войнами, были созданы новые международные организации, в том числе МВФ, и новые механизмы финансовой поддержки, в частности План Маршалла. Хотя с тех пор достигнуты дальнейшие успехи в построении организаций и систем регулирования, работа по укреплению этой архитектуры должна продолжаться, чтобы кризисы периода между войнами не повторялись. **ФР**

МАРК ДЕ БРУК — заместитель начальника отдела, **ЭРА ДАБЛА-НОРРИС** — начальник отдела, и **НИКОЛАС ЭНД** и **МАРИНА МАРИНКОВ** — экономисты Департамента по бюджетным вопросам МВФ.

Литература:

De Broeck, Mark, Nicolas End, Marina Marinkov, and Fedor Miryugin. Forthcoming working paper on interwar database and financial linkages, International Monetary Fund, Washington, DC.

Настоящая статья является частью более обширного проекта Департамента по суверенному долгу в период между войнами. В нем используется набор данных, отражающий суверенный долг на уровне инструментов стран-союзников и вражеских стран, а также отдельных членов Британского Содружества в 1913–1945 годы. В этом наборе данных представлены подробные временные ряды непогашенных сумм основных инструментов суверенного долга. Авторы сотрудничают по проекту с профессором Нью-Йоркского университета Томасом Дж. Сарджентом и профессором Брандейского университета Джорджем Холлом.

МАСТЕР ПОБЕГОВ

*Питер Дж. Уокер
представляет
Ангуса Дитона,
который предложил
новаторские
подходы,
устанавливающие
связь между теорией,
измерениями,
политикой
и жизнью людей.*

Декабрь 2015 года для Ангуса Дитона пронесся в вихре событий. Была поездка в Стокгольм, где король Швеции Густав вручил ему Нобелевскую премию по экономике. В соавторстве с Энн Кейс вышла его новаторская статья о смертности населения среднего возраста в Соединенных Штатах, которая привлекла внимание общественности к более широкой дискуссии о неравенстве и стагнации доходов.

«Когда вам присуждают Нобелевскую премию, это чрезвычайно широко освещается в прессе, и я никак не ожидал, что это можно превзойти, но наша статья привлекла еще больше внимания, — ощущение было такое, что одно цунами еще только отступало, как уже накатило новое, еще более сильное цунами, — вспоминает Дитон в интервью в своем кабинете в Принстонском университете, и в его речи мягкий шотландский акцент сливается с нотками с другой стороны Атлантики.

В своей статье Дитон и Энн Кейс, ведущий экономист и его коллега по Принстону, сделали тревожное открытие: с конца 1990-х годов, после десятилетий прогресса, снижение показателей смертности белых американцев среднего возраста остановилось или сменилось ростом, в основном из-за самоубийств и злоупотребления алкоголем и наркотиками, такими как опиоиды. Когда Кейс и Дитон, которые являются супружеской парой, встретились с президентом Бараком Обамой в Белом доме на приеме для лауреатов Нобелевской премии США, президент прервал Дитона, когда тот хотел представить ему Кейс, сказав: «Я знаю, кто такая доктор Кейс, давайте поговорим о вашей статье».

Эта статья, озаглавленная «Рост заболеваемости и смертности в середине жизни среди белых американцев нелатиноамериканского происхождения в XXI веке», затрагивает саму суть эпидемии опиоидов, утверждая, что это больше, чем кризис общественного здравоохранения, это еще и экономический кризис. «Даже если положить конец наркозависимости, это не устранил эпидемию, потому что есть гораздо более глубокая проблема — реальная заработная плата людей, имеющих только среднее образование, падает последние 50 лет», — говорит Дитон.

Двойное цунами нобелевской премии и этой статьи стало венцом продуктивной научной карьеры, отмеченной исследованиями, незаурядными по своей значимости и разнообразию, включая вопросы общественного здравоохранения, бедности, потребления, сбережения и многие другие.

«Используя свои превосходные навыки количественного анализа, Дитон занимался невероятно широким кругом тем в экономике и в других областях, — говорит принстонский профессор экономики Орли Эшенфельтер. «Присущие ему продуманное использование доказательств и пристальное внимание к данным, вероятно, никогда не были более важны, чем сегодня, когда не подкреплен-

ные знаниями мнения, отстаиваемые с пеной у рта, все чаще становятся мощной политической силой».

«Биография Дитона берет свое начало в совершенно другом мире. Он рос в 1950-х годах в Эдинбурге, который он вспоминает как «довольно угрюмое в то время место», и юный Дитон находил отдушину в книгах об Индии и других далеких краях. Он также любил природу, проводя много вечеров за играми на Медоуз, большом пустыре, который в то время переустраивался обратно в парковые уголья из садовых участков, которые людей призывали «возделывать во имя победы» во время Второй мировой войны, закончившейся за несколько дней до рождения Дитона.

Когда ему было девять лет, Дитон переехал с семьей в небольшую деревню недалеко от шотландско-английской границы, где на него обратили внимание учителя в местной школе. Это очень порадовало его родителей, особенно отца — в свое время ему не позволили пойти в среднюю школу, но позже он наверстал это отставание, посещая вечерние занятия, стал инженером-строителем и всемерно поощрял образование своего сына. Впоследствии стипендия в престижном колледже Феттис, которую Дитон получил в возрасте 13 лет (он был одним из двух мальчиков из малоимущих семей, принятых в том году), стала исполнением, казалось бы, несбыточной мечты его отца.

В Феттисе ученики занимались самостоятельно, и этот подход пошел на пользу Дитону. Учеба стала для него увлечением. Как и другие мальчики, Дитон был зачислен в кадетский корпус Королевского военно-морского флота при школе и проводил лето в морских походах, впервые побывав за границей — в Бретани, Франция, где они «все сошли на берег и купили дешевого красного вина».

Получив среднее образование, Дитон был принят в Кембриджский университет по специальности математика, но вскоре потерял к ней интерес, сочтя, что этот предмет в то время «преподавали невероятно плохо». Он стал искать другой предмет и ему порекомендовали избрать экономику, хотя он даже не представлял, что такое «экономика».

Со временем интерес Дитона к этой дисциплине неуклонно рос. Он провел лето за чтением учебников по экономике, стараясь при этом не потерять работу продавца одежды на борту трансатлантических лайнеров *Queen Elizabeth* и *Queen Mary*. Каждые две недели он сходил на берег на пирсе 92 в Нью-Йорке, в районе, который был «довольно опасным, с многочисленными грязными забегаловками», и постепенно стал выходить дальше береговой зоны, чтобы исследовать остальную часть Манхэттена.

По возвращении в Кембридж такое знакомство с суровыми реалиями жизни оживляло их студенческие дискуссии. «Мы все читали газеты левого толка, и все мы работали на революцию, что каждый мог понимать по-своему, но в основном это означало, что мы сидели за выпивкой и играли в карты», — говорит Дитон.

После окончания университета в 1967 году и непродолжительной работы в Банке Англии Дитон вернулся в Кембридж для учебы на степень доктора и работы ассистентом-исследователем, а также чтобы быть рядом с Мэри Энн Бернсайд, его первой женой. Они переехали в деревню неподалеку, и у них родились двое детей, Ребекка и Адам.

На работе Дитон нашел себе наставника — будущего лауреата Нобелевской премии Ричарда Стоуна, и они вместе работали над анализом сбережения и спроса, двух основ экономики. Они сделали первый шаг к их более глубокому пониманию, когда Дитон, используя пример своих колебаний перед тем, как купить чашку кофе в Великобритании в период высокой инфляции в 1970-х годах, высказал мысль, что, вопреки общепринятым представлениям, непредвиденная инфляция может способствовать приросту сбережений, а не их сокращению. К удивлению скептиков, правительство позже сообщило об увеличении сбережений домашних хозяйств, как и предсказывала его теория.

Это произвело должное впечатление, но ранняя академическая карьера Дитона не была беспрепятственным восхождением; иногда он расстраивался из-за кажущегося отсутствия прогресса. В этом он был не одинок. Дитон и его партнер по теннису, будущий управляющий Банка Англии Мервин Кинг, сблизилась на почве их взаимного, хотя и преждевременного, разочарования из-за того, что они еще не получили звания профессора. Ни тому, ни другому тогда еще не исполнилось тридцати.

Это произошло в 1975 году, когда Дитон стал профессором эконометрики в Бристольском университете. Всего несколькими месяцами ранее Мэри Энн трагически скончалась, и Дитон хотел сменить обстановку как по личным, так и по профессиональным причинам.

В Бристолье Дитон разработал «почти идеальную систему спроса» в сотрудничестве с Джоном Мюллебауэром, кото-

рый тогда работал в колледже Биркбек, Лондон. Как следует из названия, модель не претендовала на совершенство, она была *почти* идеальной, но, тем не менее, давала более полную и реалистичную картину поведения потребителей по сравнению с предыдущими попытками. В числе других ее достоинств эта модель могла более точно предсказать, как меры политики, например, налоговые изменения, повлияют на разные группы по доходу и демографическим признакам. Нобелевский комитет позднее отметил, что «даже 35 лет спустя она остается краеугольным камнем оценки спроса во всем мире, независимо от того, основана ли эта оценка на данных уровня агрегированных показателей, физических лиц или домашних хозяйств».

Дитон провел 1979–1980 учебный год в академическом отпуске в Принстоне (прежде чем перейти туда на постоянную работу в 1983 году) и был впечатлен его ресурсами и интеллектуальным уровнем. Единственной загвоздкой с этим отпуском было то, что Принстон «оплачивал мне только девять месяцев, поэтому мне нужно было чем-то заняться летом». Он нашел работу во Всемирном банке, работая над начальной стадией исследования методов измерения уровня жизни, чтобы понять, как политика влияет на социальные результаты в развивающихся странах. Дитон внес существенный вклад в это исследование, особенно в разработку обследований домашних хозяйств.

На протяжении карьеры Дитона обследования домашних хозяйств расцениваются как один из его самых весомых вкладов. Он предложил новые методы использования и интерпретации обследований домашних хозяйств для более точного описания реалий на местах путем учета потребления, анализа возрастных групп и оценки цен на местном рынке. Значительную часть своей работы Дитон проводил в Индии, возродив свое детское увлечение этой страной.

ЗДОРОВЬЕ И ЗАРАБОТНАЯ ПЛАТА

В своей статье 2015 года «Рост заболеваемости и смертности в середине жизни среди белых американцев нелатиноамериканского происхождения в XXI веке» Энн Кейс и Ангус Дитон высказывают важные соображения об опиоидной эпидемии, сравнивая ее серьезность с кризисом СПИДа.

Они обнаружили, что уровень смертности среди белых мужчин и женщин нелатиноамериканского происхождения в возрасте от 45 до 54 лет повышался на полпроцента в год с 1999 по 2013 год после падения в предыдущие два десятилетия. Наркотики, алкоголь и самоубийства были главными причинами нового повышения смертности, которое было более выраженным среди тех, кто не получил высшего образования. Заболеваемость также увеличилась — сообщается о значительно большем числе случаев физического и психического нездоровья. При этом среди других демографических групп США и в других странах с развитой экономикой смертность продолжала снижаться.

Что, по мнению Кейс и Дитона, стоит за этими тревожными тенденциями? Рецептурные болеутоляющие средства, известные как опиоиды (синтетические формы опиума) стали более широко доступны в конце 1990-х годов, что примерно совпадает по времени с увеличением смертности и заболеваемости. Неустойчивое экономическое положение также может играть определенную роль, поскольку относительно бедное белое население среднего возраста особенно пострадало от медленного роста средней заработной платы в США, а также перехода от пенсионных планов с установленными выплатами к планам с установленными взносами, переносящим финансовый риск на работника. Кейс и Дитон предупреждают, что следствием неспособности взять эпидемию под контроль может стать «потерянное поколение».

В последующей статье 2017 года «Смертность и заболеваемость в XXI веке» они установили, что эта тенденция продолжалась до конца 2015 года.

В течение большей части 1980-х и 1990-х годов Дитон продолжал делать передовые открытия в изучении потребления, показывая необходимость согласовывать индивидуальное поведение с совокупными результатами. Он также проанализировал, как потребление меняется с течением времени, сформулировав «парадокс Дитона», отмечая, что стандартная версия гипотезы о постоянном доходе с репрезентативным субъектом является внутренне непоследовательной, поскольку динамика временных рядов среднего дохода подразумевает, что временные изменения дохода должны приводить к большим, а не меньшим изменениям потребления.

В этот период Дитон стал более углубленно заниматься экономикой развития. Например, он проанализировал так называемый тезис ловушки бедности. Он выразил несогласие с широко распространенным аргументом, что плохое питание не позволяет людям зарабатывать достаточно, чтобы избежать нищеты. Опираясь на исследования в Индии, Дитон и Шанкар Субраманиан из Корнельского университета показали, что достаточное питание стоит всего 5 процентов дневной заработной платы. Они пришли к выводу о том, что недоедание является следствием, а не причиной нищеты.

В книге «*Великий побег: здоровье, благосостояние и истоки неравенства*», изданной в 2013 году, Дитон утверждал, что иностранная помощь может причинять вред, поскольку она делает правительства-получатели более подотчетными иностранным донорам, чем собственному народу. В результате разрушается социальный контракт между государством и гражданами, что снижает стимулы для укрепления институтов и других реформ, имеющих определяющее значение для устойчивого развития. «Довод о том, что мы должны что-то сделать, потому что эти люди живут в такой нищете, кажется очень убедительным, хотя на самом деле это не так», — говорит он. «Главное — это не навредить им, но именно это сейчас и происходит».

Эти аргументы вызывают споры. «Есть много конкретных, осязаемых преимуществ в виде медсестер, учителей, прививок, предотвращенных смертей и т.д., которые можно противопоставить довольно расплывчатому и не подкрепленному особо убедительными доказательствами утверждению о долгосрочном институциональном ущербе», — писал Данкан Грин из Oxfam GB в блоге этой организации по борьбе с бедностью. Другие утверждали, что главный вопрос — в том, каким образом предоставляется иностранная помощь. Дискуссии на эту тему не прекращаются.

Продолжается и обсуждение основной идеи книги — что последние 70 лет отмечены значительным сокращением бедности и улучшением здоровья во всем мире. «Невозможно представить, что эти достижения произошли бы без глобализации», — пишет Дитон. Он отвергает представление о том, что суть проблемы состоит в глобализации, утверждая, что настоящими виновниками являются «победители,



которые, поднимаясь все выше, убирают за собой лестницы», и, как следствие, плохая государственная политика, порождающая стремление корпораций к извлечению ренты, недостаточный уровень медицинского обслуживания и стагнацию заработной платы.

Аспекты этого аргумента представлены в статье Кейс и Дитона 2017 года «Смертность и заболеваемость в XXI веке».

Дитон и Кейс познакомились в Принстоне; они поженились в 1997 году и сегодня работают в соседних кабинетах. Когда жена или муж еще и твой коллега, это доставляет много приятных минут и радости, но при этом сопряжено с некоторыми проблемами выбора, которые им еще предстоит разрешить, признает Дитон. «Нас просят выступить постоянно и повсюду, и если я выступаю с докладами, а Энн преподает, очень трудно найти время, чтобы заняться нашей научной работой». В редко выпадающее свободное время они любят рыбачить, готовить и путешествовать.

В декабре 2016 года, через год после волнующих дней, связанных с Нобелевской премией и выходом статьи о смертности, Дитон с Кейс и сыном Адамом заскочили в лондонское такси и попросили отвезти их в Букингемский дворец. «А вы с какой целью?» — спросил таксист, гадая, кто они — туристы или гости королевского двора. «Мой папа избрал новый вид держателя для туалетной бумаги, который понравился королеве», — пошутил его сын. Когда они прибыли во дворец, Дитон был посвящен в рыцари принцем Уильямом, герцогом Кембриджским.

«Это замечательная дань уважения науке», — провозгласил профессор сэр Анкус Дитон, — «и это гораздо приятнее, чем искать коня, доспехи и копьё, чтобы поскакать в битву за королеву». **ФР**

Экономист Анкус Дитон доказывает, что внешняя помощь может идти во вред.

ПИТЕР ДЖ. УОКЕР — старший сотрудник по коммуникациям в Департаменте общественных коммуникаций МВФ.



Взлет Эстонии

Тоомас Хендрик Ильвес объясняет, как переход на цифровые технологии может значительно облегчить людям жизнь

ТООМАС ХЕНДРИК ИЛЬВЕС — бывший президент Эстонии и автор ребрендинга страны, ранее больше всего известной своими лесозаготовками, на место рождения Skype. Вдохновленный собственным юношеским опытом обучения программированию в средней школе Нью-Джерси, Ильвес начал проект «Прыжок тигра», который предусматривал создание сетевой инфраструктуры и подключение школ к Интернету. Это было в начале 1990-х годов; Эстония вновь обрела независимость после развала Советского Союза, и Ильвес счел технологический потенциал средством укрепления ее большой экономики.

Рожденный в Швеции в семье эстонцев, которые вырвались из-за «железного занавеса», Ильвес вырос в США. Именно во время несения дипломатической службы в Вашингтоне, округ Колумбия, в качестве посла Эстонии в США и Канаде, Ильвес заложил основы программы перехода страны на цифровые технологии, ныне известной как «Электронная Эстония» (e-Estonia). Он был избран президентом Эстонии в 2006 году и находился на этом посту два срока.

В своем интервью с журналистом *Ф&Р* Брюсом Эдвардом Ильвес заявил, что инновационная политика в большей мере, нежели технологии, обеспечила Эстонии успешную цифровую трансформацию.

Ф&Р: Насколько «цифровым» стало эстонское общество?

ИЛЬВЕС: Есть всего три операции с участием государства, требующие физического присутствия. Первая — это

заключение брака, вторая — продажа недвижимого имущества, а третья — развод.

Ф&Р: Адаптировались ли люди к этой системе?

ИЛЬВЕС: Да. Эстонцы, проживающие за рубежом, обычно жалуются, что там система не работает. По окончании пребывания на посту президента я переехал в Кремниевую долину, мекку информационных технологий и инноваций. В радиусе 10 миль расположены штаб-квартиры Apple, Facebook, Google, Tesla и многих других компаний. Но когда я записывал дочь в школу, мне пришлось подтвердить, что мы живем в Пало-Алто, путем предъявления фотокопии своего счета за электричество. Это — огромный контраст.

Мы, эстонцы, живущие в Кремниевой долине, все удивляемся, как такое возможно, — это же центр компьютерных технологий, но повседневная жизнь так напоминает 1950-е годы!

Ф&Р: Во многих странах наблюдается сильное противодействие некоторым аспектам перехода на цифровые технологии из-за сбора персональных данных. Насколько трудно было убедить эстонцев в необходимости этого?

ИЛЬВЕС: Люди не слишком возражали, учитывая высокую защищенность. Отчасти это связано с архитектурой: мы не используем централизованные базы данных. Вы можете получить доступ к этой системе только через двухуровневую систему авторизации с высоким уровнем межконцевого шифрования. Для этого вам нужно защищенное цифровое удостоверение личности или идентификационная карта.

Ф&Р: Какая технология лежит в основе?

ИЛЬВЕС: Используется слой обмена распределенными данными, то есть доступ к вашим данным есть только у вас и у тех, кого вы авторизовали. Если вы авторизовали врача, то только этот врач может видеть ваши медицинские данные. И каждый раз, когда кто-то просматривает эти данные, система сигнализирует об этом. Поэтому люди знают, что если они предпримут попытку проникнуть в систему, об этом станет известно.

В конечном итоге все основано на доверии. Уверю вас, что даже в случае самых тяжких преступлений правительство Эстонии не доберется до ваших личных данных, поскольку правительство отдает себе полный отчет в том, что если система хоть раз будет скомпрометирована, то она окажется неэффективной и развалится. Поэтому никто не берет на себя такой риск.

Ф&Р: Но не испытывали ли эстонцы нежелания делиться своей информацией в самом начале процесса?

ИЛЬВЕС: Их данные сохраняются; они никуда не передаются. Эстонцам нравится эта система, потому что она удобна. Ваши записи гораздо лучше защищены, чем если бы они были

на бумажных носителях. На самом деле, для всех действий по-прежнему можно использовать бумагу. Просто люди предпочитают этого не делать.

Ф&Р: Не слишком ли сложна эта технология для некоторых пожилых людей?

ИЛЬВЕС: Мы используем ее уже 25 лет. Если вам сейчас 50, значит, вам было 25, когда она была введена. В действительности вам нужен только доступ к компьютеру, грамотность и наличие идентификационной карты. Поэтому проблем не возникало. Что касается рабочих мест, уровень безработицы у нас в Эстонии составляет 4,4 процента, что означает практически полную занятость. Конечно, в будущем технологии станут играть все более важную роль. Мы считаем, что идем на шаг впереди остальных, поскольку учим детей программированию уже в начальной школе.

Ф&Р: Процесс перехода на цифровые технологии в Эстонии породил к жизни ряд интересных концепций, например, концепцию «Электронный резидент», которая предоставляет нерезидентам виртуальную резидентную принадлежность. Чем выгодно быть электронным резидентом?

ИЛЬВЕС: Основное преимущество получают предприятия малого и среднего бизнеса, которые хотят быть в Европейском союзе. Они могут просто учредить свою компанию в Эстонии в цифровом виде. Они уплачивают налоги в Эстонии, и это выгодно из-за низких налоговых ставок.

Ф&Р: Может ли правительство расширить за счет этого свою налоговую базу?

ИЛЬВЕС: Не думаю. Мы немного зарабатываем на этом, но важнее то, что это инновация. Она заставляет людей по-иному относиться к роли государства и к единому рынку ЕС. Она ставит под сомнение мысль о том, что для осуществления коммерческой деятельности в ЕС необходимо физическое присутствие. В нем нет нужды — предприятия во многих случаях уже являются виртуальными. Мы просто сделали еще один шаг вперед.

Ф&Р: Вы можете себе представить Европейский союз с цифровой интеграцией?

ИЛЬВЕС: В этом заключалась программа председательства Эстонии в ЕС, которое только что закончилось, — заставить ЕС двигаться в сторону создания правовой основы. К настоящему времени существует свободное перемещение труда, капитала, товаров и некоторых услуг. Но не существует такого же свободного перемещения цифровых услуг или данных. Эстония выступила с инициативой по устранению этих основных преград.

Вот пример прекрасной инновации: в Эстонии мы принимаем цифровые рецепты. Вы посещаете врача, и он вводит прописанное вам лекарство в компьютер. С этих пор,

если вам нужно возобновить прием, вы можете прийти в любую аптеку страны, вставить свою карту и получить свое лекарство. Финляндия ввела у себя почти такую же платформу. Поэтому я предложил президенту Финляндии объединить наши системы, потому что мы ежегодно принимаем 8 миллионов гостей из Финляндии. Да, это заняло почти шесть лет, но начиная с этого лета, если вы финн, приезжаете в Эстонию и вам нужно повторно приобрести лекарства по рецепту, выписанному вашим врачом, вы просто звоните вашему врачу в Финляндию и можете отправляться в эстонскую аптеку. Когда-нибудь эта система охватит всю Европу, но сейчас это огромный шаг вперед.

Ф&Р: В этой истории многое поражает. Почему другие страны не следуют вашему примеру?

ИЛЬВЕС: Я снова подчеркиваю, дело не в технологиях. Это зависит от политической воли, политики, законов и нормативных актов, именно в таком порядке. Для того чтобы система работала, она должна опираться на законы. Вам нужно определить цифровую идентификацию личности, затем установить правила, чтобы не допустить злоупотреблений. А в Эстонии это уже сработало. **ФР**

Интервью было сокращено и отредактировано для большей ясности.

Небольшая страна с мощной опорной сетью

Гражданам Эстонии, насчитывающим 1,3 млн человек, редко приходится стоять в очередях. Практически все государственные услуги и растущее число услуг частного сектора предоставляются через Интернет с использованием быстродействующего государственного портала e-Estonia.com. Это одна из наиболее продвинутых в цифровом отношении стран мира благодаря финансируемой государством инициативы технологических инвестиций, реализуемой с начала 1990-х годов. За это время Эстония осуществила масштабные инвестиции с целью увеличения пропускной способности и разработки школьных программ, включающих предмет «Технологии и инновации». Детей обучают тому, как писать программный код, с семилетнего возраста.

Ключевым элементом эстонского цифрового общества является защищенная шифром национальная идентификационная карта, которая обеспечивает доступ ко всем электронным услугам Эстонии, таким как мгновенная подача налоговых деклараций, Интернет-голосование и электронные медицинские записи. Информационные технологии позволяют спасательным службам более точно определять местонахождение жертв несчастных случаев и сделала работу полиции в 50 раз эффективнее.

Эстония также стала своего рода рассадником стартапов, включая Skype. Ее программа «Электронный резидент» (e-Residency), превращающая нерезидентов в виртуальных резидентов, продолжает привлекать предпринимателей, которые хотят учредить компанию в Европейском союзе.



БОРЦЫ ЦИФРОВОГО ФРОНТА

Технологии служат оружием в борьбе с коррупцией

Крис Веллиш

Олексий Соболев днем был управляющим инвестиционным фондом, а вечером — участником движения протеста за демократию. После работы он уходил из своего офиса компании Dragon Asset Management в Киеве и присоединялся к толпам людей, разбивших лагерь на площади Майдан Незалежности с требованиями отставки президента, которого они обвиняли в коррупции. Соболев раздавал еду и помогал убирать площадь. Когда полиция начала стрелять в протестующих на Майдане, он принес шины, которые сжигались, чтобы создать защитную дымовую завесу.

«Тогда говорили: “Костры спасают жизни”», — вспоминает Соболев. В итоге президент Украины покинул страну, а Соболев оставил работу инвестиционного управляющего и стал неоплачиваемым консультантом по реорганизации государственных предприятий. Четыре года спустя он обратил свои деловые навыки на борьбу с коррупцией, проблемой, которая продолжает преследовать эту восточно-европейскую страну с 44-миллионным населением. В 2016 году Украина занимала 131 место из 176 стран в составляемом Transparency International индексе восприятия коррупции.

Группа активистов с участием Соболева создала электронную аукционную систему, которая привнесла прозрачность в известные своей мутностью процессы продажи государственных активов, от банковских кредитов до металлолома. «За первые 13 месяцев система ProZorro.Sale обработала сделки на 210 миллионов долларов, что почти столько же, сколько было получено от обычных приватизационных продаж за последние пять лет», — говорит Максим Нефедов, первый заместитель министра экономики Украины. Это значительное подспорье для украинского правительства, испытывающего нехватку денежных средств.

Соболев принадлежит к новому типу молодых идеалистов, которые используют цифровые технологии для обеспечения прозрачности и добросовестности. Подобно тому, как смартфоны и социальные сети расширили возможности участников народных восстаний от Украины до Туниса, технологии XXI века, такие как блочные цепи и «супермассивы данных», служат мощным новым оружием в борьбе с коррупцией, явлением, которое восходит по край-

ней мере к первому веку до нашей эры, когда Юлий Цезарь получил звание верховного понтифика путем подкупа избирателей.

По оценкам, в мировом масштабе одно только взяточничество обходится в 2 триллиона долларов в год, что приблизительно равно ВВП Италии и во много раз больше мировой помощи на цели развития, составляющей 142 млрд долларов США. Однако согласно исследованию МВФ 2016 года «Коррупция: издержки и стратегии ее преодоления», ущерб от коррупции намного больше. Она сдерживает частные инвестиции, ограничивая экономический рост. Коррупцированные чиновники направляют государственные средства на расточительные проекты, позволяющие получать взятки, истощая средства, которые могли бы быть потрачены на здравоохранение, образование и другие услуги, приносящие пользу бедным. При этом молодежь мало заинтересована в приобретении новых навыков в обществе, где знакомства важнее, чем знания.

«Страны с меньшим уровнем коррупции имеют более высокие темпы роста, больший ВВП и более высокий уровень по индексу развития человеческого потенциала ООН, который измеряет такие показатели, как ожидаемая продолжительность жизни и годы обучения», — говорит Сюзан Роуз-Акерман, профессор права Йельского университета, изучающая политическую экономию коррупции.

Этим объясняется, почему международные финансовые организации, такие как МВФ и Всемирный банк, помогают правительствам бороться с коррупцией посредством повышения системы прозрачности, улучшения подотчетности и развития институциональной структуры. Кампании по борьбе с коррупцией открывают возможности для частных технологических компаний, таких как Bitfury Group, которая подписала контракт с Республикой Грузия для регистрации титулов на землю с использованием технологии блочной цепи. Блочная цепь служит одновременно средством обмена (денег или информации) и базой данных, которая автоматически регистрирует транзакции. Записи шифруются и хранятся в сети компьютеров, а не централизованно, поэтому их нельзя изменить или похитить.

Некоторые стартапы предлагают свои услуги благотворительным организациям, а также правительствам.



Олексий Соболев, работающий в Киеве, Украина, помогает обеспечить прозрачность государственного управления.

Среди них — AID:Tech, базирующаяся в Дублине, которая создала платформу, обеспечивающую целостность благотворительных взносов и социальных пособий. «Я знаю много людей, которые хотели бы делать пожертвования, но воздерживаются, потому что не знают, куда они пойдут», — говорит генеральный директор и соучредитель AID:Tech Джозеф Томпсон.

Идея AID:Tech возникла в результате благотворительного мероприятия в 2009 году. Томпсон совершил пробег длиной в 152 мили по пустыне Сахара, чтобы собрать деньги для детей, нуждавшихся в реконструктивной хирургии. Когда он запросил документальное подтверждение того, что помощь была передана предполагаемым получателям, благотворительная организация не могла его предоставить.

Томпсон, имеющий магистерские степени в области бизнеса, цифровых валют и информатики, поставил задачу найти способ удостовериться, что благотворительные пожертвования идут по назначению. Он нашел его в технологии блочной цепи, известной также как распределенный реестр. Первоначально она была разработана для хранения и обмена криптовалюты Биткойн, впоследствии была адаптирована для самых разных целей. «Если вы можете включить в блок цепи конечного бенефициара, это и будет их банковский счет», — говорит Томпсон. Пожертвования

идут прямо к бенефициару без посредников; компания предоставляет технологию, но никакие деньги через нее не проходят. «Это исключает мошенничество, люди больше не могут обращаться за пособиями своих умерших родителей или эмигрировавших братьев и сестер».

Ирландский Красный крест согласился опробовать технологию Томпсона на программе распределения помощи среди сирийских беженцев в Ливане. Каждому получателю была предоставлена небольшая пластиковая карточка с QR-кодом, видом машиночитаемой оптической маркировки. Деньги списывались со счета при сканировании карт на кассовых узлах супермаркетов. Для покупок в Ливане были использованы пятьсот электронных ваучеров на сумму 20 долларов США каждый, и ни один цент не ушел не по назначению.

«Результат был потрясающий», — говорит Дэниел Карран, руководитель отдела сбора средств для Ирландского Красного креста. Используя составленную Томпсоном панель индикаторов, он отслеживал расходы получателей в режиме реального времени, получая ценные представления об их потребностях. (Он удивился, узнав, что беженцы, отъезжающие на переселение в Ирландию, чаще покупают средства для ухода за зубами, а не зимнюю одежду).

Эта технология также позволяет благотворительным организациям привлекать более молодых доно-

ров, владеющих смартфонами, уменьшая потребность в дорогостоящих кампаниях прямого маркетинга. Это означает, что больше средств поступит людям, которые в них нуждаются.

«Это более дешевый, прозрачный, быстрый и эффективный способ не только получить пожертвование, но и в конечном счете фактически доставить его бенефициару», — говорит Карран.

AID:Tech быстро расширяется, с контрактами на предоставление программного обеспечения для доставки денежных переводов в Сербию, выплат по социальному обеспечению в Иордании и помощи бездомным женщинам в Ирландии. Компания привлекает от 3 до 5 миллионов долларов от инвесторов и планирует открыть офисы в Сингапуре и Дубае. Цель состоит в том, чтобы к июню охватить этой платформой не менее 100 000 человек. Томпсон не стесняется говорить, что стремится преуспеть, делая добро. «Мы — некоммерческая организация, но мы используем технологии для решения некоторых из самых важных проблем в мире», — говорит он. Их платформа, по его словам, может использоваться правительствами и органами социального обеспечения по всему миру с миллиардами потенциальных клиентов.

Еще одно многообещающее применение блочных цепей — безопасное цифровое хранение документов.

«Блочная цепь настолько действенна, потому что она дает нам то, чего у нас ранее не было в цифровом мире», — говорит Гонсало Блуссон, соучредитель и генеральный директор Signatura, платформы, которая может использоваться для подписи и нотариального удостоверения документов несколькими людьми. «Цифровую информацию легко изменить. Вклад блочной цепи состоит в неизменности».

Блуссон работает со вторым по величине городом Аргентины, Кордобой, который недавно принял закон, требующий от государственных чиновников подавать формы раскрытия финансовой информации. Блочная цепь гарантирует, что эти формы доступны общественности и при этом не могут быть изменены.

Блуссон и его команда также использовали эту технологию для создания платформы закупок Teneris, которую компании и правительства могут использовать для получения заявок от поставщиков товаров и услуг, а этот процесс нередко изобилует возможностями для взяточничества и махинаций с заявками.

«Тем не менее, блочная цепь имеет свои ограничения», — говорит Бет Новек, профессор Нью-Йоркского университета (NYU), которая занимается вопросами использования технологий для обеспечения прозрачности государственного управления. Коррупция также имеет место после заключения контракта по конкурсу, например, когда строительный подрядчик пытается сэкономить, используя некачественные материалы.

«В этой области супермассивы данных могут служить перспективным инструментом для расследований», — говорит Новек. Эта технология позволяет агрегировать данные о государственных расходах и подрядах и анализировать их для выявления признаков расточительства, мошенничества и коррупции. По словам Новек, «Вы можете проследить закономерности в данных, показывающие, чей шурин получил слишком много контрактов».

«Мобилизация участия граждан также имеет значение», — говорит Новек, имеющая юридическое образование и руководящая Лабораторией управления NYU. Именно этим занимаются такие люди, как Диего Мендибуру. Бывший журналист и энтузиаст новых технологий, он собрал команду программистов для разработки мобильного приложения, которое позволяет мексиканцам сообщать о некачественных государственных услугах. Его пользователи со смартфонами могут снимать и передавать короткие видеоролики, показывающие неремонтируемые выбоины на дорогах или незаконную вырубку деревьев, как способ пристыдить государственных чиновников и заставить их принять меры.

Это приложение, Supercivicos, использует технологию GPS для определения даты и места съемки видео, а затем создает базу данных сообщений, которая может использоваться гражданскими группами и правительственными учреждениями для выявления проблемных услуг и поиска решений.

Мендибуру хочет, чтобы пользователи стали гражданами-журналистами. «Дело не только в том, чтобы указать на недостаток, важно рассказать историю», — говорит он. — Мы считаем, что этот проект можно распространить и на другие страны Латинской Америки».

Перед ProZorro.Sale в Украине ставятся аналогичные задачи (это название сочетает украинское слово, означающее прозрачность, с именем Zorro, вымышленного мексиканца, который защищал бедноту от коррумпированных чиновников). По состоянию на декабрь, «Transparency International Ukraine» вела переговоры с Европейским банком реконструкции и развития об адаптации этой системы для использования в других странах Европы.

Разумеется, цифровые технологии, при всей своей эффективности, могут сдерживаться сопротивлением правительства, поддержка которого необходима в борьбе с коррупцией в государственных органах. В конце прошлого года МВФ и Всемирный банк критиковали Украину за препятствие работе недавно созданного Национального антикоррупционного бюро и за невыполнение обещания создать независимый антикоррупционный суд.

«Электронные инструменты важны, но институты гораздо важнее», — говорит Виктор Нестуля, директор программы инновационных проектов «Transparency International Ukraine». **ФР**

КРИС ВЕЛЛИС — сотрудник редакции «*Финансы и развитие*».



Ключ к общественному богатству

Правительства могли бы лучше управлять своими активами и вести их учет

Даг Деттер и Стефан Фольстер

Национальные и местные органы власти владеют потенциальной золотой жилой активов, главным образом в виде недвижимости и государственных предприятий. При лучшем управлении многие из этих активов, такие как устаревшие здания, неосвоенные земли, проектные площадки и права на воздушное пространство, могли бы приносить добавленную стоимость и поступления дохода для финансирования государственных бюджетов, снижения налогов или оплаты жизненно важной

инфраструктуры. К сожалению, значительная часть возможностей для лучшего управления государственным богатством теряется в пылу споров о выборе между государственной собственностью и приватизацией.

Возьмем такой город, как Бостон, который, по данным его собственного учета, не кажется особенно богатым. Согласно отчетности города, его общие активы составляли 3,8 млрд долларов США в 2014 году, из которых 1,4 млрд долларов США приходилось на недвижимость.

Обязательства города в размере 4,6 млрд долларов США превышают его активы, но эта оценка в значительной степени занижает истинную стоимость общественных активов. В соответствии с нормами бухгалтерского учета, используемыми большинством городов США, Бостон указывает активы по балансовой стоимости, оцениваемой исходя из цены приобретения. Если бы он оценивал городское имущество согласно Международным стандартам финансовой отчетности, требующим использования рыночной стоимости, стоимость активов была бы значительно выше, чем в настоящее время. Иными словами, город не использует в полной мере свое скрытое богатство.

Согласно недавней независимой оценке портфеля недвижимости, принадлежащей городу Бостон, на основе сводного списка общественной недвижимости, ориентировочная стоимость одной только недвижимости составляла 55 миллиардов долларов. Портфель недвижимости Бостона включает различные активы — от зданий и земли Бостонского жилищного управления стоимостью 4,7 млрд долларов до Бостонского публичного рынка стоимостью 5,6 млн долларов. (Оценки взяты из работы одного из авторов этой статьи и Toletti, компании по анализу данных для местных органов власти.)

Учет рыночной стоимости при текущем использовании является первым шагом к качественному управлению активами. Следующий шаг — понять, какую отдачу город получает от дохода и роста рыночной стоимости его активов. Это важно не только для того, чтобы сравнить текущее использование с потенциальным оптимальным использованием, но и чтобы понять, являются ли его результаты удовлетворительными, и показать заинтересованным сторонам, что управление их имуществом осуществляется ответственным образом.

Бостон получает доход от некоторых своих активов, однако город, преднамеренно или просто по сложившейся практике, не сообщает о какой-либо прибыли от своих активов, то есть не прослеживает какой-либо связи между стоимостью активов и их доходностью. Если предположить консервативно, что при более профессиональном и политически независимом управлении город может получать от своих коммерческих активов доход в 3 процента, такая доходность по портфелю на сумму 55 млрд долларов США позволит получить почти 1,7 млрд долларов США в год. Это примерно в четыре раза превышает существующий план капитальных расходов Бостона в размере примерно 400 миллионов долларов. Иными словами, даже при скромной доходности Бостон мог бы увеличить объем инвестиций в инфраструктуру в четыре раза.

Для представления о том, чего можно достичь при более эффективном управлении городской недвижимостью, можно ознакомиться с проектом городского развития

Копенгагена By og Havn («Город и порт») — крупнейшим в Европе, на площади 1290 акров в береговых и внутренних районах. Успешное развитие этих активов, консолидированных в рамках единого независимого учреждения и баланса, поможет финансировать и управлять строительством более 33 000 новых единиц жилья, мест для работы 100 000 человек и нового университета для более чем 20 000 студентов, а также новых парков и торговых и культурных объектов. Прибыль от проекта «Город и порт» помогла финансировать инвестиции в инфраструктуру, включая расширение местной системы метро. Еще одним примером является гамбургский проект HafenCity площадью 157 гектаров (388 акров). Сейчас ведется перестройка этого центрального района старых портовых сооружений с созданием более чем 2 млн кв. метров площади для офисов, гостиниц, магазинов и жилых зон.

Упущенные возможности

При этом много подобных возможностей остается не использовано. В нашей книге 2017 года «*Общественное богатство городов*» выделен один пример в бостонском регионе. Если бы перенести бостонский аэропорт Логан из престижного прибрежного района в более дешевый внутренний район, город мог бы получить большую непредвиденную прибыль от береговой недвижимости, которая, вероятно, значительно превысила бы стоимость строительства нового аэропорта и инфраструктуры. Косвенным образом последующие инвестиции также стимулировали бы рост ВВП. Качество жизни горожан в этом случае может возрасти, поскольку люди ценят вид на воду. Но основным следствием будет прирост стоимости имущества органов управления штата и города, который затем может быть отражен в консолидированном балансе и использован, например, для очень нужных расходов на инфраструктуру. Вдобавок, существующие транспортные линии до аэропорта Логан продолжали бы использоваться для пассажирских перевозок в район, который мог бы стать великолепной новой частью Бостона.

Что касается знаний о своих активах, многие города по всему миру располагают еще меньшей информацией, чем Бостон. Например, ревизия, проведенная генеральным инспектором в 2017 году в Вашингтоне, округ Колумбия, показала, что Департамент общих служб города (ДОС) «не вел полную и точную инвентаризацию принадлежащего городу имущества и не представлял Городскому совету ежегодных отчетов с подробным описанием изменений этого имущества, как того требует закон. ДОС не имел эффективной политики и процедур для ведения инвентарного учета, сбора и регистрации необходимых данных и создания необходимых полей в своей базе данных для ведения и обновления инвентарного учета».



Даже некоторые страны ненамного лучше осведомлены о стоимости своих активов.

Некоторые активы, финансируемые за счет налогов в рамках общественной политики (например, национальные парки или дороги), могут не требовать точной оценки. Больше беспокоят недостаточные знания правительств о государственных коммерческих активах, которые могут обеспечить поступление доходов. Это государственные предприятия, объекты коммунальных услуг, транспортные активы, такие как аэропорты и порты, и природные ресурсы, которые можно использовать в коммерческих целях, например, права на воздушное пространство, широкополосные спектры, недвижимость и платная инфраструктура.

МВФ попытался собрать статистические данные о балансовой стоимости государственных коммерческих активов в 27 странах в работе 2013 года (IMF 2013). Мы добавили больше стран в нашей книге 2015 года «*Общественное богатство стран*». По нашим оценкам, государственные коммерческие активы имеют такой же порядок величины, что и годовой мировой ВВП, который МВФ оценил в 2013 году в 75 трлн долларов США, и существенно больше мирового государственного долга в 54 трлн долларов. На уровне городов имеющиеся данные стоимостной оценки показывают, что весь общественный портфель недвижимости города равен по стоимости его ВВП и составляет четверть от общей рыночной стоимости недвижимости.

Существуют государственные компании с превосходным управлением, такие как Statoil в Норвегии, но это, пожалуй, скорее исключение. Исследования Bloom and Van Reenen (2010) с использованием подробной информации о методах управления показывают, что государственные компании значительно отстают от частных фирм.

Сравнение с некоторыми из лучших профессиональных институтов для управления государственными коммерческими активами, такими как Temasek в Сингапуре или пенсионными фондами, управляющими аналогичными активами, говорит о потенциальной достижимости намного более высоких доходов. Предположим (консервативно), что в мировом масштабе можно получить дополнительно 3 процента в год: это составит 2,7 трлн долларов США, что больше суммарных текущих мировых расходов на инфраструктуру транспорта, энерго- и водоснабжения и связи.

Кроме того, имеют место издержки для демократии. Легкий доступ городских администраций или националь-

ных правительств к общественному богатству создает стимулы для злоупотреблений — например, предоставления политических услуг в обмен на выгодные контракты или должности в государственных компаниях; бесплатного доступа к федеральным землям или водным ресурсам государственных водных компаний в обмен на политическую поддержку; поддержки профсоюзов в случае повышения зарплаты государственными компаниями; и уступок меньшинствам, активно выступающим против проектов застройки. По всем этим аспектам демократия для общего блага вырождается в клиентелизм или нечто еще худшее. В выигрыше оказываются политики, которые умело покупают поддержку различных групп, а не те, кто проводит реформы в более широких общественных интересах.

Давно назревшая революция

Концепция баланса появилась с изобретением бухгалтерии с двойной записью и учета по методу начисления примерно 700 лет назад. С другой стороны, формирование надлежащего учета в государственном секторе только начинается. В государственном секторе такой баланс позволял бы количественно определять и обнародовать конкретные бюджетные риски, такие как гарантии и другие условные обязательства, как предусмотрено в третьей составной части разработанного МВФ Кодекса прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. Новая Зеландия и Соединенное Королевство считаются первопроходцами в использовании для государственных финансов учета по методу начисления с регистрацией доходов и расходов, когда они понесены.

В Соединенном Королевстве растет потребность в лучшем использовании балансов местных органов власти, отчасти из-за высокого спроса на государственное жилье по всей стране. Кроме того, местные советы в Соединенном Королевстве, не раздумывая, бросились на рынки коммерческой недвижимости, получая кредиты по доступным государственным органам льготным ставкам с целью покупки коммерческой недвижимости, стремясь к более высокой прибыли, чтобы закрыть прорехи в своих бюджетах после нескольких лет сокращения расходов центрального правительства. Они плохо подходят для этой роли, в связи с чем возникают огромные финансовые и бюджетные риски.

По этой причине правительство страны в настоящее время предпринимает шаги по улучшению управления балансами. В последнем бюджетном предложении правительство инициировало оценку баланса в целях более эффективного использования своих государственных ком-



мерческих активов, рассматривая такие вопросы, как повышение отдачи от инвестиций и снижение стоимости обязательств. Эта оценка поможет высвободить ресурсы для дополнительных инвестиций в государственные услуги и повысить устойчивость государственных финансов.

Путь к эффективному управлению

Заветной целью в управлении государственными коммерческими активами является создание институционального механизма, отделяющего вопросы управления от сферы прямой ответственности органов государственного управления. Это может быть достигнуто за счет независимого баланса, который поощряет активное долгосрочное управление с целью повышения общественной и финансовой ценности активов. Эффективное управление максимизирует стоимость прозрачным образом в соответствии с самыми высокими международными стандартами и не зависит от краткосрочного политического влияния.

Некоторые страны добились прогресса путем создания фонда национального благосостояния, подобного частному инвестиционному фонду, но полностью принадлежащему государственному сектору, с активным профессиональным управлением для максимизации долгосрочной стоимости. Такие государственные фонды благосостояния работают в рамках мандата правительства, оставаясь достаточно независимыми от краткосрочного политического влияния, подобно независимому центральному банку. Такой механизм соединяет в себе цели коммерческого управления и долгосрочного жизненного цикла активов и способствует финансированию расходов на ремонт и обслуживание, составляющих основную часть затрат за время службы активов.

Например, в Австрии существует государственная холдинговая компания ÖIAG (Österreichische Industrieholding AG), аналогичная Solidium в Финляндии, которая владеет зарегистрированными на бирже государственными компаниями. Другим примером является сингапурская Temasek, средняя ежегодная прибыль которой, согласно ее отчетности, составляет 15 процентов на протяжении 35 лет с момента ее создания.

Несколько городов добились больших успехов в создании независимых и профессиональных холдинговых компаний или фондов для управления своими коммерческими активами и содействия в финансировании инвестиций в инфраструктуру — например, «Город и порт» в Копенгагене и HafensCity в Гамбурге. Корпорация MTR (первоначально

Mass Transit Railway Corporation) в САР Гонконг финансировала и управляла не только обширными инвестициями в железнодорожную инфраструктуру города, но и крупными жилыми массивами и торговыми комплексами, входящими в структуру ее станций. Кроме того, MTR выплачивает городу значительные дивиденды, обеспечивая администрации доход, который используется для погашения существующего долга и развития других активов.

В предстоящие десятилетия прорывные технологии и глобализация откроют много новых возможностей для разностороннего использования государственных активов. Например, самоуправляемые автомобили могут высвободить значительные площади парковки, которые можно использовать более продуктивно, и будут модернизированы гавани, аэропорты и другая транспортная инфраструктура. У городов и стран будет больше шансов на успех в случае внедрения прозрачного учета принадлежащих им активов и структуры управления, способствующей созданию добавленной стоимости. **ФР**

ДАГ ДЕТТЕР является специалистом в области общественных коммерческих активов и работает советником местных и национальных органов государственного управления, инвесторов и международных финансовых организаций.

СТЕФАН ФОЛЬСТЕР является директором Шведского института реформ в Стокгольме. Деттер и Фольстер являются авторами книг «*Общественное богатство стран*» и «*Общественное богатство городов*», на которых основана эта статья.

Литература:

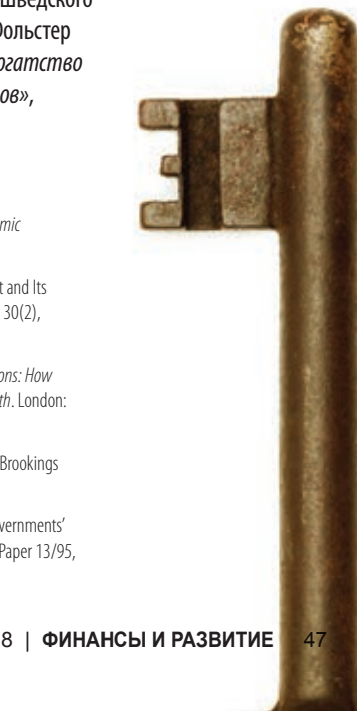
Bloom, Nicholas, and John van Reenen. 2010. *Journal of Economic Perspectives* 24 (1): 203–24.

Buiter, Willem. 1983. "Measurement of the Public Sector Deficit and Its Implications for Policy Evaluation and Design." *IMF Staff Papers* 30(2), International Monetary Fund, Washington, DC.

Detter, Dag, and Stefan Fölster. 2015. *The Public Wealth of Nations: How Management of Public Assets Can Boost or Bust Economic Growth*. London: Palgrave Macmillan.

———. 2017. *The Public Wealth of Cities*. Washington, DC: Brookings Institution.

International Monetary Fund (IMF). 2013. "Another Look at Governments' Balance Sheets: The Role of Nonfinancial Assets." *IMF Working Paper* 13/95, Washington DC.





В ожидании БУРИ

Для такого уязвимого региона, как Карибский бассейн, повышение устойчивости является вопросом выживания

Инджи Откер и Кришна Шринивасан

Страны Карибского бассейна, помимо их пленяющей воображение природы, объединяет еще одна особенность: подверженность частым и разрушительным природным катаклизмам. Многие из них входят в перечень 25 наиболее уязвимых стран мира исходя из числа стихийных бедствий на душу населения или единицу площади. Два урагана 5-й категории — «Ирма» и «Мария», — которые обрушились на Карибский регион в сентябре 2017 года, относятся к череде недавних тропических штормов, принесших катастрофические последствия для региона, включая массовую гибель людей и масштабные разрушения на всей территории, начиная от островов Теркс и Кайкос и заканчивая Доминикой.

Стихийные бедствия сопряжены с огромными экономическими и человеческими издержками: они несут губительные последствия с точки зрения перспектив для роста и истощают бюджетные резервы. Колоссальные затраты на восстановление после таких катастроф покрываются за счет скудных бюджетов на здравоохранение, образование и социальное обеспечение. При этом по мере изменения климата масштаб таких угроз будет только расти. Страны могут принимать меры политики для уменьшения человеческих и экономических издержек в результате стихийных бедствий и повышения устойчивости к будущим шокам путем обеспечения более эффективной подготовки и мер реагирования.

Высокая степень уязвимости

С 1950 года в разных частях света на малые государства — то есть на развивающиеся страны с населением менее 1,5 млн человек — обрушилось 511 стихийных бедствий. Из них 324 стихийных бедствия произошли в Карибском регионе, где и расположено подавляющее большинство малых государств, что привело к гибели 250 000 граждан, в то время как более 24 миллионов пострадали от травм, лишились домов или средств к существованию.

Уязвимость стран Карибского бассейна характерна для малых островных государств, но по сравнению с другими регионами этот, как правило, терпит больший ущерб. По оценкам, средний ущерб от стихийного бедствия по отношению к ВВП в малых странах в 4,5 раза выше, чем в больших государствах, а в странах Карибского бассейна — в шесть раз выше. Кроме

того, регион в семь раз больше подвержен стихийным бедствиям по сравнению с более крупными странами и в два раза больше по сравнению с другими малыми государствами (см. рис. 1).

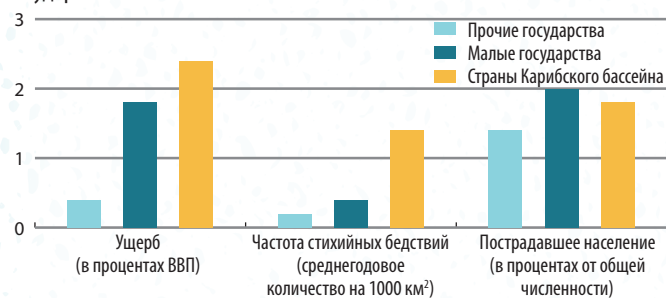
Для Карибского бассейна эти стихийные бедствия сопряжены со значительными издержками, которые в период с 1950 по 2016 годы превысили 22 млрд долл. США (в постоянных ценах, выраженных в долларах на 2009 год), в то время как во всем мире аналогичные катастрофы обошлись в 58 млрд долл. В некоторых странах ущерб значительно превосходит размер их ВВП: по некоторым оценкам, ущерб от урагана «Мария» составил 225 процентов от ВВП Доминики, а причиненный в 2004 году ущерб от урагана в Гренаде составил 200 процентов от ВВП этой страны, на восстановление которой могут потребоваться многие годы.

Ожидается, что изменение климата только усугубит проблему, поскольку стихийные бедствия станут происходить чаще и с более тяжелыми последствиями. Хотя на Карибский бассейн приходится крайне малая часть глобальных выбросов парниковых газов, он в несравнимо большей степени подвержен климатическим рискам. Существенная часть населения региона проживает в районах повышенной опасности с недостаточно развитой инфраструктурой. Кроме того, экономика этих стран в значительной степени базируется на отраслях, зависящих от погодных условий, таких как туризм и сельское хозяйство, а возможности и ресурсы по управлению рисками ограничены. Периодические наводнения, засухи, ураганы и повышение уровня моря представляют собой угрозу для сельскохозяйственных и прибрежных районов и повышают риск возникновения дефицита водных и продовольственных ресурсов. Как отмечается в опубликованной в 2017 году статье Михаэля Берлемана и Макса Штайнхардта «Изменение климата, стихийные бедствия и миграция: исследование эмпирических данных» связанные с погодой катаклизмы стимулируют миграцию. Это может стать существенной политической проблемой для Карибского региона, где отток квалифицированных кадров представляет собой серьезную угрозу для роста.

Стихийные бедствия имеют масштабные и долгосрочные экономические последствия, начиная с утраченных доходов и заканчивая потерей материальных и людских ресурсов, разрушением

Крайняя уязвимость

Стихийные бедствия в среднем происходят чаще и обходятся дороже в странах Карибского бассейна — даже по сравнению с другими малыми государствами.



Источники: EM-DAT, МВФ 2016; МВФ, «Перспективы развития мировой экономики»; Всемирный банк, «Показатели мирового развития»; расчеты авторов.

инфраструктуры и порчей имущества. Процесс восстановления дает временный стимул, но косвенные последствия могут распространяться на всю экономику и сказываться на инвестициях, росте и макроэкономических показателях. По мере того как правительства берут займы для финансирования восстановления, долговая динамика неизбежно ухудшается и рост замедляется.

Эта точка зрения подтверждается анализом 12 стран Карибского бассейна с наибольшим объемом связанных со стихийными бедствиями издержек по отношению к ВВП, начиная с 1950 года. Несмотря на то что в большинстве стран наблюдалось снижение темпов роста в год стихийного бедствия, в последующий год они восстанавливались. Но при этом в 7 из 12 стран дефицит бюджета увеличивался, сальдо счета текущих операций ухудшалось, отношение долга к ВВП стремительно росло. В некоторых странах долг продолжал увеличиваться, что указывало на то, что подверженность частым стихийным бедствиям подрывает усилия по сохранению высоких темпов роста и улучшению состояния государственного бюджета.

Если бы эти страны смогли сократить масштабы ущерба, наносимого стихийными бедствиями, у них бы появилась возможность пользоваться значительными преимуществами роста и найти выход из порочного круга высокой задолженности и низких темпов роста, в котором сейчас многие оказались замкнуты.

Тщательная подготовка — залог успеха

Подготовка к стихийным бедствиям, как правило, более экономически эффективна, чем ответные меры после их возникновения. Первоочередной задачей для региона должна стать разработка мер адаптации, снижающих вероятность возникновения бедствий, связанных с климатом, и соответствующего ущерба, а также повышающих устойчивость к последующим шокам. Для региона, столь подверженного подобным бедствиям, повышение устойчивости — это не вопрос выбора, а залог выживания.

Начать следует с оценки вероятности и потенциальных последствий рисков, сопряженных со стихийными бедствиями и изме-

нением климата. Если такие риски оцениваются как высокие, директивные органы могут в явной форме интегрировать их в основы политики и подготовить планы реагирования на случай их появления. Эффективными способами уменьшения рисков могут стать запуск информационных кампаний по повышению осведомленности, создание систем раннего оповещения, инвестирование средств в инфраструктуру, устойчивую к стихийным бедствиям, введение правил землепользования и зонирования в целях ограничения вырубки лесов и обеспечения защиты береговой линии, а также внедрение надлежащих строительных стандартов.

Вместе с тем, риски не всегда можно предотвратить, и в таких случаях странам следует инвестировать средства в способы смягчения последствий стихийных бедствий, включая следующие.

- *Самострахование путем наращивания бюджетных резервов* может защитить страну в случае непредвиденной ситуации, в результате которой появляются непредсказуемые, но при этом небольшие финансовые потребности. Накопление резервов в проходящие без катастроф годы помогает правительствам смягчать отрицательные последствия стихийных бедствий в случае их возникновения. Бюджетные правила могут обеспечить необходимую дисциплину в пополнении резервов и разработке соответствующей политики. Несколько государств Карибского бассейна создают механизмы самострахования на систематической основе.
- *Инструменты страхования и хеджирования* позволяют государственным и частному секторам объединять риски стихийных бедствий среднего масштаба, для которых издержки накопления значительных резервов с помощью механизмов самострахования могут стать слишком велики. Они помогают защитить правительства от экономического бремени стихийных бедствий и повышают их потенциал реагирования, снижая при этом требования к государственному бюджету для покрытия ущерба частным субъектам. Эти инструменты подразумевают наличие более масштабных и развитых финансовых рынков, которые способствуют объединению рисков, расширению рынка страхования и предоставлению доступа к финансированию инфраструктурных проектов, повышающих устойчивость.
- *Инновационные инструменты распределения рисков* являются для государств дополнительными средствами помощи при управлении рисками стихийных бедствий. В параметрическом страховании выплаты основываются на характере стихийных бедствий и не предусматривают фактической оценки ущерба, что дает возможность оперативно выплачивать компенсации. Объединение рисков позволяет странам распределять между собой высокую стоимость страхования в развивающихся странах. Примером этому является созданный Всемирным банком Карибский фонд страхования риска катастроф — региональный фонд, который позволяет правительствам ограничивать финансовые последствия стихийного бедствия путем обеспечения высокой

ликвидности при наступлении масштабного бедствия. Облигации для преодоления катастроф (так называемые «катастрофные облигации») являются еще одним инструментом распределения рисков, который передает риски рынку в обмен на щедрые регулярные выплаты (купоны) и позволяет эмитенту избежать выплаты основной суммы в случае масштабного бедствия.

- **Обусловленные кредитные линии** с двусторонними, многосторонними и коммерческими кредиторами обеспечивают наличие финансовых средств до наступления стихийного бедствия, что уменьшает финансовую неопределенность. Предлагаемая Всемирным банком опция на получение финансирования при наступлении катастрофы — это кредитная линия, предоставление которой может рассматриваться после объявления в стране чрезвычайного положения в связи с наступлением стихийного бедствия, обеспечивает странам со средним уровнем дохода незамедлительный доступ к финансовым средствам в тот период, когда ликвидность наиболее дефицитна. Этот инструмент используется несколькими странами Латинской Америки, но на сегодняшний день к нему не прибегала ни одна из стран Карибского бассейна, частично из-за его стоимости и нежелания таких стран приобрести репутацию должников.

Надеяться на лучшее, готовиться к худшему

Более эффективная подготовка должна снизить потребность стран в финансировании расходов на восстановление после стихийных бедствий. Но опыт показывает, что несмотря на очевидные преимущества подготовки, страны продолжают инвестировать недостаточно средств в сокращение масштабов рисков и их предупреждение.

Почему так происходит? Это может объясняться несколькими факторами. Во-первых, возможности получения средств для организации подготовки к стихийным бедствиям ограничены, учитывая сложность условий выдачи и погашения кредитов, дефицит информации, отсутствие последовательных планов обеспечения доступа, которые бывает непросто разработать в условиях ограниченного потенциала.

Во-вторых, страховое покрытие остается незначительным, учитывая его высокую стоимость, ограниченные финансовые рынки, небольшое число конкурентов или попросту отсутствие страхования в случае наступления некоторых стихийных бедствий. Например, в Белизе и Гренаде страховые компании возместили только 4,5 процента от общего объема ущерба в результате последнего крупного стихийного бедствия.

В-третьих, несмотря на то что многие государства Карибского бассейна пользуются Карибским фондом страхования риска катастроф, по сравнению с понесенными издержками выплаты остаются незначительными, поскольку страны просто не могут позволить себе более высокий объем страхового покрытия. Объединение рисков с другими малыми государствами по всему миру могло бы снизить стоимость страхования, поскольку вероятность того,

что все страны пострадают от одного и того же шока, невысока. Рынок катастрофных облигаций на случай возникновения очень масштабных катастроф невелик, — следовательно, этот конкретный инструмент слишком дорог для отдельно взятой страны. Несмотря на то что некоторые государства Карибского бассейна создают резервные фонды, эти риски должны учитываться правительствами все большего числа стран при разработке их политики.

В случае, когда рисков невозможно избежать или их нельзя уменьшить за приемлемую стоимость, единственным возможным выходом остается использование заемных средств, внешней помощи или механизмов финансирования в случае стихийных бедствий, созданных международными финансовыми организациями. Эти варианты сопряжены с определенными трудностями, не в последнюю очередь потому, что большинство стран Карибского бассейна перешло в разряд государств со средними или высокими доходами и больше не удовлетворяет текущим критериям на получение финансовых средств по льготным процентным ставкам. Более того, максимальные суммы, предоставляемые механизмами финансирования, как правило, малы по сравнению с огромными масштабами понесенного ущерба.

Международное сообщество могло бы изменить ситуацию к лучшему, оказав директивным органам региона помощь в наращивании потенциала по управлению рисками. Консультирование можно было бы сосредоточить на разработке систем оценки рисков стихийных бедствий и изменения климата; развитии рынков доступного страхования и хеджирования; расширении доступа к финансированию на подготовку к стихийным бедствиям; укреплении и диверсификации экономики, с тем чтобы она могла более эффективно преодолевать экономические последствия катастроф.

Укрепление Карибского фонда страхования риска катастроф с целью расширения его капитальной базы и членского состава, а также снижение стоимости страхования могли бы способствовать увеличению страхового покрытия. Этот инструмент мог бы также способствовать снижению стоимости страхования для тех стран, которые прикладывают целенаправленные усилия для проведения более эффективной подготовки до стихийного бедствия.

Финансирование на случай стихийных бедствий должно помочь странам снизить свою уязвимость и повысить устойчивость к шокам, поощряя при этом их усилия по подготовке к стихийным бедствиям и снижению рисков. Нестандартный подход станет залогом того, что такое финансирование будет сопряжено с краткосрочными и долгосрочными выгодами и не усугубит порочный круг высокой задолженности и низких темпов роста в регионе. **ФР**

ИНДЖИ ОТКЕР — начальник отдела, а **КРИШНА ШРИНИВАСАН** — заместитель директора в Департаменте стран Западного полушария МВФ.

Данная статья основана на опубликованной в 2017 году книге «Стимулирование роста и повышение устойчивости в странах Карибского бассейна» Треворы Аллейне, Инджи Откер, Умы Рамакришнан и Кришны Шринивасана.

КРИВАЯ ОБУЧЕНИЯ

Чтобы реализовать потенциал образования, странам необходимо сделать упор на знаниях, а не просто на посещении школы

СОТНИ МИЛЛИОНОВ детей в развивающихся странах лишены доступа к полноценному образованию и к достижению совершеннолетия не получают даже самых базовых жизненных навыков. Многие, даже из тех, кто учился в школе, взрослеют, так и не научившись правильно посчитать сдачу на рынке, прочесть инструкции врача или понять смысл предвыборных обещаний. Таким образом, показатели посещения школы не дают достоверного представления о том, приобрел ли ребенок какие-то знания, и если да, то какие.

При текущих темпах улучшения успеваемости подростки в Бразилии лишь через 75 лет достигнут среднего уровня знаний по математике в богатых странах. В чтении для этого потребуется 260 лет. В 14 странах Африки к югу от Сахары средний учитель шестого класса умеет читать не лучше самого успевающего шестиклассника. В сельских районах Индии 75 процентов третьеклассников не могли решить простую задачу по математике. Этот кризис обучения усиливает неравенство, так как ученики из малоимущих семей имеют худшие показатели успеваемости. Источниками этого кризиса являются проблемы недоедания, высокой платы за обучение и гендерных барьеров, а также не посещающих занятия, плохо подготовленных и не получающих достаточной поддержки учителей. В корне всего — политическая система, не отдающая приоритета знаниям.

При правильной постановке дела образование и создаваемый им человеческий капитал дают много преимуществ. В жизни человека образование способствует трудоустройству, повышению зарплаты и поддержанию здоровья. Для общества оно служит источником долгосрочного экономического роста, снижает бедность, стимулирует инновации, укрепляет институты и способствует социальной сплоченности.

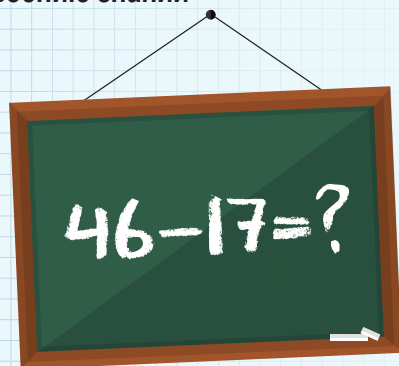
В «Докладе о мировом развитии» Всемирного банка за 2018 год предлагается трехуровневый подход для преодоления этого кризиса. Во-первых, странам необходимо использовать оценки качества обучения для выявления проблемы его низкого уровня. Во-вторых, им следует применять на практике результаты исследований относительно действенных решений проблем образования. В-третьих, странам необходимо поставить во главу угла обучение, сбор данных и реформы на национальном уровне.

Ведь образованные работники — решающий фактор будущего процветания страны. **ФР**

Подготовила **МАРИ БУРСИКО**. Текст и рисунки основаны на опубликованном Всемирным банком «Докладе о мировом развитии» 2018 года.

Проблема

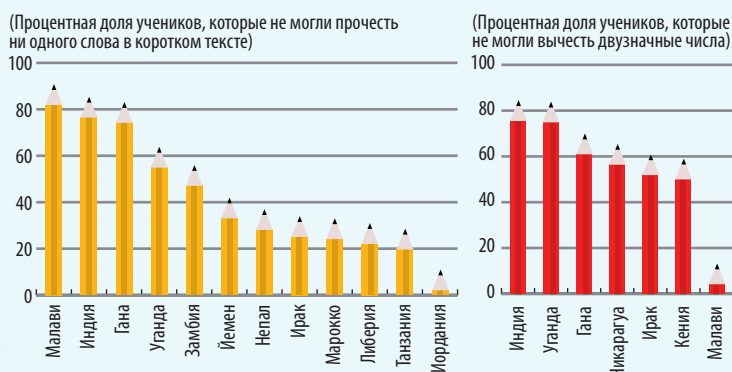
Посещение школы не равнозначно усвоению знаний



В сельских районах Индии почти 75% третьеклассников не могли решить простую задачу по математике с вычитанием двузначных чисел, например, 17 из 46. К пятому классу 50% этих учеников все еще не могли справиться с такой задачей.

Отставание в учебе начинается на раннем этапе

Процентная доля учеников 2 класса, которые не могли прочесть простой текст или решить простую задачу по математике, в отдельных странах.



Источник: Всемирный банк, «Доклад о мировом развитии», 2018 год.

Примечание. Эти данные чаще всего относятся к отдельным районам стран и не обязательно являются репрезентативными для страны в целом.

Что стоит за цифрами

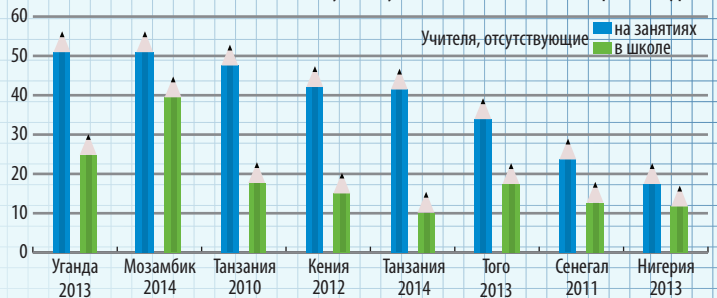
Почему ученики не получают знаний в школе?

Сказываются четыре фактора:



Учителя иногда отсутствуют

Процентная доля учителей, не присутствовавших в школе или на занятиях в день необъявленного посещения школы, в участвующих в исследовании странах Африки.



Источник: Всемирный банк, «Доклад о мировом развитии», 2018 год.

Примечание. К отсутствующим на занятиях относятся учителя, отсутствующие в школе, и учителя, присутствующие в школе, но не посещающие занятия.

Из 121 страны, включенной в исследование, в половине отсутствуют данные, требующиеся для отчетности об уровнях навыков детей по чтению и математике к концу начальных классов средней школы.



Ключевые цифры

75 ЛЕТ

При текущих темпах улучшения успеваемости 15-летние дети в Бразилии лишь через 75 лет достигнут среднего уровня знаний по математике в богатых странах.

180 ЛЕТ

При текущих темпах улучшения успеваемости 15-летние дети в Тунисе лишь через 180 лет достигнут среднего уровня знаний по математике в богатых странах.

260 МИЛЛИОНОВ

Около 260 миллионов детей в мире не зачислены в начальную или среднюю школу.

Решение

Страны добились огромного прогресса по уровню зачисления детей в школу. Теперь пора заняться улучшением образования.



Восстановление этики в экономике

Современная экономическая теория должна вернуться к истокам

Энтони Аннетт



ФОТО: STEVE JAFFE / IMF

ПРЕОБЛАДАЮЩАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПАРАДИГМА

сталкивается с кризисом легитимности. Эта потеря расположения обусловлена множеством аспектов: растущим неравенством и отсутствием экономической безопасности; все еще свежими воспоминаниями о глобальном финансовом кризисе и безнаказанности тех, кто его спровоцировал; и характером глобализации, которая, как представляется, обеспечивает преимущества крупным корпорациям и финансовой элите. Над всем этим нависает призрак изменения климата. Эти линии разлома подрывают доверие к институтам, как национальным, так и глобальным, и иногда даже вызывают обратную реакцию в форме изоляционизма и склонности к экстремизму.

Отклик на эти сложные проблемы можно найти в семнадцати Целях в области устойчивого развития (ЦУР), которые были приняты 193 странами в 2015 году под эгидой Организации Объединенных Наций. Эти цели основаны на идее о том, что экономический прогресс больше нельзя оценивать без учета социальной интеграции и экологической устойчивости. Такое представление подразумевает, что рынки сами по себе не могут решить эти проблемы — для этого требуется сотрудничество между государствами на глобальном уровне и социальными партнерами на национальном уровне.

В свою очередь, этот сдвиг требует серьезного пересмотра этических основ современной экономики. Однако

такой вывод может показаться странным. Ведь неоклассическая экономическая теория развивалась таким путем, в результате которого образовалось резкое различие между позитивным и нормативным, между фактами и ценностями. И все же обсуждать экономику в отрыве от ценностей невозможно. И на большие вопросы, которые ставятся нравственной философией, — связанные с природой человека, целью или предназначением жизни и правильным образом действий в различных обстоятельствах, — экономическая теория предлагает конкретные ответы.

Эти ответы, по моему мнению, неадекватны. В центре этической парадигмы неоклассической экономической теории стоит «хомо экономикус» («человек экономический»), который руководствуется личными интересами в стремлении максимизировать субъективные материальные предпочтения, — что, как демонстрируется, может быть достигнуто (при крайне ограничительных предположениях) конкурентными рынками.

Но является ли «хомо экономикус» точным отражением человеческой природы? Согласно последним данным психологии, неврологии и эволюционной биологии — не является. Например, биолог из Гарвардского университета Эдвард О. Уилсон утверждает, что эволюционные силы предполагают торжество эгоистов над альтруистами внутри групп, но группы альтруистов побеждают группы эгоистов. Если это верно, то люди предрасположены к сотрудничеству и поддержанию моральных норм. Однако это также указывает на присущие людям тенденции оказывать предпочтение своим и демонизировать чужих.

С этой точки зрения я утверждал бы, что большинство этических основ (как светских, так и религиозных) имеет общую цель — поощрять людей к развитию характеристик, отвечающих общественным интересам, и подавлению тех, которые являются эгоистическими и агрессивными.

Исключение составляет неоклассическая экономика. Она поддерживает эгоизм, возвышает материальные интересы и игнорирует этическую систему — предпочтения, в конечном счете, считаются верховными, субъективными и никогда не открытыми для пристального изучения. И мало того, что добродетель считается неактуальной — то, что, согласно более старым традициям, рассматривалось как порок, считается добродетелью. Это составляет основу знаменитого утверждения Адама Смита о том, что не благожелательность, а собственный интерес служит обществен-

ному благу (хотя сам Смит подходил к этому вопросу гораздо более гибко, чем многие из его последователей).

Критическая оценка неоклассической экономики должна начинаться с вопроса о том, что действительно ценят люди. Один из очевидных ответов — счастье. Но его значение в различных традициях неодинаково. Утилитаризм рассматривает счастье в гедонистическом смысле как максимизацию удовольствия и минимизацию страданий, и неоклассическая экономическая теория во многом обязана этой традиции. Аристотелевский подход выдвигает более глубокое понятие эвдемонизма — человеческого процветания, отождествляемого с возможностью жить полной жизнью в соответствии с тем, что считается по существу ценным, как то полноценные взаимоотношения, чувство цели и вклад в общественную жизнь. С точки зрения Аристотеля, это требует привития добродетели — что лучше всего понимается как реализация потенциала, с тем чтобы люди переходили от того, чем они являются сейчас, к тому, чем они могли бы стать, если бы они осознали свою сущностную природу. Это тесно связано с подходом на основе возможностей, ассоциируемым с Аматией Сеном и Мартой Нуссбаум, в котором подчеркивается раскрытие возможностей — способность делать то или быть тем, что человек ценит.

Приоритетное значение взаимоотношений

Современная психология в некоторой степени поддерживает эти оценки. Например, в литературе о субъективном благосостоянии демонстрируется приоритетное значение отношений и цели для благосостояния и подтверждается, что деньги не могут купить счастье за пределами определенного уровня. Ежегодный «Доклад о мировом счастье» (*World Happiness Report*) показывает, что более счастливые страны не только являются более богатыми, но также характеризуются более сильной социальной поддержкой, более высоким уровнем доверия и щедрости и большей способностью раскрывать возможности без препятствий (включая коррупцию).

Многочисленные исследования также показывают, что люди наделены просоциальными склонностями, такими как альтруизм и чувство справедливости. Например, последние выводы бихевиористской экономики показывают, что люди склонны сотрудничать, делиться и вознаграждать доверие, а также наказывать обман и оппортунизм даже при финансовых издержках для самих себя.

Если эти идеи верны, тогда не должно вызывать удивления то, что люди испытывают такое беспокойство по поводу ненадежных перспектив трудоустройства, учитывая, что достойный труд является жизненно важным аспектом человеческого процветания — основным источником достоинства, цели и общественного вклада. Или то, что

они отрицательно реагируют на предполагаемый обман и несправедливые преимущества в мировой экономике.

В аристотелевской традиции общее благо понимается как благо, вытекающее из общего социального опыта, которое выходит за пределы блага отдельного индивида, никого не исключает и не может быть разложено на сумму отдельных благ. Это отражает идею о том, что мы процветаем только в соотношении с другими. В политическом смысле это равнозначно институтам, которые способствуют благосостоянию всех, включая будущие поколения.

Приверженность общему благу необходима нам как моральное ограничение рыночной экономики.

Это понятие об общем благе нелегко сочетать с этическими парадигмами, возникшими в эпоху Просвещения, которые подчеркивают автономию отдельных людей в стремлении к достижению их собственной концепции того, что является благом. Такой подход принес огромные этические достижения, главным образом благодаря его акценту на всеобщие права человека, но утрата объективного общего блага сопряжена с издержками: становится слишком просто сводить все суждения о ценности к субъективным предпочтениям.

Этическая «мертвая зона»

Неоклассическая экономическая теория поддается этому искушению. В отсутствие совместных общих задач цели экономической жизни сводятся к материальной и финансовой выгоде. Ожидается, что экономические субъекты будут соблюдать законы и права собственности, а не моральные нормы, и руководствоваться финансовыми стимулами, а не добродетелью. Это представляет собой этическую «мертвую зону». Именно этот менталитет подпитывает колоссальное неравенство, финансовую нестабильность и экологический кризис. Как отмечает Сен, экономика может быть эффективной по Парето — благодаря чему рыночный обмен достигает максимального удовлетворения предпочтений, — но при этом «совершенно отвратительной».

С более углубленной точки зрения, существуют свидетельства того, что привитие ценностей «хомо экономикс» заставляет людей подавлять сочувствие и чувство солидарности в пользу эгоизма и оппортунизма. Как отмечает американский экономист Сэмюэль Боулаз, чрезмерная зависимость от финансовых стимулов может подорвать добродетель, несмотря на растущее осознание того, что основные рынки и институты попросту не будут

функционировать без определенной приверженности добродетелям, таким как справедливость, честность и доверие. Не имеет смысла утверждать, что любое суждение о ценности, помимо эффективности, выходит за пределы этой дисциплины. «Хомо экономикс» не ценит ничего из этого — и, по словам Сена, является «социальным дебилом».

Приверженность общему благу необходима нам как моральное ограничение рыночной экономики, что предполагает не только предоставление всем людям возможности для реализации своих способностей, но и обеспечение условий для того, чтобы они были направлены на решение некоторых согласованных общих задач — особенно в том виде, в котором они были сформулированы в ЦУР. Учитывая серьезность экологического кризиса, переход к безуглеродной энергетической системе в течение следующих трех десятилетий имеет первостепенное значение.

Космополитическая ответственность?

В этой связи возникает еще один вопрос: насколько широко должно распространяться общее благо? Один из ответов предполагает ответственность перед всем человечеством. Такой принцип всеобщности глубоко встроен в современную нравственную философию. Он имеет фундаментальное значение для категорического императива Иммануила

Канта, основанного на долге, который допускает только те максимы, которые могут стать всеобщими. Он также поддерживает утилитаризм, который основан на стремлении к наибольшему счастью большинства. Этот принцип всеобщности особенно ярко выражен в аргументе принстонского философа Питера Сингера о том, что мы обязаны помогать нуждающимся в любой точке мира, когда это в наших силах. Такая космополитическая ответственность, несомненно, возрастает с принятием определенной степени вины за основополагающее трудное положение (как в случае богатых стран и изменения климата).

Однако Аристотель и греки были гораздо более специфичными в своих этических принципах — они считали общее благо ограниченным рамками города-государства и не включали в рассмотрение женщин и рабов. В некоторых отношениях это играет на руку врожденной склонности к внутригрупповым предпочтениям. Тем не менее, мы должны также сознавать, что мы являемся существами с общественными корнями, глубоко привязанными к общине как центру гражданских дружеских отношений, самоосознания, смысла и цели. Это имеет ключевое значение для понимания негативной реакции на глобализацию.

Как мы можем лучше сбалансировать эти противоположные моральные требования? Простого ответа нет, и этот вопрос затрагивает как культурные, так и экономические факторы. Но ЦУР действительно предлагают путь сквозь эти дебри — план глобальных действий, который является одновременно практичным и доступным с точки зрения затрат, с одной стороны, и совместимым с основными светскими и религиозными этическими традициями, с другой стороны. В этом контексте цели очерчивают контуры общего блага, определяя основные требования для человеческого процветания в каждой стране наряду с конкретными обязанностями более богатых стран по отношению к более бедным. Реализация их позволит устранить некоторые из линий разломов, которые угрожают глобализации и многостороннему сотрудничеству.

Мы должны заново построить этические соображения в основу экономических рассуждений, переориентировать разработку и проведение экономической политики на общее благо и вновь ввести этическое образование в программы по экономике и бизнесу. Экономическая теория возникла как подраздел нравственной философии, и она должна вернуться к своим корням. **ФР**

ЭНТОНИ АННЕТТ — помощник директора Департамента общественных коммуникаций МВФ. С 2015 года по декабрь 2017 года Аннетт был советником Центра по вопросам устойчивого развития Колумбийского университета, работая в областях, находящихся на стыке этики, экономики и устойчивого развития.



Неизбежность экстренной помощи

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ НАУКА ГОВОРИТ, что экстренная помощь плоха, потому что она создает моральный риск, то есть она защищает участников от риска, что способствует безответственности. Политики, кажется, согласны: настроения относительно недопустимости дальнейшей экстренной помощи были движущей силой обширного законодательства США о финансовой реформе, известного как Закон Додда-Франка. В связи с десятой годовщиной глобального финансового кризиса возникает вопрос о том, обладаем ли мы большими возможностями, чтобы преодолевать будущие кризисы. Эрик Познер дает на это однозначно отрицательный ответ.

В книге Познера «Последняя инстанция» (*Last Resort*) аргументация основана на трех пунктах. Во-первых, он утверждает, что значительная часть мер Федеральной резервной системы и правительства США в ответ на кризис на рынке ипотечных кредитов 2008 года была незаконной. Во-вторых, будущие кризисы неизбежно потребуют экстренной помощи или предоставления ликвидности кредитором последней инстанции (КПИ). В-третьих, мы все еще не знаем, как законным и эффективным образом обеспечивать функции КПИ во время кризиса. Значительное место отводится первому аргументу, что оставляет мало возможностей для решения проблемы создания достаточно и (полностью) законных инструментов политики.

Концепция КПИ XIX века целиком связана с предоставлением ликвидности платежеспособным организа-

Сегодня часто невозможно провести различие между проблемами ликвидности и платежеспособности.

циям во время кризиса. Но сегодня часто невозможно провести различие между проблемами ликвидности и платежеспособности. До сих пор идут дискуссии о том, была ли фирма Lehman Brothers в сентябре 2008 года неплатежеспособной или всего лишь неликвидной. Аналогично, юридические споры, которые Познер анализирует в связи со страховой компанией AIG и спонсируемыми государством предприятиями по финансированию жилья, зависят от вопроса о наличии неплатежеспособности или неликвидности в момент государственного вмешательства. Это разграничение провести трудно, поэтому оказание экстренной помощи неизбежно, и должны быть правила для поддержки ликвидности. Закон Додда-Франка



Eric A. Posner

Last Resort: The Financial Crisis and the Future of Bailouts

University of Chicago Press, Chicago, IL, 2018, 272 pp., \$27.50

с скорее ограничил способность ФРС принимать ответные меры. Другие положения Закона Додда-Франка, возможно, уменьшают вероятность кризиса, но если он возникнет, у нас может быть меньше возможностей для ответных действий.

У Познера не вызывает никакого отклика идея о том, что ФРС, действующая в экстремальных условиях, проявила инновационный и творческий подход в своих антикризисных мерах. Он представляет юридическое заключение о том, почему государственное вмешательство в виде «изъятия» собственного капитала из AIG и спонсируемых государством предприятий по финансированию жилья было незаконным, в отличие от экстренной помощи не имеющим никакой ценности организациям. Лишь в последних трех строчках книги он признает, что работал над судебным иском AIG против правительства.

В последней главе своей книги Познер обращается к разработке постмодернистского КПИ. Законодательство никогда не сможет гарантировать, что кризисы не случатся, поэтому экстренная помощь все же потребуется. Познер хотел бы увидеть КПИ с широкими полномочиями для кредитования, когда залоговое обеспечение отсутствует или его невозможно оценить, вливаний капитала и указаний фирмам заключать финансовые сделки. Его усиленный КПИ может принимать бюджетные или расходные обязательства, что пересекает черту, отделяющую традиционную деятельность центрального банка от деятельности правительства.

Даст ли какой-либо законодатель такие обширные полномочия независимому органу финансового регулирования? Такое заключение вызывает беспокойство: современная финансовая система требует КПИ с полномочиями, которые вряд ли предоставит какая-либо политическая структура. **ФР**

ПОЛ ВОЧЕЛ, Школа бизнеса им. Стерна Нью-Йоркского университета

От денег к данным

ХОРОШО НАПИСАННАЯ и вызывающая раздумья книга «Преобразование капитализма в эпоху супермассивов данных» (*Reinventing Capitalism in the Age of Big Data*) представляет собой одну из редких популярных книг о будущем, которая всерьез воспринимает основы экономической теории. Нобелевские лауреаты от Фридриха Хайека до Элвина Рота не просто эпизодически упоминаются: их аналитические оценки определяют аргументы книги. Авторы Виктор Майер-Шенбергер и Томас Рамге утверждают, что растущая роль данных означает, что роль денег снижается, что значимый экономический рост непомерно зависит от инноваций в области данных и что регулирование конкуренции на рынке требует переосмысления доступа к данным.

Данные не являются новой нефтью, а представляют собой форму капитала, подобно человеческому, социальному и интеллектуальному капиталу. Авторы считают, что данные становятся основным организационным принципом для накопления капитала. Рынки эволюционируют в платформы, создающие возможности для ценных новых видов продуктов, услуг и впечатлений, использующих множество данных. Финтех заменяет традиционные финансы.

Viktor Mayer-Schönberger
and Thomas Ramge
**Reinventing Capitalism
in the Age of Big Data**
Basic Books,
New York, 2018, 288 pp., \$28



Такие классические рыночные сигналы, как цены, становятся анахронизмом.

Как отмечают авторы, «на рынках на базе интенсивной обработки данных участники больше не используют цену как основное передаточное звено информации. Одна из важнейших функций, которые деньги играют в экономике, исчезнет». Роль денег будет снижаться до тех пор, «пока вместо того, чтобы приравнять рынки к деньгам, а экономику к финансовому капитализму, где деньги занимают главенствующее положение, рынки будут восприниматься как быстрорастущие из-за интенсивных потоков данных (а не денег). Финансовый капитализм будет таким же старомодным, как лозунг «Власть цветам».

Супермассивы данных ускоряют творческое разрушение капитализма в той форме, в которой мы его знаем. В условиях, когда данные достигают петабайтных масштабов, а вычислительные возможности продолжают увеличиваться по экспоненте, исследования, удостоившиеся премии Нобеля, свидетельствуют о грядущих потрясениях. Например, снижение транзакционных издержек и затрат на координацию (важнейший анализ экономики предприятий Рональда Коуза) неизбежно приведет к новым организационно-правовым формам. Подбор на основе машинного обучения и рекомендации на основе алгоритмов, включающие интуитивные догадки Элвина Рота относительно формирования рынка, обеспечат замечательные результаты инвестиций и потребления. Человеческие недостатки, отмеченные Гербертом Саймоном в концепции «ограниченной» рациональности выбора, и бихевиористская экономика Даниела Канемана будут регулироваться на основе алгоритмов ботами, которые будут подталкивать людей к определенным действиям.

Иными словами, обширные данные должны привести к более богатым и более эффективным обществам. Видение авторов в большей мере настраивает на оптимизм, чем на опасения: эта книга не была написана, чтобы вызвать депрессию у читателей.

Безусловно, Майер-Шенбергер и Рамге не являются неисправимыми оптимистами. Их предложения по регулированию доминирующих в сфере данных олигополий хорошо продуманы. Как следует распределять данные, чтобы стимулировать большую конкуренцию, инновации и предпринимательство? Можно ли так организовать повышение степени прозрачности, чтобы содействовать большей подотчетности? Такие фирмы, как Amazon и Google, во всем мире испытывают все большие трудности с ответом на этот вопрос. Если они не дадут ответа, то органы регулирования и законодатели, бесспорно, это сделают.

Вместе с тем, в книге авторы ратуют за систему управления, а не за действия государства. Более того, авторы прославляют рынки. Они заявляют, что «при устранении децентрализованного рынка исчезает воодушевляющее качество данных. Именно поэтому мы называем переход от денег к данным возрождением рынка, а не повышением роли искусственного разума или приходом супермассивов данных».

Отдельным серьезным недостатком данных является самоуверенный акцент на западных обществах. Опыту Китая, Индии и африканских стран уделяется лишь поверхностное внимание. Возможные, даже вероятные, глобальные коллизии экономической и коммерческой культуры супермассивов данных не изучаются. Эти упущения подрывают оптимизм авторов и обманывают серьезного читателя. Если будущее богатство, рост и уровень жизни зависят от данных, то, безусловно, они будут таким же источником соперничества и конкуренции, как и сотрудничества и торговли. **ФР**

МАЙКЛ Д. ШРАГЕ, исследователь, Инициатива Слоуновской школы менеджмента в Массачусетском технологическом институте (МТИ) по цифровой экономике

Уроки капитализма в Мексике

В ЭТОМ ЗНАЧИТЕЛЬНОМ ИССЛЕДОВАНИИ историк Джон Тутино из Джорджтаунского университета рассказывает о долгом пути Мексики в современное общество на примере небольших общин, расположенных вокруг Мехико. Эта масштабная работа охватывает пять столетий, чтобы проанализировать, как эти сообщества «строили, поддерживали, субсидировали и меняли капитализм, а также противодействовали ему» на его различных этапах от империалистического капитализма при испанском владычестве, основанного на добыче серебра, до перехода от национального капитализма к либеральному глобализму в конце XX века.

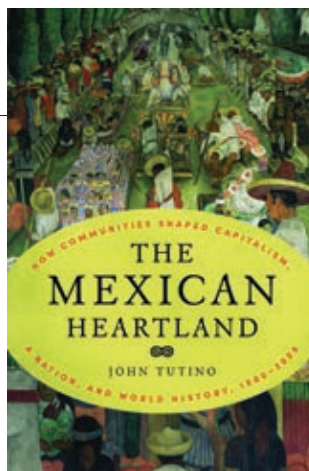
Тутино красочно описывает столкновение между жизнью традиционной общины и экспансией капитализма на протяжении столетий, рассказывает истории людей в таких общинах, как Чалько, Тенанго-де-Валье и Тепостлан, где проявляются стойкие черты центральной части Мексики: бедность, продуктивный коммунитаризм и патриархальность.

Основной темой книги является стойкость, которая позволила общинам более или менее успешно сохранить некоторую степень экологической, политической и культурной автономии, достигнутой в эпоху глобальной серебряной экономики при испанском владычестве. В конце XIX века либеральный капитализм принес с собой концентрацию собственности на землю, которая, в сочетании с ростом численности населения и механизацией,

Открытый характер экономики и социальная инклюзивность, безусловно, не возникают автоматически.

подорвала патриархальную семейную систему. Тутино повествует о том, как это привело к росту насилия как внутри семей, так и в ходе вооруженных восстаний. Конечным результатом стала земельная реформа, которая обеспечила временное восстановление автономии. Но устойчивый рост населения в XX веке и быстрое расширение Мехико истощили силы сельской глубинки, в результате многие ее жители с трудом могли построить удовлетворительную жизнь в расползающейся городской агломерации.

По мнению Тутино, этот этап и последующий крах национального капитализма в связи с «триумфом гло-



John Tutino

**The Mexican Heartland—
How Communities Shaped
Capitalism, a Nation, and
World History, 1500–2000**

Princeton University Press,
Princeton, NJ, 2017, 512 pp., \$39.50

бализации» с 1980-х годов ознаменовали окончательное исчезновение местных автономий. Но, возможно, автор преждевременно отмечает конец автономии. Столкновение между традиционными общинами и либеральным капитализмом было все еще очевидным в 2006 году, когда бунты общины Сан-Сальвадор-Атенко вынудили отложить на 10 лет проект нового аэропорта для Мехико.

Автор, по-видимому, также утверждает, что несовместимость капитализма с традиционным автономным коммунитаризмом означает выбор между социальной эрозией и инклюзивностью. Однако некоторые из наиболее открытых и ориентированных на рынок стран также относятся к числу тех, которые имеют наиболее положительный опыт инклюзивности и охраны окружающей среды.

Хотя Тутино, возможно, прав, когда он говорит, что неизвестно, «как люди будут создавать общины и отстаивать их потребности в новом мире», для оптимизма есть столько же оснований, сколько и для пессимизма. Открытый характер экономики и социальная инклюзивность, безусловно, не возникают автоматически. Для инклюзивного и устойчивого роста, который может преодолеть бедность и сохранить при этом окружающую среду и содействовать правам человека и демократии, необходимы надлежащие меры политики. На встрече 2017 года Организации экономического сотрудничества и развития, которую я возглавляю, была создана Сеть открытых экономик и инклюзивных обществ, чтобы бороться за это сочетание. ОЭСР тесно сотрудничает с мексиканскими властями в разработке и проведении реформ, которые одновременно повысят производительность и сделают рост более инклюзивным. Я надеюсь и верю, что для мексиканской глубинки лучшее еще впереди. **ФР**

ХОСЕ АНХЕЛЬ ГУРРИА, генеральный секретарь, Организация экономического сотрудничества и развития

Жучки и паучки на банкнотах Фиджи

Островное государство Фиджи воздает должное своей богатой животной и растительной жизни

Эстер Балаш

НАНАИ — РЕДКОЕ ЗРЕЛИЩЕ. Эти цикады появляются на Фиджи только раз в восемь лет. Изображение блестящих желтоватых древесных жучков, уроженцев Вити-Леву, крупнейшего и главного острова Фиджи, также недавно пришло на смену изображению Ее Величества Королевы Елизаветы II на банкноте Фиджи достоинством в 100 долларов.

В 2012 году государство Фиджи решило подчеркнуть свое эндемическое национальное наследие, — а также необходимость сохранять, защищать и развивать его, — на лицевых сторонах своего законного средства платежа. Островное государство в южной части Тихого океана — не первая страна, демонстрирующая растения и животных на своих денежных знаках. Южная Африка, Новая Зеландия и Бразилия также выставляют на всеобщее обозрение слонов, соколов и тусклых окуней, которые обитают исключительно в этих странах. В случае с Фиджи некоторые из этих видов флоры и фауны находятся под серьезной угрозой

исчезновения или не наблюдались в течение долгого времени.

Возьмем, например, *кулавай*, или краснозобого лорикета, самого маленького члена семейства попугаев на Фиджи. Зарегистрированная всего на четырех из 332 островов этой страны, эта почти целиком зеленая птица с оранжевыми и желтыми пятнами вокруг клюва и хвоста была в последний раз замечена в 1993 году и, как предполагается, стала жертвой инвазивных видов корабельных крыс. Эта птица, в настоящее время, по всей вероятности, вымершая, увековечена на единственной полимерной банкноте Фиджи достоинством в 5 долларов.

На банкноте достоинством 10 долларов изображен *бели*, или бычок, обитающий в основном в районе острова Вити-Леву — пресноводная рыба, которую можно найти в быстрых потоках нагорья Фиджи. На банкноте в 20 долларов изображена птица, гнездящаяся на одном-единственном острове Гау, который дал этому во всех других отношениях морскому буревестнику Фиджи его имя, *какау-ни-Гау*. Эксперты считают, что к настоящему времени выжило не больше 50 пар этой редко встречающейся птицы, которая прежде красовалась на самолетах бывшей национальной авиакомпании Фиджи «Эйр-Пасифик».

Помимо банкнот, Резервный банк Фиджи выпустил серию монет, на которых изображены другие эндемичные виды, в том числе рыба-еж, летучая собака, попугай, шишколобий губан, игуана и сапсан.

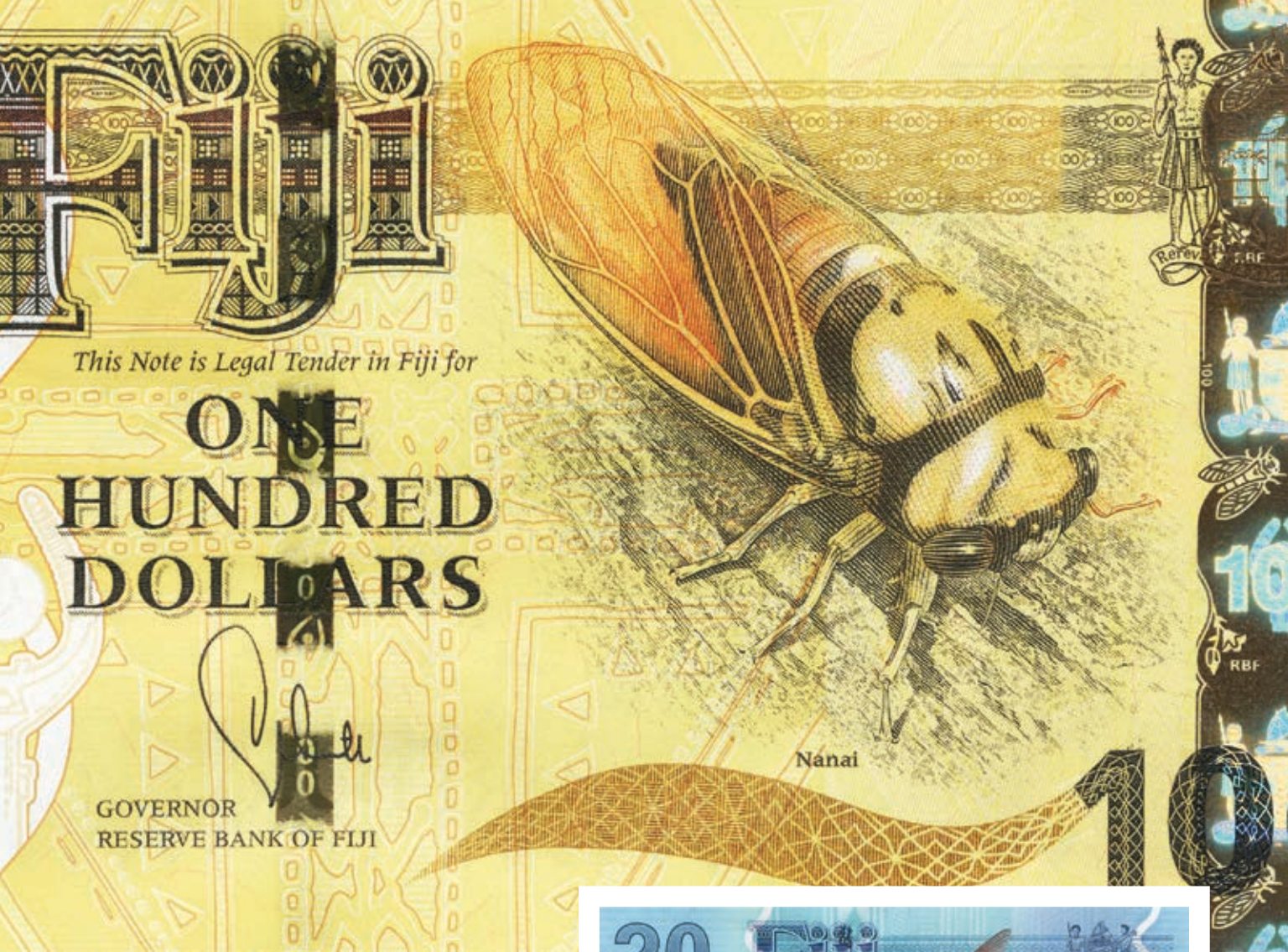
Единственное растение, которое попало на национальную денежную единицу, — это тагимуция (*tagimoucia*), самый известный цветок Фиджи, который растет только на одном острове. «Люди пытались посадить его в других районах Фиджи, но он отказывается расти», — рассказала Сьюзен Кумар, главный менеджер Группы валют и корпоративных услуг Резервного банка Фиджи, которая участвовала в разработке новой серии банкнот, — от ее замысла до введения в 2012 году.

«Показывая животных и растения, которые являются уникальными для Островов Фиджи, мы хотели, чтобы люди знали о них, с тем чтобы помочь сохранить их для следующих поколений, — сказала она. — Прежде никто не говорил, например, о появлении нанаи. Когда эти дре-



Вверху: банкнота Фиджи достоинством 5 долларов с изображением птицы кулавай.
Внизу: банкнота Фиджи в 10 долларов с изображением рыбы бели.

ФОТО: RESERVE BANK OF FIJI



весные жуки вновь появились в прошлом году, о них были написаны статьи в газетах».

Решение о том, что изображать на банкнотах и монетах, было принято группой экспертов, включавшей биологов, историков Национального музея Фиджи и представителей самых различных слоев общества. По словам Кумар, комитет под руководством бывшего председателя правления Резервного банка Бэрри Уайтсайда быстро согласился о теме флоры и фауны. Для нее было настоящей радостью наблюдать за созданием эскизов, часть из которых была выполнена на основе сохранившихся экземпляров Луисом Моррисом, бывшим старшим дизайнером банкнот фирмы по изготовлению банкнот «Де Ла Рю» в Соединенном Королевстве.

«Однажды я позвонила ему, чтобы дополнительно обсудить что-то, и как раз в этот момент он был занят лепестками тагимуции. Он продолжал разговаривать со мной, но позднее показал мне лепесток, который он рисовал, пока мы говорили. Это воспоминание теперь запечатлено в моем сознании и возвращается ко мне всякий раз, когда я вижу эту банкноту», — рассказывает она.

По словам Кумар, людям нравится дизайн нового выпуска. «Банкноты выглядят яркими и жизнерадостными, и люди чувствуют свою связь с тем, что они видят



Вверху: банкнота Фиджи достоинством 100 долларов с изображением эндемичной цикады этой страны. Внизу: на банкноте Фиджи в 20 долларов изображена летящая птица какау-ни-Гау.

как на купюрах, так и на монетах. Это — естественная история их страны». Однако наряду с горделивым изображением местных природных богатств пришли и большие перемены: спустя 78 лет валюта государства-члена Содружества перестала демонстрировать образы британской королевской семьи.

Коллекция банкнот с изображением флоры и фауны Фиджи получила премию «Региональная банкнота года» в 2013 году за ее визуальную артистичность, техническую изощренность и точное отражение культурного наследия страны. **ФР**

ЭСТЕР БАЛАШ — сотрудница редакции журнала «Финансы и развитие».

Глобальные экономические знания у Вас под рукой



Последние исследования мировой экономики, налогообложения, неравенства и многих других вопросов...



bookstore.imf.org/fd3c

Финансы и развитие, Март 2018 года



MFIRA2018001