

ФФ&Р

ФИНАНСЫ И РАЗВИТИЕ

ИЮНЬ 2020 ГОДА

Когда кризис останется позади, стр. 10

Спасительная помощь под угрозой, стр. 16

Представляем лабораторию МИТ по вопросам борьбы с бедностью, стр. 32



Меры, политика и пандемия

Содержание



4

Меры реагирования правительств на пандемию иллюстрируют сложные политические аспекты мировой кооперации.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭКОНОМИЯ И ПАНДЕМИЯ

4 Политическая экономия экономической политики

Следует внимательнее относиться к взаимодействию политики, экономики и прочих сфер

Джеффри Фриден

10 Когда кризис останется позади

Настало время воспользоваться этой возможностью для того, чтобы построить лучший мир

Кристаллина Георгиева

12 Длительное экономическое «похмелье» после пандемий

История показывает, что экономические последствия COVID-19 могут растянуться на десятилетия

Оскар Джорда, Санджей Р. Сингх и Алан М. Тэйлор

16 Спасительная помощь под угрозой

Пандемия COVID-19 грозит иссушить жизненно важный источник доходов для бедных и уязвимых стран.

Антуанетт Сайех и Ральф Чами

20 Признание идентичности

Широко разделяемая идентичность может быть основой чувства общей судьбы, которая является фундаментальным основанием для надлежущей политики

Андрес Веласко

24 Подготовка к миру, полному неизвестности

Необходимо совместно работать над решением проблем, выявленных кризисом

Эра Дабла-Норрис, Витор Гаспар, Майкл Кин и Калпана Кочхар

26 Как изменится мир после COVID-19?

Шесть видных аналитиков размышляют о том, как пандемия изменила мир

Даниэль Сасскинд


40

А ТАКЖЕ В ЭТОМ НОМЕРЕ

37 Дьявол кроется в деталях

Продуманный подход к бюджетной консолидации на основе налоговых мер позволит избежать политических издержек

Эра Дабла-Норрис и Александра Здзеницка

40 Под натиском долговой волны

Прошлые долговые кризисы могут научить развивающиеся страны преодолевать последствия финансовых потрясений, вызванных пандемией COVID-19

М. Айхан Кёсе, Франциска Онсорге, Питер Нэйгл и Наотака Сугавара

44 О независимости центральных банков

Автор книги “Unelected Power” рассуждает о конституционалистском подходе к деятельности центрального банка в мире политической бездеятельности

Пол Такер

48 Управление системными рисками

XXI век обещает принести с собой масштабные системные сбои, в которых кроется серьезная угроза обществу

Энн Флорини и Сунил Шарма

26


РУБРИКИ

30 Представьте себе

Необходимость доверия

Доверие находится на крайне низком уровне, и мы должны срочно его восстановить

Ричард Эдельман

32 Люди в экономике

Борцы с бедностью

Андреас Адриано представляет лабораторию J-PAL в МТИ, где Эстер Дюфло и Абхиджит Банерджи преобразуют экономику развития

52 На передовой

Медельинское чудо

Бывший мэр *Федерико Гутьеррес* рассуждает о том, как выбор безопасности и устойчивости в качестве приоритетов помог заложить основу для города XXI века

54 Книжное обозрение

Deaths of Despair and the Future of Capitalism, Энн Кейс и Ангус Дитон

Backstage: The Story Behind India's High Growth Years, Монтек Сингх Алувалия

56 Денежные знаки

Гвоздь программы

Новые банкноты Арубы посвящены главным представителям ее флоры и фауны

Николь Брайнен-Кимани и Мелинда Уир


32



ПОВОРОТНЫЙ МОМЕНТ

ПЯТЬ МЕСЯЦЕВ НАЗАД мы приняли решение посвятить этот номер журнала политической экономии — тому, как политика влияет на экономику, а экономика на политику. Мало кто тогда предполагал, что вместо того, чтобы заниматься анализом академического вопроса, мы станем свидетелями политико-экономического процесса с трагическими последствиями, разворачивающегося на наших глазах в реальной жизни. Пандемия, вызывающая ужасающие потери жизни людей, принесла с собой Великую самоизоляцию и остановила экономическую деятельность. Жизнь людей оказалась полностью нарушенной, ее атрибутами стали вынужденные неоплачиваемые отпуска, защитные маски и страх. Этот кризис здравоохранения вышел сейчас на первый план, но вопрос политической экономии остается как никогда актуальным. Это наглядно показывает, что на экономическую политику влияет не только экономический анализ, но и силы неэкономического, социального и политического характера. И это заставляет нас задуматься о том, как люди и экономика будут адаптироваться в условиях мира после пандемии.

В этом номере представлены статьи по разнообразной тематике, рассматриваемой через призму COVID-19. Джефф Фриден, Андрес Веласко и другие анализируют значимость институтов, идентичности и доверия. Антуанетт Сайех взвешивает решения в области политики в условиях, когда кризис лишает миллионы мигрантов возможностей для работы, тем самым резко сокращая денежные переводы, — главный источник доходов для многих бедных стран. В других статьях рассматривается необходимость социальной сплоченности и солидарности, включая меры политики для защиты и поддержки наиболее уязвимых людей на фоне исчезновения рабочих мест и углубления неравенства.

Борьба с последствиями пандемии требует серьезного обсуждения того, как наиболее эффективно осуществлять ответные меры политики, чтобы охватить все слои населения. Экономическая политика будет во многом определять устойчивость общества к этой чрезвычайной ситуации и ее последствиям.

В то же время, кризис такого масштаба является поворотным моментом для мира, заставляющим экономистов и не только мыслить шире и экспериментировать с принципиально новыми идеями о том, как устроен мир. Такое переосмысление, как отмечает в своем эссе Кристиалина Георгиева, может привести нас к более зеленому, более справедливому, более милосердному и более разумному миру, опирающемуся на цифровые технологии. Возможно, для нас это шанс преобразовать основы нашей социальной и экономической жизни. **ФР**

ГИТА БХАТТ, главный редактор



НА ОБЛОЖКЕ

Политика и экономика неразрывно связаны между собой, и мы постоянно видим проявления этого в нашей повседневной жизни. На обложке художник-иллюстратор Джон Кьюнео изобразил пересечение политики, особых интересов и экономики в эпоху коронавируса.

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

Гита Бхатт

РУКОВОДЯЩИЙ РЕДАКТОР

Морин Берк

СТАРШИЕ РЕДАКТОРЫ

Жаклин Делорье
Питер Уокер

РЕДАКТОР ИНТЕРНЕТ-МАТЕРИАЛОВ

Рахим Канани

РЕДАКТОР ОНЛАЙН-ВЕРСИИ

Лиджун Ли

МЕНЕДЖЕР ПО ПРОИЗВОДСТВУ

Мелинда Уир

КОРРЕКТОРЫ

Майкл Харруп
Люси Моралес

СОВЕТНИКИ РЕДАКТОРА

Бернардин Аkitоби
Селин Аллард
Бас Баккер
Стивен Барнетт
Николета Батини
Хельге Бергер
Рупа Дуттагупта
Пол Кашин
Луис Куббеду
Альфредо Куэвас

Томмасо Мансини Грифолли
Жан Мария Милези-Феретти
Кристиан Мамсен
Инджи Откер
Катриона Пурфилд
Ума Рамакришнан
Абдельхак Сенхаджи
Алисон Стюарт
Томас Хелблинг

ИЗДАНИЕ НА РУССКОМ ЯЗЫКЕ

подготовлено Службой переводов МВФ

РЕДАКТОР

Александра Акчурина

© 2020 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.

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



НОВАЯ ПУБЛИКАЦИЯ ФАО

СОСТОЯНИЕ ЛЕСОВ МИРА 2020

ЛЕСА, БИОРАЗНООБРАЗИЕ И ЛЮДИ



Леса покрывают чуть больше 30 процентов суши в мире, однако они являются средой обитания для подавляющего большинства известных науке видов наземных растений и животных. К сожалению, леса и связанное с ними биоразнообразие по-прежнему подвергаются угрозе в результате деятельности, направленной на преобразование земель в сельскохозяйственные угодья, или под воздействием хищнической эксплуатации, большая часть которой является незаконной.

В докладе “Состояние лесов мира – 2020” оценивается проделанная работа по решению общемировых задач и достижению целей, и дается анализ результатов политики, мероприятий и подходов как с точки зрения сохранения, так и с точки зрения обеспечения устойчивого развития. В приводимых в докладе тематических исследованиях представлены примеры инновационных приемов, сочетающих меры по сохранению и устойчивому использованию биоразнообразия лесов, для реализации сбалансированных решений, отвечающих потребностям как человека, так и всей планеты.



Загрузить полную версию публикации здесь

Май 2020 г.
224 стр.
210 × 297 мм
ISBN 978-92-5-132423-3

Также доступно на английском, арабском, испанском, китайском и французском языках на fao.org/publications
Печатные копии можно заказать, обратившись по адресу: Publications-Sales@fao.org



www.fao.org/publications



Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭКОНОМИЯ

ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Следует внимательнее относиться к взаимодействию политики, экономики и прочих сфер

Джеффри Фриден



Пандемия COVID-19 удивительным образом иллюстрирует пересечение политики, экономики и прочих аспектов. Специалисты в области общественного здравоохранения давно предупреждали о том, что мир может столкнуться с серьезной пандемией, и призывали лучше к ней подготовиться. Но директивным органам, которым нужно думать о следующих выборах, сложно тратить время, деньги и политический капитал на урегулирование абстрактной возможности будущего кризиса. И поэтому мир в основном оказался не готов к глобальной угрозе здоровью населения в масштабах, созданных новым коронавирусом.

В то время как пандемия стремительно распространялась по миру, политические реалии все еще ограничивали ответные меры политики. Часть населения, да и некоторые директивные органы, сопротивляются рекомендациям специалистов в области общественного здравоохранения, надеясь на смягчение ограничений и возврат к нормальной жизни до исчезновения угрозы. В то же время деловые круги требуют исключений в свою пользу и значительных субсидий (экстренной помощи), чтобы помочь им пережить тяжелые времена.

На международном уровне меры реагирования правительств на пандемию иллюстрируют сложные политические аспекты мировой кооперации. Глобальная пандемия требует глобальных ответных мер: микробы не признают границ. Скоординированные международные ответные меры явно являются лучшим способом противодействия международной чрезвычайной ситуации в области здравоохранения. Но под давлени-

ем своих электоратов директивные органы отзывали ресурсы, предназначавшиеся другим странам, вводили запреты на экспорт продовольствия и лекарств и создавали избыточные материальные запасы. Каждая из этих мер, какой бы популярной она ни была у местного населения, сопряжена с издержками для других стран. В конечном счете отсутствие кооперации ухудшает ситуацию для всех. Такие международные организации, как Всемирная организация здравоохранения, стараются координировать совместную мировую реакцию на глобальный кризис, но перед лицом мощных проявлений националистического политического давления они могут оказаться бессильны (см., например, Goodman et al., 2010).

Каждому правительству приходится принимать трудные решения о надлежащих мерах: какие ограничения ввести и когда их ослабить, на что потратить средства и как их привлечь, какими национальными соображениями можно поступить в пользу международной кооперации. Эти решения должны учитывать рекомендации в области здравоохранения, экономические соображения и политические ограничения. Как меры политики в ответ на финансовый кризис 2007–2008 годов различались от страны к стране в зависимости от местных политико-экономических условий, так и национальные меры реагирования на пандемию COVID-19 различаются по медицинским, экономическим и политическим причинам.

Роль политических факторов

Столь горячие споры о мерах политики в ответ на всеобщую угрозу не вызывают удивления



у политических экономистов. Так происходит очень часто. Например, почти каждый экономист уверен в том, что небольшие страны выиграли бы, если бы сняли все барьеры для торговли. Но об односторонней свободной торговле практически никто не слышал, и ни одна страна в мире в настоящее время ее не реализует. Но почему? И вообще почему правительствам так трудно правильно подобрать меры экономической политики? Почему к рекомендациям независимых наблюдателей, аналитиков и ученых так часто не прислушиваются?

Политика — вот обычный и чаще всего правильный ответ. Но это слишком неконкретно — все равно что сказать, что некоторые страны богаты, а другие бедны из-за экономики. Как именно политические факторы мешают правительствам проводить более действенную экономическую политику, даже в условиях надвигающихся кризисов? Что это говорит нам о том, как можно и нужно проводить экономическую политику?

Политическая экономия — это наука о том, как политика влияет на экономику, а экономика влияет на политику (см. вставку). Правительства пытаются взбудоражить экономику перед выборами, вследствие чего так называемые политические циклы деловой активности создают подъемы и спады экономической активности до и после выборов. Подобным же образом экономические условия оказывают мощное воздействие на выборы. Политические экономисты обнаружили простой (и, возможно, тревожный) факт: темпы экономического роста и инфляции — это вся информация, которая нам нужна для достаточно точного прогнозирования результатов президентских выборов в США за последние 100 лет (см., например, Fair, 2018). Но почему же выборы не заставляют политиков выбирать лучшие меры экономической политики?

Своя рубашка ближе к телу

Основополагающий экономический принцип заключается в том, что любую меру политики, которая хороша для

общества в целом, можно сделать выгодной и для каждого члена общества, даже если от нее кто-то выигрывает, а кто-то теряет. Для этого нужно всего лишь обложить выигравших небольшим налогом для компенсации проигравшим — и всем будет лучше. Экономисты используют убедительные инструменты для объяснения того, какие меры экономической политики лучше всего для общества. Так почему же экономическая политика вызывает споры?

Один из базовых принципов *политической экономии* гласит, что тем, кто остался в выигрыше, не нравится расплачиваться за компенсацию проигравшим. И начинается борьба не за то, что лучше всего для общества, а за то, кому достанется выигрыш, а кто проиграет. То, что лучше для страны, не всегда лучше для региона, группы, отрасли или класса — поэтому возникает сопротивление.

Даже в демократических странах многие граждане соглашались с тем, что политики следуют золотому правилу: у кого деньги, тот и определяет правила игры. Группы с особыми интересами действительно играют непропорционально большую роль во всех странах, как демократических, так и остальных. К их числу относятся состоятельные физические лица, влиятельные отрасли, крупные банки и корпорации и мощные профсоюзы.

Чем еще объяснить тот факт, что американцы платят за сахар вдвое-втрое больше мировой цены? В Соединенных Штатах есть несколько плантаций сахарного тростника и несколько тысяч фермеров, выращивающих сахарную свеклу, — и 330 миллионов потребителей сахара. Можно подумать, что 330 миллионов имеют гораздо больший вес на политической арене, чем несколько тысяч, но это не так. Десятилетиями субсидии и торговые барьеры повышали цену сахара к выгоде владельцев сахарных плантаций и фермеров и в ущерб всем остальным.

Почему же крошечная группа производителей сахара важнее всей остальной страны? В политической экономии распространено мнение о том, что *концентрированные* интересы обычно берут верх над *рассеянными* интере-

ЧТО ТАКОЕ ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭКОНОМИЯ?

Адам Смит, Давид Рикардо и Джон Стюарт Милль по праву считаются основателями современной экономической науки. Но сами они называли себя *политическими экономистами*, а «*Основания политической экономии*» Милля были главным текстом этой дисциплины с момента издания в 1848 году и вплоть до конца века. Эти ранние теоретики не могли и помыслить о разделении экономического и политического миров.

Две тенденции исключили политику из экономического анализа. Во-первых, правительства начали ослаблять свой прямой контроль над экономикой. Во-вторых, появились различные формы политического правления: Европа перешла от почти исключительно монархических форм правления ко все более представительским (и крайне многообразным).

К началу XX века экономика и политология утвердились как самостоятельные дисциплины.

Это разделение сохранялось на протяжении большей части XX века. С приходом Великой депрессии и проблем развития чисто экономические вопросы стали настолько трудноразрешимыми, что полностью заняли умы экономистов. Точно так же политические проблемы эпохи — две мировые войны, подъем фашизма и коммунизма — были настолько серьезными, что требовали отдельного внимания.

Однако к 1970-м годам стало ясно, что неправильно разделять экономическую и политическую сферы. То десятилетие было отмечено крахом Бреттон-Вудской валютной системы, двумя шоками цен на нефть и stagflation — все указывало на то, что экономические и политические вопросы

В конечном счете отсутствие кооперации ухудшает ситуацию для всех.

сами. Производители сахара хорошо организованы и много делают для оказания влияния на политиков. Если бы правительство не предоставляло им благоприятный режим, им пришлось бы прекратить коммерческую деятельность, поэтому для них важна самоорганизация для лоббирования своих интересов и финансирования политиков. Издержки потребителей оцениваются в 2–3 млрд долларов США в год. Это огромная сумма, но для среднестатистического американца она сводится к паре центов в день. Ни один потребитель не станет обращаться к своему выбранному представителю или угрожать проголосовать за оппонента из-за пары центов в день.

Концентрация производителей и распыление потребителей помогает объяснить протекционизм в торговле. Несколько автомобилестроительных компаний могут организовать, а десятки миллионов покупателей автомобилей — нет. И это не все. Руководство и рабочая сила в автомобильной промышленности мало в чем сходятся во мнениях, но и компании, и их работники едины в том, что они хотят иметь защиту от иностранной конкуренции. Политикам, особенно тем, кто представляет районы с большим весом автомобилестроения, нелегко отклонить общее требование работников и собственников из влиятельной отрасли.

Возможно, это не так уж и плохо. Фермеры — производители сахара и работники автомобилестроения не могут обеспечить себе средства к существованию без мер поддержки. Кто скажет, что их рабочие места менее важны, чем снижение цен для потребителей? Нет простого, общепризнанного способа соотнести издержки с выгодами — является ли удешевление сахара достаточной причиной, чтобы допустить банкротство тысяч трудолюбивых фер-

меров? Политика по существу — это механизм, при помощи которого общество разрешает конфликты интересов, и, возможно, те, чьи ставки в игре выше, должны иметь больше прав голоса.

Политические экономисты обычно воздерживаются от высказывания принципиальной позиции по сложным моральным и этическим вопросам подобного рода. Они пытаются понять, *почему* общества предпочитают делать то, что делают. Тот факт, что производители сахара или автомобилей могут потерять гораздо больше и что они лучше организованы, помогает объяснить, почему меры государственной политики дают производителям сахара и автомобилей преимущество перед потребителями.

В то же время, и некоторые потребители сконцентрированы. Сахар сладкий, а корпорации, входящие в Ассоциацию потребителей подсластителей, хотят, чтобы он был еще и дешевым. Кока-Кола, Херши и подобные им компании активно выступают за изменение американской сахарной политики. Наличие влиятельных групп с концентрированными интересами по обе стороны баррикад помогает понять, почему цены не поднимаются еще выше. То же самое справедливо и для изделий промышленного назначения. Сталелитейные компании хотят защиты, потребители стали, такие как предприятия автомобилестроения, выступают против. Торговая политика — это не только битва между крупными корпорациями и разрозненными домашними хозяйствами, но также и битва *между* крупными корпорациями. Иначе следовало бы ожидать, что каждая отрасль пользовалась бы защитой, а торговля повсеместно была бы жестко лимитирована.

В действительности существует множество влиятельных кругов, действующих *в интересах* международной

тесно переплетены между собой. Экономика стала высокой политикой, а политика во многом касалась экономики.

За последние 50 лет политическая экономия стала занимает все более видное место как в экономике, так и политологии, по трем аспектам.

Она анализирует воздействие политических сил на экономику. Избиратели и группы особых интересов оказывают мощное воздействие на практически любую возможную экономическую политику. Политические экономисты пытаются выявить такие группы и их интересы и определить, как политические институты определяют их воздействие на экономическую политику.

Она оценивает воздействие экономики на политику. Макроэкономические тенденции могут усилить или разрушить шансы тех, кто находится у власти. На более микроэкономическом уровне особенности экономической организации или

деятельность конкретных компаний или отраслей могут влиять на характер и направление их политической активности.

Она использует инструменты экономической науки для изучения политики. Политиков можно представить как своего рода компании, с избирателями в качестве потребителей, а органы государственной власти в качестве монопольных поставщиков товаров и услуг клиентам, то есть электорату. Ученые моделируют взаимодействие политико-экономических факторов, чтобы создать более теоретически обоснованное представление о базовых характеристиках, определяющих политическую жизнь.

Все три метода оказали существенное воздействие как на ученых, так и на директивные органы. А политическая экономия способна многое дать как тем, кто занят анализом функционирования общества, так и тем, кто хочет изменить общество.

Те, кто находится у власти в демократических обществах, всегда должны помнить о следующих выборах — иначе им, скорее всего, власть не сохранить.

торговли и инвестиций. Транснациональные корпорации и международные банки мира зависят от открытого потока товаров и капитала. Это особенно актуально в наши дни, когда многие крупнейшие компании мира опираются на сложные глобальные цепочки поставок. Типичная международная корпорация сегодня производит детали и комплектующие в десятках стран, осуществляет сборочный процесс в десятках других стран и продает готовую продукцию во всем мире. Торговые барьеры мешают этим цепочкам поставок, именно поэтому большинство крупнейших компаний мира также входят в число наиболее горячих сторонников дальнейшей либерализации торговли.

Сложное переплетение

Группы особых интересов, а также избиратели, находящиеся по разные стороны баррикад при решении каждого вопроса, ведут свои схватки на политической арене. Но правила политики значительно различаются от страны к стране. Способ организации политической экономии влияет на то, кто станет победителем в борьбе за меры политики.

Логической отправной точкой являются выборы, по крайней мере в демократических странах. Правительства, которые не устраивают своих избирателей, недолго остаются у власти. Поэтому мы можем ожидать, что демократические страны будут выбирать меры политики, от которых выигрывает экономика в целом. Однако на выборах голосует не она.

Политикам нужны голоса людей, которые определяют исход выборов. Определяющие или ключевые избиратели различаются в зависимости от выборных институтов и социальных разногласий в стране. В большинстве политических систем лучшими мишенями являются независимые избиратели, которые могут поменять свой выбор кандидатуры в ответ на меры политики, принятые теми, кто находится у власти, или обещания их оппонентов. Если, например, бедные голосуют за левых, а богатые голосуют за правых, определяющим может быть средний класс. Во время последних выборов американского президента большинство значимых независимых избирателей находилось в кризисных промышленных регионах Среднего Запада. Многие избиратели в этих областях считают, что иностранная конкуренция способствовала упадку обрабатывающей промышленности. Это помогает объяснить, почему кандидаты в президенты все чаще выступают за протекционизм, даже

несмотря на то, что большинство американцев поддерживают открытость торговли.

Кроме того, те, кто находится у власти в демократических обществах, всегда должны помнить о следующих выборах — иначе им, скорее всего, власть не сохранить. Это помогает объяснить, почему правительствам может быть сложно в настоящее время потратить деньги на меры политики, преимущества от которых проявятся только в долгосрочной перспективе, такие как предотвращение и подготовка к пандемии.

В обществе существует огромное множество особых и общих интересов. *Институты* помогают в них разобраться. Во-первых, это *социальные институты* — способ самоорганизации людей. Некоторые предприятия, фермеры и рабочие хорошо организованы, что придает им большой политический вес. Фермеры в богатых странах относительно немногочисленны, хорошо организованы и почти всегда пользуются субсидиями и защитой. Фермеров в бедных странах много, они редко бывают организованы и почти всегда облагаются налогами. Если работники объединяются в централизованные федерации труда, как в некоторых североевропейских странах, они играют важную роль в определении национальных мер политики. То, как организуют себя общества — по экономическому сектору, региону, этнической принадлежности — влияет на то, как они структурируют свою политическую сферу.

Политические институты опосредуют давление электората на лидеров. Даже в авторитарных странах правители вынуждены хотя бы отчасти обращать внимание на общественное мнение. Политические экономисты называют ту часть населения, которая важна для директивных органов, «селектором». При авторитарном режиме это может быть экономическая элита или вооруженные силы. В выборной демократии это избиратели и группы особых интересов. Независимо от того, какие группы считаются самыми важными, директивным органам нужна их поддержка, чтобы оставаться у руля.

В демократических странах то, как директивные органы ощущают давление электората, зависит от различных *институтов выборного процесса*. Организованные политические партии могут помогать политикам расширять временные горизонты: в то время как отдельный политик может беспокоиться только об очередных выборах, партии нужно заботиться о своей долгосрочной репутации. С другой стороны, если политики избираются страной в целом, как в Израиле или Нидер-

ландах, в центр внимания попадает национальная политика. Если политики представляют более узкие географические зоны, как в Палате представителей США, господствует мнение о том, что «вся политика локальна» (обычно эти слова приписывают Типу О’Нилу, демократу, занимавшему пост спикера Палаты представителей в 1970-х–1980-х годах). Эти различные выборные системы могут ориентировать политику в сторону более национальных или более локальных интересов.

Выборные институты влияют на характеристики людей, которых политикам необходимо привлечь на свою сторону, чтобы выиграть выборы. Система коллегии выборщиков в США делает решающей роль умеренных избирателей из промышленных штатов Среднего Запада во время президентских выборов, чем обусловлен упор на защиту обрабатывающей промышленности. В многопартийной парламентской системе ключевыми избирателями могут быть сторонники небольшой партии, которая может менять партнеров по коалиции, как это делают маргинальные партии при формировании израильского правительства. Те избиратели, которые становятся определяющими в силу особенностей выборной системы, скорее всего, будут оказывать непропорционально большое влияние на политические процессы и экономическую политику.

Также имеет значение характер *законодательных институтов*. Например, в то время как унитарная парламентская система способна обеспечивать значительные и быстрые изменения, в системе разделения властей в США изменения скромнее и происходят медленнее. Федеральные системы — в Австралии, Бразилии, Германии, Канаде, Соединенных Штатах — наделяют правительства провинций или штатов значительными полномочиями, тогда как централизованные системы дают всю полноту власти национальному правительству. Некоторые правительства передали контроль над важными мерами политики независимым органам, которые менее подвержены повседневному политическому давлению, таким как центральные банки или ведомства здравоохранения.

Эти институты важны, поскольку влияют на вес различных групп в обществе с точки зрения политиков. Некоторые социально-политические институты наделяют значительным влиянием профсоюзы, другие ставят в привилегированное положение фермеров, в третьих господствующее положение занимают деловые ассоциации. Политические экономисты анализируют задействованные интересы и то, как институты общества передают и преобразуют их в государственную экономическую политику.

Компромиссное решение может оказаться лучшим

Все это имеет значение для директивных органов, наблюдателей или даже рядовых граждан, которых волнует экономика, поскольку может коренным образом изменить

наш взгляд на экономическую политику и соответствующие рекомендации.

Политика, которая, согласно экономическому анализу, является лучшей для экономики, может оказаться политически неосуществимой. Если вернуться к вопросу о свободной торговле, почти все экономисты сказали бы, что небольшой стране лучше всего снять все торговые барьеры в одностороннем порядке. Но правительство, которое попробовало бы перейти к односторонней свободной торговле, почти наверняка столкнулось бы с серьезным сопротивлением со стороны групп особых интересов и многих граждан, которые бы сочли такой шаг опасным. Это вполне могло бы привести к краху правительства и замене его таким, которое наверняка будет поддерживать и даже расширять торговые ограничения. В данном случае попытка реализации наилучшей экономической политики могла бы привести к гораздо худшему исходу.

Политикам, аналитикам, наблюдателям и даже рядовым гражданам, которых интересует экономическая политика, важно оценивать не только экономические последствия инициатив в области экономической политики, но и политические возможности для их осуществления. Если реализация наилучшей политики обречена на неудачу и, возможно, вызовет отрицательную реакцию, то, действительно, лекарство может оказаться хуже болезни. Разумнее проанализировать политические реалии, с которыми имеет дело правительство, и строить экономическую политику с учетом этих реалий. Лучше довольствоваться просто хорошим, чем настаивать на лучшем и остаться ни с чем — или, как гласит народная мудрость, лучшее — враг хорошего.

Заключение

Политическая экономия объединяет политические и экономические факторы при проведении анализа современного общества. Поскольку почти каждый согласится с тем, что политика и экономика затейливым и необратимым образом переплетены друг с другом — политика влияет на экономику, а экономика влияет на политику, такой подход представляется естественным. Он доказал свою полезность в *понимании* государственного управления и общества. Он также может оказаться полезным инструментом для тех, кто заинтересован в *изменении* государственного управления и общества. Директивным органам следует помнить об этих важных уроках сегодня, когда они борются с пандемией COVID-19. **ФР**

ДЖЕФФРИ ФРИДЕН — профессор государственного управления в Гарвардском университете.

Литература

Fair, Ray C. 2018. “Presidential and Congressional Vote-Share Equations: November 2018 Update.” Yale Department of Economics Paper, Yale University, New Haven, CT.

Goodman, Peter S., Katie Thomas, Sui-Lee Wee, and Jeffrey Gettleman. 2010. “A New Front for Nationalism: The Global Battle against a Virus.” *New York Times*, April 10.



Когда кризис останется позади

Настало время воспользоваться этой возможностью для того, чтобы построить лучший мир

Кристаллина Георгиева

ОГЛЯДЫВАЯСЬ НАЗАД, на картину мира в начале 2020 года, мы видим, что ныне он изменился практически до неузнаваемости. Чтобы защитить здоровье населения, мировая экономика была введена в состояние стаза. Магазины закрылись, заводы были поставлены на консервацию, и свобода передвижения людей была строго ограничена.

Ни одна страна не осталась незатронутой последствиями кризиса COVID-19 для здравоохранения, экономики и социального благополучия. Прискорбно, что более 260 000 человек умерли и миллионы были инфицированы. По прогнозу МВФ, мировая экономическая активность сократится в степени, невиданной со времен Великой депрессии. Этот кризис поистине не похож ни на какой другой.

И все же, несмотря на этот неутешительный прогноз, я с надеждой смотрю в будущее. Кризис нередко пробуждает в людях лучшие качества — я воочию убедилась в этом в странах, пострадавших от войн и стихийных бедствий.

Это уже сейчас происходит в борьбе с пандемией, когда врачи и медицинский персонал во всем мире спасают жизни других, рискуя собственной жизнью. Правительства также предпринимают беспрецедентные усилия. Для противодействия пандемии они принимают самые решительные меры в области общественного здравоохранения в сочетании с бюджетными мерами объемом около 8,7 трлн долларов США. Центральные банки осуществили массовые вливания ликвидности, а сравнительно богатые страны пришли на помощь более бедным.

Рекордные темпы

МВФ отреагировал на кризис с рекордной скоростью. Мы удвоили наш потенциал экстренного финансирования с ускоренным предоставлением средств с целью удовлетворения ожидаемого спроса в размере примерно 100 млрд долларов, а к концу мая МВФ утвердил финансирование для рекордного числа стран, более 60. Мы также создали новую линию для краткосрочной поддержки ликвидности и приняли шаги для увеличения втрое нашего льготного финансирования, поставив задачу привлечь 17 млрд долларов новых средств для нашего Тростового фонда на цели сокращения бедности и содействия экономическому росту, оказывающему содействие более бедным странам.

Мы провели реформу нашего Тростового фонда для ограничения и преодоления последствий катастроф в целях поддержки уязвимых государств-членов посредством ускоренного облегчения бремени обслуживания долга по обязательствам перед МВФ. Совместно со Всемирным банком мы также мобилизовали действия по приостановке выплат в счет погашения официального двустороннего долга для беднейших стран до конца 2020 года.

МВФ действует без промедления, но при этом неизменно подчеркивает свою коллективную приверженность устранению уязвимых мест в области управления и твердую поддержку государств-членов в решении этой задачи. Коррупция отнимает ресурсы от приоритетных нужд, таких как общественное здравоохранение, социальная защита, дистанционное обучение и другие насущные услуги. Искаженные приоритеты расходов ослабят восстановление экономики и эффективность долгосрочной работы для достижения устойчивого, всеобъемлющего роста или повышения производительности и уровня жизни. Наше послание правительствам является предельно ясным: делайте все, что в ваших возможностях, но обязательно «сохраняйте квитанции». Нельзя, чтобы принципы подотчетности и прозрачности отступали на задний план. На практике это означает поддержку стран в принятии различных мер в сфере управления государственными финансами, борьбы с коррупцией и противодействия отмыванию денег.

В разгар кризиса правительства обоснованно сосредоточили усилия на спасении жизни людей и сохранении средств к существованию. В странах, где число новых случаев заражения и смертей идет на убыль, правительства теперь думают о том, как ответственным образом перезапустить экономику. В развивающихся странах, где многие домашние хозяйства не имеют сбережений, продолжительные ограничительные меры, возможно, не являются приемлемым решением, и необходимо искать пути безопасного возобновления экономической деятельности с учетом ограниченного потенциала системы здравоохранения.

По крайней мере на начальном этапе восстановление будет проходить не так, как обычно, ввиду сохраняющейся неопределенности относительно распространения вируса, возможных вакцин и лекарств. Это может сдерживать инвестиции и потребление, особенно если со смягчением ограничительных мер уровни инфекции вновь пойдут вверх.

Тем не менее, восстановление будет иметь и ряд общих характеристик с предыдущими эпизодами. В странах с более высокими макроэкономическими показателями, большей социальной сплоченностью и более надежными системами социальной защиты оно, вероятно, будет более быстрым и уверенным. Присутствие факторов уязвимости, таких как высокий суверенный долг, слабые балансы компаний, домашних хозяйств и банков и ограниченное доверие к проводимой политике, будет препятствовать восстановлению экономики. Правительствам нужно будет решать задачу постепенного свертывания мер, принятых в связи с кризисом. При этом глобальное сотрудничество при содействии международных организаций будет как никогда важным для координации действий, обмена данными, защиты цепочек поставок и поддержки более уязвимых стран.

Экологичный подход к восстановлению роста

Выходя из состояния почти полной остановки экономики, мы, тем не менее, имеем возможность использовать меры политики, для того чтобы изменить наш образ жизни и построить более **зеленый, разумный и справедливый мир**.

Более зеленый мир. Происходящий кризис здравоохранения напоминает нам о том, насколько уязвим каждый человек перед лицом невероятно мощных сил природы. В то же время, так же как ученые предупреждали нас о риске пандемии — своего рода «черного лебедя» — они предупреждают нас об ужасающих последствиях катастрофического изменения климата. Мы не можем вернуть время вспять в борьбе с пандемией COVID-19, но можем инвестировать в сокращение выбросов и адаптацию к новым условиям окружающей среды.

По мере стабилизации экономики стран у нас есть возможность переориентировать ее, поставив во главу угла, наряду с эффективностью и рентабельностью, также стабильное развитие и устойчивость к шокам. Обоснованные меры политики помогут выделять средства на инвестиции, поддерживающие общественные блага, такие как чистый воздух, защита от наводнений, устойчивая инфраструктура или возобновляемые источники энергии. Между тем, более низкие цены на сырьевые товары могут обеспечить бюджетные возможности для поэтапной отмены регрессивных топливных субсидий, ведущих к увеличению выбросов углерода. Это принесло бы значительную отдачу: только в энергетическом секторе переход на низкоуглеродные технологии может потребовать инвестиций в размере 2,3 трлн долларов США ежегодно в течение десятилетия, что станет источником роста и создания рабочих мест на этапе восстановления.

Более разумный мир. Многие из нас в силу необходимости в последнее время работают удаленно и пользуются технологическими средствами для продолжения продуктивной работы. Мы меньше путешествуем, потребляем меньше ресурсов и внедрили более гибкие бизнес-процессы. Учебные заведения, предприятия и учреждения, вероятно, закрепят в своей практике некоторые из наиболее рациональных

методов работы, которые показали свою результативность. В то же время, кризис высветил важность инвестирования в надежную цифровую инфраструктуру и основы политики.

В 2018 году МВФ и Группа Всемирного банка разработали «Балийскую программу в области финансовых технологий», призванную помочь странам использовать преимущества быстрого прогресса финансовых технологий наряду с регулированием сопутствующих им рисков. Мы ускоряем темпы нашей работы с государствами-членами над расширением цифровых преобразований, чтобы еще больше людей могли воспользоваться их выгодами. Так, при рациональном управлении финансовые технологии могут помочь охватить финансовыми услугами 1,7 млрд людей в развивающихся странах, не имеющих доступа к банковской системе.

Более справедливый мир. Исследование МВФ также показало, что меньшему неравенству доходов сопутствует более уверенный и более устойчивый экономический рост, однако во время Великой самоизоляции многие аспекты социального неравенства стали более заметными. Например, неформальные работники, занятые в нерегулируемых секторах или не охваченные налоговой системой, в два раза чаще являются членами малоимущих домашних хозяйств. Эти же работники, как правило, не имеют возможности получать больничные или пособия по безработице, а их доступ к медицинским услугам часто нестабилен.

В условиях наращивания правительствами расходов для поддержки населения, предприятий и сообществ появляется возможность создать более справедливое общество и экономику путем инвестирования в людей. Это означает повышение уровней и качества расходов на учебные заведения, обучение и переподготовку. Это означает расширение социальных программ, носящих адресный характер для охвата наиболее уязвимого населения. Это также означает расширение прав и возможностей женщин путем уменьшения дискриминации на рынке труда. Такие инвестиции должны будут финансироваться за счет более справедливого налогообложения, особенно с учетом возросших в результате кризиса уровней государственного долга.

Новый дух солидарности

Мы помогаем друг другу в большом и малом. Сотрудники МВФ обеспечили возможность направить миллиарды долларов на поддержку самых уязвимых людей мира. Они также готовят еду для социально незащищенных людей в своих городах и заботятся о больных соседях.

Именно эта солидарность внушает мне надежду на будущее. Во время нынешнего кризиса МВФ уже продемонстрировал свою способность оказывать экстренную экономическую помощь. С переходом к следующему этапу я могу с уверенностью сказать, что мы будем оказывать поддержку нашим членам во всех возможных формах — посредством рекомендаций по экономической политике, финансирования и развития потенциала. Вместе мы реализуем предоставленную нам возможность построить лучший мир. **ФР**

КРИСТАЛИНА ГЕОРГИЕВА — директор-распорядитель МВФ.



Длительное экономическое «похмелье» после ПАНДЕМИИ

История показывает, что экономические последствия
COVID-19 могут растянуться на десятилетия

Оскар Джорда, Санджей Р. Сингх и Алан М. Тэйлор

Удар, нанесенный пандемией COVID-19 по экономической деятельности в последние месяцы, — всего лишь начало. Хотя стремительный и беспрецедентный коллапс производства, торговли и занятости, возможно, удастся обратить вспять по мере ослабления пандемии, исторические данные свидетельствуют о том, что долгосрочные экономические последствия могут проявляться в течение жизни одного или более поколений.

Среди них — длительный период низких реальных процентных ставок, схожий с долгосрочной стагнацией, который может продолжаться два и более десятилетия. При этом одна из хороших новостей заключается в том, что такие продолжительные периоды низкой стоимости заимствования ассоциируются с более высокими реальными зарплатами и создают широкие возможности для финансирования правительствами мер стимулирования, направленных на противодействие экономическому ущербу, причиненному пандемией.

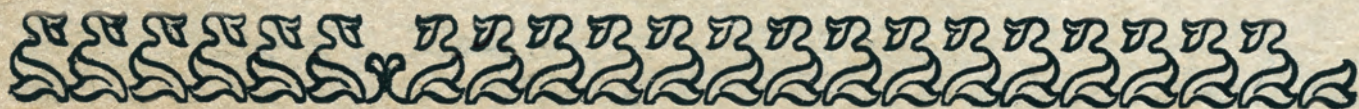
Естественно, что до настоящего времени изучение экономических последствий продолжающейся пандемии COVID-19 было сосредоточено на краткосрочных результатах стратегий смягчения и сдерживания. Однако по мере того, как правительства реализуют крупномасштабные налогово-бюджетные программы, направленные на борьбу с пандемией, важно понимать, как будет выглядеть экономический ландшафт в ближайшие годы и десятилетия. Этот ландшафт будет формировать денежно-кредитную и бюджетно-финансовую политику пока еще не до конца понятным образом.

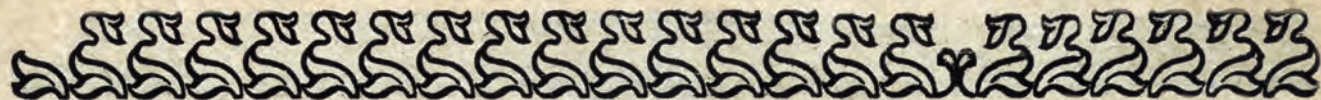
Взгляд на предыдущие пандемии, восходящие к «Черной смерти» в 14-м веке, может помочь заполнить этот пробел, пролив свет на их средне- и долгосрочные экономические последствия. Однако делая выводы на основе исторических тенденций, важно отметить одно решающее различие. Простые пандемии, такие как «Черная смерть», происходили в те времена, когда практически никто не доживал до старости. Учитывая возросшую продолжительность жизни, возможно, на этот раз ситуация сложится по-иному: смертность от COVID-19, судя по всему, непропорционально сильно затрагивает пожилых людей, которые, как правило, больше не участвуют в рабочей силе и имеют тенденцию сберегать денежные средства больше, чем молодежь.

Пандемии и макроэкономика

При исследовании исторических данных, как правило, рассматривается одно событие, имевшее место в одной стране или регионе, при этом отслеживаются местные результаты, причем максимум в течение десятилетнего периода. Однако при крупномасштабных пандемиях последствия будут ощущаться во всей экономике или по всему региону. Для этого есть две причины: либо потому, что сама инфекция широко распространилась, либо потому, что торговля и рыночная интеграция в конечном итоге распространяют экономические потрясения все дальше по карте.

В новой работе, Jordà, Singh, and Taylor (2020), мы глобально рассматриваем макроэкономические последствия пандемий в ряде европейских экономик. Мы сосредоточились на последствиях 15 крупных пандемических





Der Doctor Schnabel von Rom.



Vos Creditis, als eine fabel.
quod scribitur vom Doctor schnabel.
der fugit die Contagion
et aufert seinen Lohn darvon.
Cadavera sucht er zu fristen
gleich wie der Corvus auf der Misten.
Ah Credite, zihet nicht dort hin
dann Romæ regnat die Pestin.

Quis non deberet sehr erschrec,
für seiner Virgul oder stecken.
quã loquatur, als wår er stumm.
und deutet sein consilium.
wie mancher Credit ohne zweiffel,
das ihm tentir ein schwarzen Teuffel.
Marsupium heyst seine Höll.
und aurum die geholte seel

J. Columbina, ad virum delineavit

Paulus Fürst. Excudit

Kleidung wider den Tod zu Rom. Anno 1656.
Also gehen die Doctores Medici dahi zu Rom, wann sie die, ander Pest erkrankte Per-
sonen besuchen, sie zu curiren und fragen, sich wider den Gift zu sichern, ein langes Kleid von ge-
wårtem Tuch ihr Angesicht ist verlarvt, für den Augen haben sie grosse Crystalline Brillen, wider
Nasennemen langen Schnabel voll wolriechender Specereij, in der Hände, welche mit Hand schühert
wol versehen ist, eine lange kütche und darmit deuten sie, was man thun, und gebrauch soll

событий, каждое из которых унесло по меньшей мере 100 000 человеческих жизней — эти события указаны в таблице.

Используя недавно полученные данные о доходности долгосрочного суверенного долга, восходящие к XIV веку (Schmelzing, 2020), мы оцениваем реакцию так называемой реальной (за вычетом инфляции) естественной процентной ставки в Европе после крупной пандемии. Ниже мы просто используем выражение «естественная ставка».

Экономисты говорят о естественной, или нейтральной, процентной ставке как о равновесном уровне, который позволит экономике расти ее потенциальным темпом при стабильной инфляции. В долгосрочной перспективе естественную ставку определяют относительный спрос и предложение ссудных средств со стороны держателей сбережений и заемщиков.

Естественная ставка служит важным экономическим барометром. Например, по мере того, как население становится более экономным, относительное предложение сбережений увеличивается; когда базовый темп роста снижается, инвестиции становятся менее привлекательными — в обоих случаях естественная ставка снижается, восстанавливая равновесие.

Как показано на рис. 1, пандемии оказывают долгосрочное воздействие на процентные ставки. Через примерно 20 лет после пандемии ответная реакция естественной процентной ставки оказывается смещенной вниз почти на 1,5 процентных пункта. Для сравнения, такое снижение сопоставимо с тем, которое имело место с середины 1980-х годов до сегодняшнего дня. Мы также обнаружили, что требуется еще 20 лет, чтобы естественная ставка вернулась на прежний уровень.

Ошеломляющие результаты

Эти результаты ошеломляют и свидетельствуют о крупных экономических последствиях пандемий, наблюдавшихся в прошедшие столетия. Хорошо известно, что после серьезных спадов, вызванных финансовыми кризисами, реальные безопасные ставки, которые тесно увязаны с естественной ставкой, могут оставаться на низком уровне в течение 5–10 лет (Jordà, Schularick, and Taylor, 2013), но в этом случае продолжительность реакции еще более выраженная.

Данные, представленные на рис. 1, согласуются с известной неоклассической моделью роста. Потеря труда без параллельного разрушения капитала приводит к перебалансировке относительного дохода от труда и дохода на капитал. Обусловленное этим снижение процентных ставок может также усиливаться за счет увеличения сбережений лицами, пережившими пандемию, — возможно, они просто желают восстановить свое благосостояние или, может быть, ведут себя более экономно из осторожности.

Если это объяснение верно, то мы должны увидеть совершенно иную закономерность, следующую за историческим событием совсем иного типа, также ведущим к массовым человеческим жертвам. Речь идет о войне. В отличие

Историческая справка

В течение всей истории, зафиксированной в документах, имели место как минимум 15 крупных пандемических событий с числом умерших не менее 100 тысяч каждое.

| Событие | Начало | Конец | Число умерших |
|------------------------------------|--------|-------|---------------|
| «Черная смерть» | 1331 | 1353 | 75 000 000 |
| Итальянская чума | 1623 | 1632 | 280 000 |
| Великая чума в Севилье | 1647 | 1652 | 2 000 000 |
| Великая чума в Лондоне | 1665 | 1666 | 100 000 |
| Великая чума в Марселе | 1720 | 1722 | 100 000 |
| Первая пандемия холеры | 1816 | 1826 | 100 000 |
| Вторая пандемия холеры | 1829 | 1851 | 100 000 |
| Пандемия холеры в России | 1852 | 1860 | 1 000 000 |
| Мировая пандемия гриппа | 1889 | 1890 | 1 000 000 |
| Шестая пандемия холеры | 1899 | 1923 | 800 000 |
| Пандемия летаргического энцефалита | 1915 | 1926 | 1 500 000 |
| Испанский грипп | 1918 | 1920 | 100 000 000 |
| Азиатский грипп | 1957 | 1958 | 2 000 000 |
| Гонконгский грипп | 1968 | 1969 | 1 000 000 |
| Пандемия свиного гриппа | 2009 | 2010 | 203 000 |

Источники: Alfani and Murphy (2017); Taleb and Cirillo (2020); https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_epidemics и содержащиеся там ссылки.

от пандемий, крупные вооруженные конфликты также приводят к уничтожению урожая, земли, строений и оборудования, иными словами — к потере капитала.

Для дальнейшего анализа мы расширили наши первоначальные оценки, включив в них крупные войны, которые привели к большим человеческим жертвам (и серьезным потерям земли, строений и других традиционных форм капитала). Результаты предельно очевидны. Во время войн относительная потеря капитала по отношению к рабочей силе смещает реакцию процентной ставки вверх, а не вниз, что также показано на рис. 1. Войны, как правило, приводят к повышению реальных процентных ставок на 30–40 лет, причем к экономически (и статистически) существенному повышению.

Если неоклассический механизм верен, то есть еще один аспект, в котором должны быть видны последствия пандемий. По мере снижения соотношения между трудом и капиталом естественная ставка должна снижаться, а реальная заработная плата — увеличиваться. На рис. 2 показана реакция реальной заработной платы на пандемию; она постепенно растет, так что через 40 лет реальная зарплата оказывается примерно на 10 процентов выше. Таким образом, эта закономерность согласуется с логикой неоклассической модели роста.

Конечный результат

Великие исторические пандемии прошедшего тысячелетия, как правило, были связаны с последующим низ-

ким уровнем доходности активов. Если оценивать их по отклонениям в естественной процентной ставке, эти ответные изменения указывают на то, что за пандемиями следуют продолжительные периоды — по несколько десятилетий — с пониженными реальными процентными ставками. Это может отражать отсутствие необходимых инвестиций (из-за избытка капитала на единицу выжившей рабочей силы), возросшее желание сберечь (из осторожности, большей неопределенности или желания восстановить истощенное благосостояние), или и то, и другое.

Если отмеченные нами исторические тенденции проявятся аналогичным образом после COVID-19, то долговременная стагнация (Summers, 2014) будет серьезным вопросом при формировании денежно-кредитной политики и политики бюджетной стабилизации в течение следующих двух или более десятилетий.

Но стоит ли на этот раз ожидать снижения естественной ставки на 1,5–2 процента? Имеются, по крайней мере, три фактора, которые, вероятно, ослабят процесс снижения естественной ставки.

Во-первых, если современное медицинское обслуживание и меры в области общественного здравоохранения окажутся более действенными, то число жертв COVID-19 по отношению к общей численности населения может оказаться меньше, чем число жертв некоторых крупных пандемий прошлого.

Во-вторых, COVID-19 затрагивает в первую очередь пожилых людей, которые больше не участвуют в рабочей силе и, как правило, сберегают относительно больше, чем молодежь, что является заметным отличием от прошлых столетий, когда продолжительность жизни людей была короче.

В-третьих, активная налогово-бюджетная экспансия, направленная на борьбу с пандемией, будет способствовать дальнейшему росту государственного долга, снижая национальную норму сбережений и, возможно, оказывая повышательное давление на реальные процентные ставки.

В чистом выражении, мы все же ожидаем, что период низких реальных процентных ставок будет продолжительным (хотя этот эффект будет ослаблен рассмотренными факторами). В этом случае низкие реальные ставки должны предоставить правительствам нужное им бюджетное пространство для активного смягчения последствий пандемии. **ФР**

ОСКАР ДЖОРДА — старший советник по вопросам политики в Федеральном резервном банке Сан-Франциско и профессор экономики в Калифорнийском университете в Дэвисе.

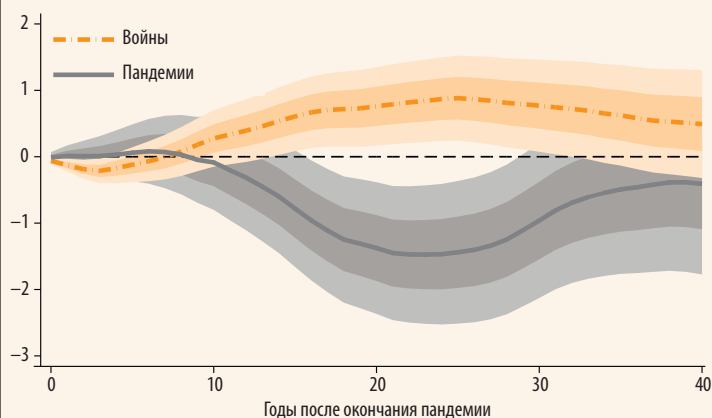
САНДЖЕЙ Р. СИНГХ — доцент экономики в Калифорнийском университете в Дэвисе. **АЛАН М. ТЕЙЛОР** — профессор экономики и финансов в Калифорнийском университете в Дэвисе.

Рисунок 1

Войны в сравнении с пандемиями

После войн реальная процентная ставка обычно остается повышенной в течение десятилетий; после эпидемий ситуация противоположная.

(Реакция реальных процентных ставок на пандемию, в процентах)



Источник: Jorda, Singh, and Taylor (2020).

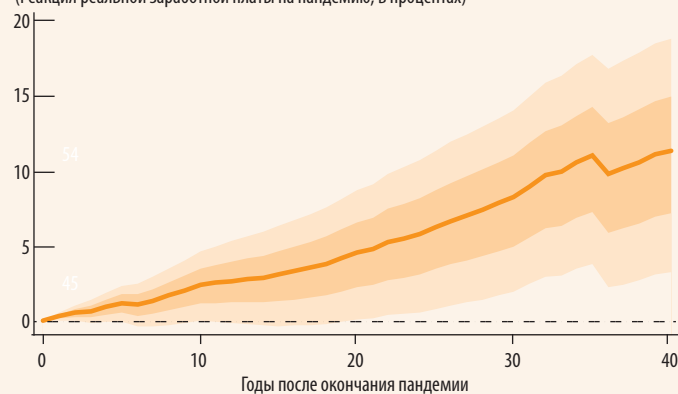
Примечание. Затененные участки отражают стандартные диапазоны отклонений.

Рисунок 2

Устойчивый рост

Реальная заработная плата имеет тенденцию к постепенному росту в течение десятилетия, следующего за пандемией.

(Реакция реальной заработной платы на пандемию, в процентах)



Источник: Jorda, Singh, and Taylor (2020).

Примечание. Затененные участки отражают стандартные диапазоны отклонений.

Литература

Jordà, Ò., M. Schularick, and A. M. Taylor. 2013. "When Credit Bites Back." *Journal of Money, Credit and Banking* 45 (s2): 3–28.

Jordà, Ò., S. R. Singh, and A. M. Taylor. 2020. "Longer-Run Economic Consequences of Pandemics." *Covid Economics: Vetted and Real-Time Papers* 1 (April 3): 1–15.

Schmelzing, P. 2020. "Eight Centuries of Global Real Interest Rates, R-G, and the 'Suprasecular' Decline, 1311–2018." Bank of England Staff Working Paper 845, London.

Summers, L. H. 2014. "U.S. Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound." *Business Economics* 49 (2): 65–73.

Спасительная ПОМОЩЬ под угрозой

Пандемия COVID-19 грозит иссушить жизненно важный источник доходов для бедных и уязвимых стран

Антуанетт Сайех и Ральф Чами

Пандемия COVID-19 подрывает экономику как богатых, так и бедных стран. Однако для многих стран с низкими доходами и уязвимых государств это экономическое потрясение будет еще сильнее из-за потери денежных переводов, которые трудовые мигранты и иностранные рабочие, работающие за рубежом, отправляли домой.

Потоки денежных переводов в страны с низкими доходами и уязвимые государства служат средством спасения для населения, а также обеспечивают столь необходимые налоговые поступления. По состоянию на 2018 год, поток денежных переводов в эти страны достиг 350 млрд долларов США, превысив объем прямых иностранных инвестиций, портфельных инвестиций и иностранной помощи, как единственный важнейший источник доходов из-за рубежа (см. рис. 1). Сокращение потоков денежных переводов, вероятно, повысит экономическую, бюджетную и социальную нагрузку на правительства этих стран, которые с трудом справляются и в нормальных условиях.

Денегные переводы — это частные трансферты доходов контрциклического характера, то есть они поступают

от мигрантов на их родину, когда эта страна испытывает макроэкономический шок. Таким образом, они обеспечивают своим семьям страховку от резкого изменения доходов, поддерживая и выравнивая их потребление. Денегные переводы также финансируют торговое сальдо и являются источником налоговых поступлений для правительств в этих странах, которые зависят от налога на добавленную стоимость, торговли и налогов с продаж (Abdih et al., 2012).

Во время этой пандемии негативное влияние пересыхания потоков денежных переводов требует совместных ответных действий — не только ради спасения бедных стран, но и во благо богатых. Во-первых, мировое сообщество должно признать преимущество сохранения мигрантов, насколько возможно, там, где они находятся, — в принимающих странах. Сохранение мигрантов помогает принимающим странам поддерживать и восстанавливать оказание ключевых услуг в их экономике и позволяет сохранить поток денежных переводов в получающие страны, хоть и в значительно меньших объемах. Во-вторых, страны-доноры и международные финансовые организации также

не должны оставаться в стороне и помочь родным странам мигрантов не только бороться с пандемией, но и ослабить шок от потери потоков частных доходов именно тогда, когда эти страны с низкими доходами и уязвимые государства в них больше всего нуждаются.

Трансмиссия шоков

Денежные переводы — это потоки доходов, которые синхронизируют деловой цикл множества стран-получателей с деловым циклом стран-отправителей. В хорошие времена такая взаимосвязь выгодна для обеих сторон, она снабжает необходимыми трудовыми ресурсами экономику принимающих стран и обеспечивает необходимыми доходами семьи мигрантов у них на родине. Однако такая близкая связь принимающих и получающих стран через деловые циклы несет риск ухудшения ситуации. Экономические потрясения в принимающих мигрантов странах, такие как потрясения, спровоцированные пандемией коронавируса, могут передаться в экономику стран-получателей денежных переводов. Например, для страны-получателя, в которой денежные переводы составляют как минимум 10 процентов годового ВВП, сокращение разрыва выпуска (разницы между фактическим и потенциальным ростом) в принимающей стране на 1 процент, как правило, приведет к сокращению разрыва выпуска в стране-получателе почти на 1 процент (Varajas et al., 2012). Во многих странах денежные переводы составляют значительно больше 10 процентов ВВП; лидируют в этом отношении Таджикистан и Бермудские Острова, где этот показатель превышает 30 процентов (см. рис. 2).

Пандемия может ударить по потокам денежных переводов даже сильнее, чем во время финансового кризиса 2008 года, и именно в тот момент, когда бедные страны пытаются справиться с воздействием COVID-19 на их экономику. Трудовые мигранты, которые оказываются без работы, скорей всего, сократят объем денежных переводов своим семьям на родине. Страны-получатели лишатся важного источника доходов и налоговых поступлений именно тогда, когда больше всего в них нуждаются (Abdih et al., 2012). По данным Всемирного банка, потоки денежных переводов могут сократиться примерно на 100 млрд долларов США в 2020 году, что равносильно снижению примерно на 20 процентов от уровня 2019 года (см. рис. 3). Это отразится на бюджетном и торговом сальдо, а также снизит возможность стран финансировать и обслуживать свой долг.

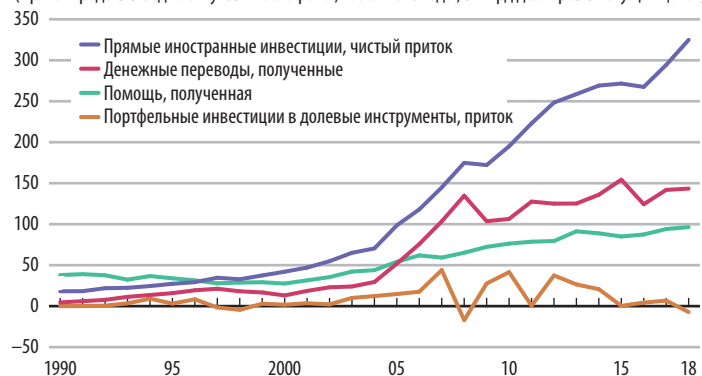
Банки в странах происхождения мигрантов полагаются на приток денежных переводов, как дешевый источник финансирования за счет депозитов, поскольку эти потоки подкреплены альтруистическими соображениями. К сожалению, эти банки сейчас, скорее всего, ждут повышение издержек на операционную деятельность, и их воз-

Рисунок 1

Стабилизирующая сила

Денежные переводы имеют жизненно важное значение для стран с низкими доходами и уязвимых государств и служат средством спасения для этих стран в период макроэкономических потрясений.

(Приток средств в бедные и уязвимые страны, 1990–2018 годы, в млрд долларов в текущих ценах)



Источник: «Показатели мирового развития» Всемирного банка.

Рисунок 2

Зависимость от денежных переводов

Десять крупнейших получателей денежных переводов, расположенные в различных регионах; занимающие верхние строчки получают через этот канал более 30 процентов ВВП.



Источник: «Показатели мирового развития» Всемирного банка.

можности выдавать кредиты (частному сектору или на финансирование государственного дефицита) значительно сократятся (Varajas et al., 2018). Кроме того, частный сектор, состоящий в основном из самозанятых граждан и малых и средних предприятий, которые обычно

Рисунок 3

Резкое падение

Ожидается, что глобальные потоки денежных переводов сократятся в этом году на 20 процентов в результате пандемии, усугубив положение семей в бедных странах.

(Млрд долларов)



Источники: «Показатели мирового развития» Всемирного банка и Группа по перспективам развития Всемирного банка.

ОПР — официальная помощь на цели развития.

имеют ограниченный доступ к кредиту, в дополнение к еще более жестким условиям кредитования банками, скорее всего, лишится финансирования за счет денежных переводов. Все это в добавок к снижению спроса на их услуги и продукты в результате кризиса.

И это еще не все. Затяжной кризис усилит давление на рынок труда богатых стран, и потерявшие работу мигранты лишатся статуса резидентов в принимающих странах и будут вынуждены вернуться на родину. Например, в странах Персидского залива, таких как Саудовская Аравия и Объединенные Арабские Эмираты, которые прибегают к помощи трудовых мигрантов из стран Ближнего Востока, Северной Африки и Юго-Восточной Азии, падение цен на нефть и снижение экономической активности могут привести к отъезду мигрантов (некоторые из которых уже заражены вирусом) на родину. В своих странах, где на рынке труда уже полно безработной молодежи, они, вероятно, пополнят ряды безработных, а также усилят нагрузку на и без того хрупкие системы здравоохранения. Это может повысить социальное давление в странах, которые плохо подготовлены к борьбе с пандемией, а также, возможно, отразится и на ситуации за их пределами. В попытке избежать трудностей у себя на родине, люди, скорее всего, будут искать других берегов, но у более богатых стран, в которых тоже в самом разгаре идет борьба с вирусом и может быть мало желания впускать мигрантов, что потенциально еще больше усугубит кризисную ситуацию с беженцами.

Глобальная угроза

По сравнению с прошлыми экономическими кризисами, эта пандемия представляет еще большую угрозу для стран, которые сильно зависят от доходов от денежных переводов. Глобальный характер этого кризиса означает, что страны-получатели не только столкнутся с иссушением потоков денежных переводов, но и одновременно испытают отток частного капитала, а возможно и сокращение помощи от испытывающих трудности доноров. Обычно, когда происходит отток частного капитала из страны под влиянием макроэкономического шока, связанного с климатом или ухудшением условий торговли в стране, потоки денежных переводов снижают влияние бегства капитала. В условиях текущего кризиса, напротив, бедные страны могут столкнуться с обоими явлениями — бегством капитала и сокращением потоков денежных переводов.

Поскольку мировой спрос, скорее всего, пострадает, странам-получателям денежных переводов будет сложно преодолеть проблему кризиса за счет экспорта. Можно ожидать, что ослабление валюты подстегнет спрос на товары их экспорта или повысит привлекательность туризма, поскольку этот шок носит системный характер (Varajas et al., 2010). Слабость валюты может ухудшить экономическое положение многих из этих стран с низкими доходами и уязвимых государств, долг которых денонмирован в иностранной валюте, что еще больше понизит локальный спрос и приведет к еще большему сокращению местной экономики.

Что можно сделать?

Этот кризис обладает уникальным эффектом усиления бюджетных ограничений в странах с низкими доходами, из которых приезжают мигранты, именно в тот момент, когда необходимы действия со стороны государственного сектора, как для защиты населения от пандемии, так и для поддержки местной экономики в преодолении масштабных негативных потрясений. Потеря налоговых поступлений вследствие сокращения потребления, поддерживаемого денежными переводами, только усугубит положение правительств, которые уже стеснены в средствах, и сильно подорвет их возможность принятия контрциклических бюджетных мер. Это делает чрезвычайно важной помощь международного сообщества, даже в условиях, когда богатые страны сами несут огромное бюджетное бремя.

Богатые страны сами заинтересованы в том, чтобы мигранты не уезжали на родину, а также в том, чтобы предоставить бедным странам ресурсы на борьбу с пандемией. Уровень заболеваемости в богатых странах намного выше, и особенно среди трудовых мигрантов из-за их плачевных условий труда и проживания. Мигранты, которые уезжают домой, рискуют привести с собой вирус. Если это произойдет, бедные страны станут благоприятной почвой для

Этот кризис обладает уникальным эффектом усиления бюджетных ограничений в странах с низкими доходами, из которых приезжают мигранты, именно в тот момент, когда необходимы действия со стороны государственного сектора.

вируса, который возвратится бумерангом, когда беженцы отправятся на поиски новых берегов. Тогда на то, чтобы мир избавился от этого вируса, потребуются десятки лет и множество человеческих жизней.

Сейчас необходимо принять три основных меры.

Во-первых, принимающим странам необходимо стабилизировать возможности для трудоустройства трудовых мигрантов в своей экономике. Пакеты льгот, направленные на защиту занятости граждан в богатых странах, могут также помочь трудовым мигрантам сохранить работу. Признавая необходимость защиты и упрочения благосостояния трудовых мигрантов, премьер-министр Сингапура недавно заверил трудовых мигрантов в своей стране, что «мы позаботимся о вашем здоровье, вашем благополучии и ваших средствах к существованию. Мы будем сотрудничать с вашими работодателями, чтобы убедиться, что ваш труд оплачивается и вы можете отправлять деньги домой... Это наш долг и наша ответственность перед вами и вашими семьями». Действия принимающих стран могут помочь сохранить спасительные денежные переводы, а также снизить вероятность возвращения мигрантов на родину.

Оказание поддержки мигрантам также поможет странам с развитой экономикой быстрее вернуться к полномасштабной производственной деятельности. Если принимающие страны отправят мигрантов назад, восстановление производства в богатых странах до прежних уровней займет еще больше времени. В таких странах, как Соединенные Штаты, которые зависят от сезонных работников, удержание мигрантов внутри страны и расширение тестирования на инфекцию принесет двойную пользу — обеспечит запас свежей сельскохозяйственной продукции для принимающей страны и сохранение денежных переводов для родных стран мигрантов.

Во-вторых, странам, принимающим возвращающихся мигрантов, понадобится помощь в сдерживании, смягчении последствий и снижении масштабов вспышки болезни. Страны-доноры должны помочь с расходами на смягчение последствий вируса, чтобы уменьшить тяжесть кризиса в местной экономике и предотвратить возможные последствия. Возвращающиеся мигранты, вероятно, создадут дополнительную нагрузку на системы здравоохранения своих стран, которые с трудом сдерживают распространение локальных инфекций и избегают остановки местной экономики. Официальным органам этих стран понадобится максимальное наращивание проверок в городах, а также

поддержка в реализации карантинных мер для возвращающихся мигрантов, которые могут быть инфицированы. Если к возвращению мигрантов подходить таким образом, это может также принести пользу их родным странам в более долгосрочной перспективе. Мигранты, которые рассчитывают навсегда вернуться на родину, могут привести с собой свои сбережения, а их трудовые навыки могут способствовать развитию их стран происхождения.

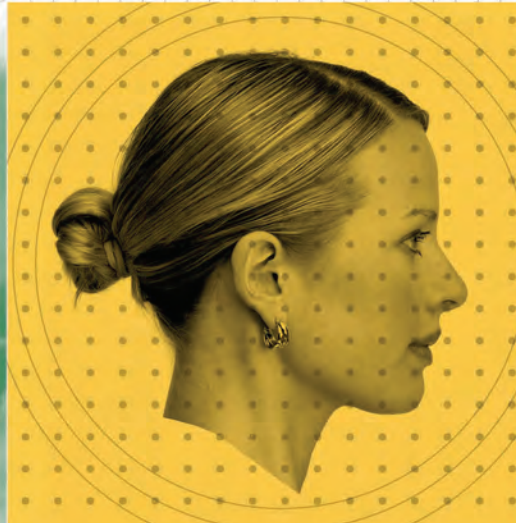
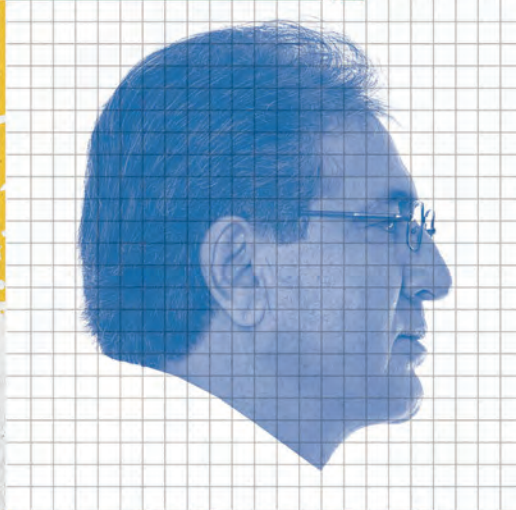
В-третьих, учитывая, что правительства бедных стран имеют ограниченное пространство для маневра, этим странам понадобится помощь международных финансовых организаций и сообщества доноров. Международным финансовым организациям необходимо усилить поддержку этих стран в вопросах, связанных с бюджетом и платежным балансом. Она должна подразумевать обеспечение доступа к программам социального страхования для наиболее уязвимых слоев населения этих стран (тех, чье потребление и благополучие зависит от притока денежных переводов). И, возможно, сейчас более, чем когда-либо, глобальные усилия по достижению Цели 10 в области устойчивого развития, снижения высокой стоимости денежных переводов до 3 процентов, могут занять центральное место.

Текущий кризис дает понять, что это общая беда глобального сообщества богатых и бедных стран. Мы можем либо делать то, что принесет пользу всем, либо столкнуться с последствиями роста социального неравенства, которое отразится на всех нас. **ФР**

АНТУАНЕТТ САЙЕХ — заместитель директора-распорядителя МВФ и **РАЛЬФ ЧАМИ** — заместитель директора в Институте профессионального и организационного развития МВФ.

Литература

- Abdih, Y., A. Barajas, R. Chami, and C. Ebeke. 2012. "Remittances Channel and Fiscal Impact in the Middle East, North Africa, and Central Asia." IMF Working Paper 12/104, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Barajas, A., R. Chami, C. Fullenkamp, and A. Garg. 2010. "The Global Financial Crisis and Workers' Remittances to Africa: What's the Damage?" *Journal of African Development* 12 (1): 73–96.
- Barajas, A., R. Chami, C. Ebeke, and S. Tapsoba. 2012. "Workers' Remittances: An Overlooked Channel of International Business Cycle Transmission?" IMF Working Paper 12/251, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Barajas, A., R. Chami, C. Ebeke, and A. Oeking. 2018. "What's Different about Monetary Policy Transmission in Remittance-Dependent Countries?" *Journal of Development Economics* 134:272–88.
- Chami, R., E. Ernst, C. Fullenkamp, and A. Oeking. 2018. "Are Remittances Good for Labor Markets in LICs, MICs, and Fragile States? Evidence from Cross-Country Data." IMF Working Paper 18/102, International Monetary Fund, Washington, DC.



ПРИЗНАНИЕ ИДЕНТИЧНОСТИ

Широко разделяемая идентичность может быть основой чувства общей судьбы, которая является фундаментальным основанием для надлежащей политики

Андрес Веласко

Что такое популизм? Неудивительно, что экономисты определили это явление исключительно в экономических терминах. Классическое определение популизма — это «подход к экономике, который подчеркивает рост и перераспределение доходов и преуменьшает роль рисков инфляции и дефицита финансирования, внешних ограничений и реакции экономических агентов на агрессивную нерыночную политику» (Dornbusch and Edwards, 1991).

Проблема с этим определением состоит в том, что оно не применимо к большинству режимов, которые сегодня называются популистскими. Даже среди левых популистских правительств в Латинской Америке — именно тех, которые должны соответствовать определению Дорнбуша-Эдвардса, — можно найти примеры того же самого. Бывший президент Боливии Эво Моралес, по крайней мере в первые годы своего правления, был осмотрителен в управлении доходами страны от газа; в Мексике в последнее время президент Андрес Мануэль Лопес Обрадор сокращал расходы и оставался в границах небольшого бюджетного дефицита.

Политический популизм, который отличается от *экономического* популизма, предлагает решение этой загадки: можно иметь одно, не имея другого.

Популизм — это способ проводить политику, в которой конфликт занимает центральное место (Müller, 2016; Mudde and Rovira, 2017). Однородная группа, называемая «народом», часто противопоставляется другим — «элите», местным меньшинствам, иммигрантам, иностранцам. Мюллер подчеркивает моралистическую интерпретацию политики популистами: те, кто на стороне народа, высоконравственны; остальные аморальны и идут на поводу у коррумпированной элиты.

Популистский подход к политике основывается на трех элементах: отрицании сложности, антиплюрализме и персоналистском подходе к политическому представительству. Большинство из нас считают, что социальный выбор (строить больше школ или больниц? стимулировать или сдерживать международную торговлю? либерализовать или ограничить аборт?) является сложным, и что противоположные взгляды на то, что следует делать, являются естественным следствием этой сложности. Популисты с этим не согласны.

Таким образом, неизбежно, что популисты не верят в плюрализм. Для них существует только одно правильное мнение — мнение народа, которое, следовательно, является единственной точкой зрения, имеющей политическую легитимность. Отсюда следует, что сложные механизмы либеральной демократии с ее делегированием и представительством не нужны. Нет необходимости в бесконечных парламентских дебатах: единую «волю народа» можно выразить одним голосованием. Поэтому популисты любят референдумы и склонны идти по скользкому пути к авторитаризму или прямой диктатуре.

Политика преобладает над экономикой

Что стоит за ростом популизма? Стандартный ответ — кошелек. В таких странах, как Соединенное Королевство и США, распределение доходов ухудшилось, и львиная доля достается верхнему 1 проценту. В местах, которые остались позади в результате технологических изменений и глобализации, люди потеряли работу и терпение. Мировой финансовый кризис 2008 года не только вызвал много страданий, но и укрепил убежденность в том, что Уолл-стрит — враг Мэйн-стрит. Неудивительно, что политика стала конфронтационной и популисты одерживают верх.

Если этот сюжет верен, политический вывод прост: обложить налогом богатых, перераспределять больше доходов и прогнать негодяев, которые играли на руку банкирам. Популизм в конечном счете исчезнет. Стандартный сюжет прост и привлекателен. Но правильно ли это? Является ли это надежной основой для ответных мер политики?

В эмпирических статьях, ставящих целью показать, что в Северной Америке и Западной Европе силы популизма носят в основном экономический характер, недостатка нет. Но имеется также множество статей, в которых делается вывод, что рост популизма является результатом культурной обратной реакции. Доказательства в пользу последнего не ограничиваются Соединенным Королевством и США, утверждают авторы работы Inglehart and Norris (2016), которые исследовали популистские партии в 31 европейской стране. «В целом мы находим наиболее последовательные доказательства, подтверждающие тезис о культурной обратной реакции», — заключают они.

Пока что наиболее формальные свидетельства касаются возможных источников популизма в процветающих странах Северной Америки и Западной Европы. Формальные эмпирические исследования причин популизма в странах с формирующимся рынком гораздо скуднее. Но неофициальные данные позволяют предположить, что их история довольно сильно отличается от той, которая часто рассказывается о богатых странах.

В сюжете о богатых странах центральное место занимает экономический застой и разочарование тех, кто остался позади. Напротив, в странах с формирующимся рынком правый популизм процветает в странах с высокими экономическими показателями — что прямо противоположно предсказаниям гипотезы «отсутствия экономической безопасности». Темпы роста в Индии, Турции и на Филиппинах составляли 6,5–7 процентов с 2010 года. Польша почти не пострадала от последствий европейского финансового кризиса и занимала ведущее место по темпам роста в Европе при средних темпах роста на душу населения свыше 4 процентов начиная с 1992 года.

Или же рассмотрим соседнюю Чешскую Республику, где безработица составляет всего 2,3 процента, что является самым низким показателем в Европейском союзе, а темп роста экономики составил 4,3 процента в 2017 году. В стране мало иммигрантов и практически отсутствует кризис беженцев. Тем не менее, на последних выборах популистские партии привлекли четырех из каждых десяти избирателей — десятикратное увеличение за два десятилетия.

Таким образом, в этих странах популизм, по-видимому, является результатом экономических достижений, а не трудностей! Напротив, в стандартном сюжете предполагается, что популистами должны стать проигравшие от глобализации, но такие страны, как Венгрия, Индия,

Польша, Турция и Филиппины явно выиграли от глобализации — и все же также стали популистскими.

Есть еще один неудобный факт, который следует рассмотреть: если бы всплеск популизма отражал потребность в перераспределении, можно было бы ожидать, что всплеск будет происходить на левой, а не правой стороне. Однако впечатляющих успехов добились правые популисты, как наблюдалось в Бразилии, Венгрии, США и многих других странах мира. Политика некоторых из этих популистов, по всей вероятности, ухудшит, а не улучшит распределение доходов, и тем не менее избиратели из среднего и рабочего класса поддерживают их.

Ключевой ролью политики является урегулирование претензий, как экономических, так и других. Поворот к популизму и авторитаризму предполагает неспособность демократической политики эффективно справиться с этими претензиями. Для этого есть односложная причина: идентичность.

Корни идентичности

В своей последней книге *“Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment”* («Идентичность: стремление к признанию и политика неприятия») Фрэнсис Фукуяма утверждает, что «люди часто хотят не признания своей индивидуальности, а признания своего сходства с другими людьми». Люди также хотят, чтобы эту идентичность признавали и уважали. Фукуяма напоминает нам, что философы от Аристотеля до Гегеля ставили желание уважительного отношения к себе в центр человеческой мотивации. Поэтому «политика идентичности — это всегда и везде борьба за признание достоинства».

Какое это имеет отношение к популизму? Очень большое. Добавим к вышеприведенным определениям, что популизм — это стиль политики, который *манипулирует* расхождениями во взглядах на идентичность и *усиливает* их ради политической выгоды. Популизм — это разновидность политики идентичности. Он всегда означает «мы» против «них».

Политика идентичности — непростая тема для экономистов. До недавнего времени экономическая теория не оставляла места для идентичности. Предполагалось, что у людей есть предпочтения, но то, что им нравится и что не нравится, не составляло единого целого, которое можно было бы назвать идентичностью. Джордж Акерлоф и Рэйчел Крэнтон решили изменить это. Они утверждали, что в широком контексте структура предпочтений определяется выбором индивидом социальной идентичности. Затем эти два экономиста начали изучать экономические последствия таких предпочтений.

Подход с точки зрения идентичности, предложенный Акерлофом и Крэнтоном, полезен при рассмотрении многих вопросов, но для понимания связи между политикой

ПОПУЛИЗМ — ЭТО РАЗНОВИДНОСТЬ ПОЛИТИКИ ИДЕНТИЧНОСТИ. ОН ВСЕГДА ОЗНАЧАЕТ «МЫ» ПРОТИВ «НИХ».

идентичности и популизмом особого внимания заслуживают три из них. Во-первых, люди готовы платить высокую цену, финансовую и иную, для поддержания своей идентичности. Например, в средних школах США (Akerlof and Kranton, 2002) учащиеся, которые идентифицируют себя как *нерды*, усердно учатся, а учащиеся, которые идентифицируются как *качки* или как *укурки*, не учатся и отстают, даже если им это дорого обходится, потому что такое поведение укрепляет их идентичность и самоуважение. Аналогичным образом, политики-популисты проводят экстремальную и в конечном итоге неустойчивую политику, чтобы сигнализировать избирателям, что они (политики) не находятся в кармане могущественной элиты. Поэтому то, что на первый взгляд кажется экономическим поведением, обреченным на провал, становится вполне рациональным, если принять во внимание идентичность. И популизм, безусловно, включает множество обреченных на провал решений экономической политики.

Во-вторых, идентичность сопряжена с возрастающей социально-политической отдачей. По мере увеличения доли людей, которые идентифицируют себя с определенной группой, возрастает и социальное давление, направленное на то, чтобы идентифицировать себя с этой группой и следовать ее кодексу поведения. Или же люди могут выбрать группу, с которой они хотят идентифицировать себя, и, прикнув к ней, действовать таким образом, чтобы свести к минимуму расстояние между собой и этой группой.

В-третьих, если идентичность в какой-то момент становится основным фактором, определяющим политическое поведение, в политической борьбе становятся полезными орудия, отличные от экономической политики. Популистские политики часто стратегически используют токсичные и противоречивые высказывания в целях «мобилизации базы» и изменения размера конкурирующих групп идентичности. Популисты злобствуют не по ошибке, а по замыслу.

Если идентичность необходима для популизма, а популизм занимает центральное место в современной политике, как должны реагировать демократические политики и директивные органы? Сначала они должны посмотреть фактам в лицо и признать, что идентичность имеет значение, и что ее побочные продукты не всегда хороши.

Заострение внимания на идентичности также побуждает уделять больше внимания вопросам, которые долгое время игнорировались или неправильно использова-


лись. Возьмем, к примеру, тяжелое положение городов, где деиндустриализация уничтожила рабочие места. В прошлом стандартным советом было переехать в место с широкими возможностями высокооплачиваемого трудоустройства. Сегодня мы понимаем, что это не обязательно здравый совет. Мало того, что наиболее образованные и предприимчивые уезжают, оставляя позади сообщества, которые напрягают все силы, чтобы поддерживать бизнес и сводить концы с концами. Сочетание потери работы и внешней миграции также ослабляет местное сообщество и бросает вызов общей идентичности. Именно поэтому местная политика является важнейшим компонентом в инструментарии демократического политика.

Необходимы также и другие изменения: демократические лидеры должны научиться практиковать политику идентичности — но правильную ее разновидность. Люди не могут отказаться от своей узкой идентичности, которая имеет наиболее прочные корни. Но широко разделяемые общие идентичности также имеют значение и могут составить основу чувства общей судьбы, которая лежит в основе надлежащей политики. Как отметил историк Майкл Игнатъев в номере *Financial Times* от 5 сентября 2019 года, «национальная идентичность — это постоянное соперничество за то, кто принадлежит к национальному “мы”». Единственной альтернативой этому разрыву является общая идентичность, любовь к стране, основанная не на ложном чувстве расового превосходства, а на том факте, что наша родина выступает за благородные общечеловеческие ценности. **ФР**

АНДРЕС ВЕЛАСКО — декан факультета государственной политики Лондонской школы экономики и бывший министр финансов Чили.

Литература

- Akerlof, G., and R. Kranton. 2002. "Identity and Schooling: Some Lessons for the Economics of Education." *Journal of Economic Literature* 40 (4): 1167–201.
- Dornbusch, R., and S. Edwards. 1991. "The Macroeconomics of Populism in Latin America." In *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, edited by R. Dornbusch and S. Edwards. Chicago: University of Chicago Press.
- Inglehart, R., and P. Norris. 2016. "Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash." HKS Faculty Research Working Paper Series RWP16-026, Harvard Kennedy School, Cambridge, MA.
- Mudde, C., and C. Rovira. 2017. *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Müller, J.-W. 2016. *What Is Populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania.



ПОДГОТОВКА К МИРУ, ПОЛНОМУ НЕИЗВЕСТНОСТИ

Необходимо совместно работать над решением проблем, выявленных кризисом
Эра Дабла-Норрис, Витор Гаспар, Майкл Кин и Калпана Кочхар

Мы должны наладить сотрудничество, взаимодействие; использовать механизмы, инструменты, которые были созданы, чтобы помочь тем, кто голоден и болен; создать, установить инструменты, которые обеспечат стабильность или будут способствовать стабилизации экономики нашего мира.

— Фред Винсон (делегат США в Бреттон-Вудсе, будущий председатель Верховного суда) Комиссия I, 1944 год

Если бы я присутствовал при Творении, я бы дал несколько полезных советов для лучшего упорядочения мира.

— Альфонсо X, король Испании, 1252–1284 годы.

Когда COVID-19 стихнет, мы напомним себе о том, как все изменилось, о мире, который существовал раньше. Но разворачивающийся кризис содержит серьезные уроки на будущее. Когда делегаты от разных стран встретились в Бреттон-Вудсе в июле 1944 года для разработки плана послевоенного мира, война была все еще далека от завершения. Тем не менее, вспоминая упущенные возможности после предыдущей мировой войны, они поняли, что акцент должен сместиться с прекращения войны на создание новых основ. Современная мировая экономика сталкивается с совершенно другими проблемами, но важные параллели сохраняются. Неотложность и скорость действий так же важны, как и необходимость мобилизации ресурсов в реальном масштабе.

Многое неизвестно о том, сколько времени потребуется для разработки и развертывания эффективных вак-

цин, о продолжительности и вероятности повторных вспышек эпидемии и строгой изоляции, а также о конечных экономических последствиях. Тем не менее, можно выделить ряд непреложных моментов международного порядка после COVID-19.

Во-первых, жизненно важное значение имеет международное сотрудничество в обеспечении эффективных ответных мер общественного здравоохранения, которые опираются на прочный научный консенсус относительно причин заболевания и смягчения его последствий.

Успехи международного сотрудничества до этой пандемии были сосредоточены вокруг инициатив государственного и частного сектора в области здравоохранения, важнейшими атрибутами которых считались прозрачность, подотчетность и широкое участие. К числу примеров относятся Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией, Глобальный альянс по вакцинам и иммунизации и Коалиция по инновациям в области обеспечения готовности к эпидемиям. Правительствам стоило бы подумать о том, что не сработало в этот раз, и попытаться понять, как финансирование проектов в общественных интересах может опираться на существующие инициативы. Это могло бы помочь в проведении исследований и разработок вакцин и средств диагностики будущих вспышек заболеваний.

Ответные меры общественного здравоохранения требуют заострения всеобщего внимания на пандемиях. Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны, многие из которых крайне плохо оснащены для борьбы с нынешним шоком для здравоохранения и экономики, все чаще оказываются на переднем крае распространения этой

болезни. Нельзя исключить вероятность третьей и последующих волн вспышек пандемии, если вирус не будет ограничен повсюду. Слышатся призывы к финансированию для смягчения экономических последствий пандемии в более бедных странах. Но в равной степени важно уделять внимание обеспечению того, чтобы производство и распространение будущих вакцин и лекарств по всему миру было быстрым, недорогим и универсально доступным. Достижение этой цели потребует, чтобы правила в отношении ценообразования и производства разрабатывались и применялись такими методами, которые высоко расценивают международное сотрудничество и солидарность.

Во-вторых, Великий карантин поставил технологии непосредственно на передний план занятости, потребления, снабжения, взаимодействия и доставки. Технологии широко используются для борьбы с пандемией, от прогнозирования и моделирования вспышек до отслеживания контактов, проводимого сообществами. Видеоконференции, удаленные рабочие места и новые социальные платформы приводят в действие дистанционную работу почти в одночасье, и эта тенденция, вероятно, сохранится после отмены карантина. Переход на цифровые каналы в сфере услуг — от телездравоохранения до обучения в режиме онлайн, безналичных переводов и экстренной помощи для поддержки уязвимых — занимал центральное место среди ответных мер стран. Потребность в бесконтактных платежах ускоряет переход от наличных платежей к цифровым, а оцифровка бизнес-моделей и цепочек поставок изменяет форму торговли и доставки. Технологии могут сыграть решающую роль в создании новых источников роста, повышении производительности и оказании помощи работникам и предприятиям в переходе и адаптации к новому миру.

Очень важно использовать преимущества технологии, не оставляя никого позади в цифровом мире после COVID-19. Возможность подключения к средствам связи является необходимым условием для дистанционной работы, но в США более 21 миллиона человек не имеют современного широкополосного доступа к Интернету. Примерно 60 процентов населения мира, в основном женщины в странах с формирующимся рынком и в развивающихся странах, до сих пор не имеют компьютеров или доступа к Интернету, и число женщин, пользующихся Интернетом, на 250 миллионов меньше, чем число мужчин. Развивающиеся технологии могут стать хорошим средством достижения равенства, но в отсутствие надлежащей инфраструктуры и управления цифровой разрыв может расширяться. Как и в сфере общественного здравоохранения, для преодоления этого разрыва и обеспечения того, чтобы цифровая интеграция означала экономическую интеграцию, существуют возможности для инновационных партнерских отношений между государственным и частным секторами.

Также существует острая необходимость адаптировать и реформировать системы образования и подготовки кадров,

с тем чтобы сократить несоответствия навыков для высокотехнологичных рабочих мест. Но не всякую работу можно делать из дома. COVID-19 показывает нам яснее, чем когда-либо прежде, что, по словам Мартина Лютера Кинга, «любой труд обладает достоинством». Пандемия также выявила несоответствие между тем, какие работники считаются необходимыми в этой борьбе, — например, работники в сфере здравоохранения, по уходу за престарелыми, сельского хозяйства и продовольственных магазинов, — и неустойчивостью их пособий и гарантий занятости. Необходимо будет устранить серьезные недостатки в социальной защите этих работников и бесчисленного множества других, работающих в неформальной экономике.

В-третьих, пандемии, подобно урозам, связанным с изменением климата, служат суровым напоминанием об актуальности природных явлений и необходимости обеспечения долгосрочной устойчивости. Меры по борьбе с изменением климата и обеспечению устойчивости могут вновь стать приоритетными при использовании пакетов бюджетных стимулов для ускорения восстановления экономики. Инвестиции в устойчивую к изменениям климата инфраструктуру и переход к низкоуглеродному будущему могут привести к созданию значительного числа рабочих мест в краткосрочной перспективе и накоплению капитала при одновременном повышении экономической и экологической устойчивости. Эти инвестиции могут включать строительство инфраструктуры возобновляемой энергии и более устойчивых дорог и сооружений, расширение пропускной способности энергосети, модернизацию зданий и разработку и внедрение технологий для обезуглероживания тяжелой промышленности. Переход к экономике с низким уровнем выбросов углерода является очень сложным, но обязательным условием, и мы должны коллективно принять этот вызов.

Уклад жизни после COVID-19 установится. Но проблемы, резко высвеченные кризисом, сохраняются. Проблемы бедности, острого неравенства, сокращения биоразнообразия, ухудшения состояния окружающей среды и нехватки чистой воды по-прежнему требуют решения. Этого требует и проблема давно укоренившегося неравенства в наших обществах. То, как мы защищаем и поддерживаем самых уязвимых, станет испытанием нашего гуманизма.

Возможно, нет худа без добра. Мы были свидетелями мобилизации ресурсов для общественных целей в масштабах, наблюдавшихся только во время войны. Но эта нынешняя война ведется против общего врага. Солидарность, накопленная во времена глобальной изоляции и болезни, может стать ценным фундаментом для строительства. **ФР**

ЭРА ДАБЛА-НОРРИС — начальник отдела в Департаменте стран Азиатско-Тихоокеанского региона МВФ; **ВИТОР ГАСПАР** — директор Департамента по бюджетным вопросам МВФ; **КАЛПАНА КОЧЧАР** — директор Департамента кадров МВФ.



Как изменится мир после COVID-19?

Шесть видных аналитиков размышляют о том,
как пандемия изменила мир



Даниэль Сасскинд

В марте 2020 года раввин Джонатан Сакс, влиятельная фигура интеллектуальной жизни Великобритании, назвал катастрофу, вызванную коронавирусной инфекцией COVID-19, «наиболее близким к откровению явлением с точки зрения атеистов».

На тот момент такое сравнение показалось мне уместным. Оно отражает то библейское чувство шока, которое многие из нас испытали перед лицом столь внезапного, глубокого, стремительно нарастающего кризиса. Мы «плыли по течению на протяжении более полувека, — отметил раввин Сакс, — и внезапно мы столкнулись с хрупкой и уязвимой гуманитарной ситуацией».

Теперь, спустя несколько месяцев, сравнение текущей ситуации с откровением, сделанное раввином Саксом, все еще кажется мне уместным, однако по другой причине: речь идет о ситуации, которая сложится в мире по окончании вспышки коронавируса COVID-19.

Текущий кризис вызывает тревогу отчасти потому, что ему присущ ряд новых, незнакомых свойств. Вирус, о котором до сих пор остается неизвестным, привел к чрезвычайной медицинской ситуации глобального

масштаба. А для сдерживания его распространения потребовался политический ответ в виде искусственно спровоцированной экономической катастрофы.

И все же со временем стало ясно, что многие из аспектов текущего кризиса, вызывающих наибольшее беспокойство, вовсе не являются новыми. Выраженные различия в показателях заболеваемости COVID-19 и результатах лечения, очевидно, отражают существующую проблему экономического неравенства. Значительные несоответствия между социальной ценностью работы, выполняемой «жизненно важными категориями трудящихся», и их низкой заработной платой вытекают из уже известной нам неспособности рынка адекватно оценивать действительно важные сферы.

В условиях роста популизма и снижения доверия к экспертам, наблюдаемых на протяжении последнего десятилетия, готовность общества доверять недостоверным сведениям и дезинформации о вирусе не является неожиданностью. А отсутствие должным образом скоординированных мер, принимаемых на международном уровне, не должно вызывать удивления на фоне восхваления политики под лозунгом «Моя страна превыше всего», проводимой в последние годы по всему миру.

Таким образом, текущий кризис служит откровением в более буквальном смысле: за счет него коллективное внимание общества теперь сконцентрировано на множестве несправедливостей и недостатков, связанных с нашим сосуществованием в этом мире. Если раньше люди могли не замечать подобных проблем, то теперь их стало трудно игнорировать.

Как будет выглядеть мир после COVID-19? Многие из проблем, с которыми нам предстоит столкнуться в следующем десятилетии, будут представлять собой лишь более острые версии проблем, существующих сегодня. На этот раз значительных изменений в мире можно будет ожидать только в том случае, если на этапе выхода из текущего кризиса будут предприняты меры для решения данных проблем и проведения коренных изменений.

ДАНИЕЛЬ САСКИНД — научный сотрудник по экономике в Баллиол-колледже Оксфордского университета и автор книги *A World Without Work* («Мир без работы») (Allen Lane, 2020).



Джеймс Манийка

По окончании пандемии COVID-19 мир, вероятно, уже не станет прежним. Под воздействием пандемии многие тенденции мировой экономики, уже обозначившиеся ранее, продолжают нарастать.

В особенности это касается развития цифровой экономики на фоне увеличения частоты использования цифровых технологий, в том числе в целях удаленной работы и дистанционного обучения, а также получения услуг телемедицины и служб доставки. Кроме того, могут ускориться и другие структурные изменения, такие как регионализация цепочек поставок и дальнейший рост трансграничных потоков данных.

Будущее занятости наступило слишком скоро, принесла с собой и, возможно, приумножив ряд проблем, таких как поляризация доходов, уязвимость трудящихся, рост числа краткосрочных контрактов и необходимость адаптации работников к изменению рода деятельности. Эти ускоренные процессы являются результатом не только научно-технического прогресса, но и новых обстоятельств, возникших в связи с угрозой здоровью и безопасности населения, поэтому экономике стран и рынкам труда потребуется время для восстановления, и существует высокая вероятность того, что в итоге они претерпят ряд изменений.

По мере нарастания влияния этих тенденций реалии текущего кризиса привели к пересмотру ряда существующих убеждений, способных оказывать воздействие на принятие долгосрочных решений в социально-экономической сфере. Так, это касается взглядов на соотношение между эффективностью и устойчивостью, будущее капитализма, увеличение концентрации экономической активности и жизнедеятельности, промышленную политику, подходы к проблемам, которые затрагивают все страны мира и требуют коллективных действий в мировом масштабе (например, пандемии и изменение климата), а также роль правительства и различных институтов.

За последние два десятилетия в странах с развитой экономической ответственность в целом перешла от институтов к гражданам. Тем не менее, проверки систем здравоохранения зачастую выявляют их неэффективность, а такие концепции социальных льгот, как оплачиваемый отпуск по болезни и безусловный базовый доход, вновь привлекают к себе внимание. Существует вероятность долгосрочных перемен в отношении подходов к оказанию институтами содействия гражданам посредством систем социальной защиты и более инклюзивного общественного договора.

Как показала история, решения, принимаемые во время кризиса, могут определять ситуацию в мире на десятки лет вперед. При этом принципиально важной остается необходимость принятия коллективных мер по развитию экономики, обеспечивающих всеобъемлющий экономический рост, процветание и всеобщую безопасность.

ДЖЕЙМС МАНИЙКА — председатель и директор Глобального института Маккинзи.

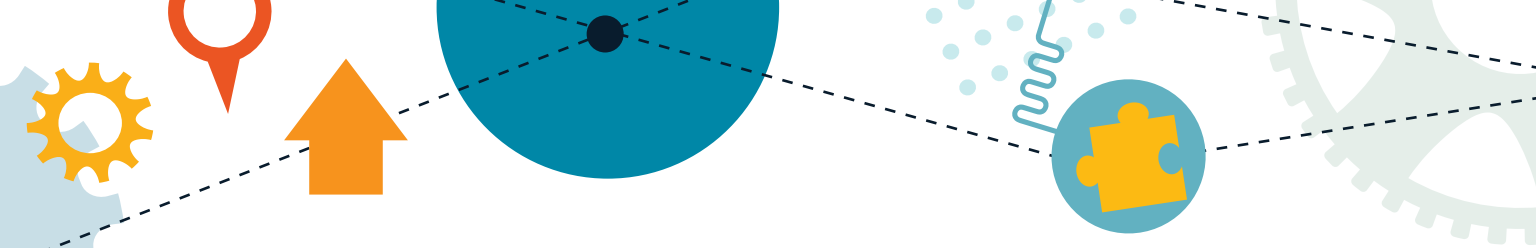


Джин Салданья

В своей книге «Портал пандемии» индийская писательница Арундати Рой пишет: «Исторически ситуация складывалась так, что пандемии заставляли людей распрощаться с прошлым и взглянуть на мир по-новому. Текущая ситуация ничем не отличается.

Это портал, или ворота между одним миром и другим».

Существующей многосторонней системе предстоит претерпеть ряд изменений с тем, чтобы прийти в соответствие с этим совершенно новым миром. Пандемия COVID-19 продолжает испытывать предел возможностей глобального сотрудничества. В частности, уровень поддержки развивающихся стран остается



очень низким. Они пострадали от глобального экономического спада уже на ранних этапах, в том числе за счет рекордного оттока капитала и ухудшения финансовой обстановки. В условиях тяжелейшего гуманитарного кризиса со времен Второй мировой войны крайне ограниченные бюджетные возможности этих стран испытывают беспрецедентное давление в связи с необходимостью удовлетворения насущных потребностей систем здравоохранения и социальных нужд.

Принимаемые сейчас решения будут иметь далеко идущие последствия. Сохранение политического курса без изменений было бы неоправданным и игнорировало бы масштабы человеческих страданий, вызванных пандемией.

В рамках соответствующей программы реформ под руководством ООН МВФ должен принимать участие в решении структурных проблем, которые привели к уязвимости развивающихся стран с точки зрения долгового бремени. Такая программа реформ должна предусматривать постепенный отказ от использования средств, выделенных на финансирование развития, в целях проведения реформ, направленных на оздоровление рынка и создание стимулов для привлечения частных инвестиций. Необходимо отказаться и от догматов жесткой экономии. Кроме того, богатые страны должны наконец начать выполнять свои обязательства по оказанию официальной помощи в целях развития.

Также требуется скорректировать дисбаланс сил в рамках международных институтов с тем, чтобы обеспечить справедливое признание потребностей и прав двух третей населения мира, проживающих в странах Глобального Юга.

Если международное сообщество незамедлительно не отреагирует решимостью на сложившуюся ситуацию, то выполнение Повестки дня на период до 2030 года и Парижского соглашения будет неминуемо сорвано. Новая многосторонняя система, в которой реформа Бреттон-Вудских институтов будет играть ключевую роль, необходима уже сейчас, а в ее основе должен лежать такой подход к развитию, который ставит в центр внимания права человека, гендерное равенство и проблему климата.

ДЖИН САЛДАНЬЯ — директор Европейской сети по проблемам задолженности и развития.



Шаран Барроу

По окончании первой волны COVID-19 мир должен стать более инклюзивным, устойчивым и жизнеспособным. Сегодня мы живем в мире, в котором в результате гонки уступок в области регулирования бизнеса, а также в связи с бедностью

среди представителей значительной части мировой рабочей силы усилилось неравенство между странами и регионами внутри стран. Значительное число стран столкнулось с внешними потрясениями, вызванными коронавирусной инфекцией COVID-19, в отсутствие универсальной системы социальной защиты, надежной системы здравоохранения, плана

по достижению углеродной нейтральности к 2050 году или устойчивой реальной экономики с наличием качественных рабочих мест.

Бреттон-Вудская конференция, проходившая в то время, когда война еще продолжалась, способствовала формированию основы для послевоенного общественного договора. Аналогичным образом нам необходимо разработать амбициозный план реконструкции, в то время как мы продолжаем предпринимать меры по прекращению пандемии. Международная поддержка — это вопрос коллективного выживания и инвестиций в будущее системы здравоохранения, мировой экономики и многосторонних отношений. Выбор за нами, а действия МВФ и многосторонней системы будут иметь решающее значение.

Нашими целями в вопросе восстановления экономики должны быть достижение полной занятости и новый общественный договор. Государственные инвестиции в сферу услуг по уходу, образованию и низкоуглеродную инфраструктуру могут стать стимулирующей базой для сокращения неравенства. Политика в области заработной платы, коллективные переговоры и регулирование рынка труда способны оживить спрос и восстановить уровень доходов, а также положить конец модели ведения бизнеса, допускающей отказ от ответственности компании за нанимаемых сотрудников.

Проблему задолженности следует решать с помощью процесса облегчения бремени задолженности, ориентированного на достижение целей в области устойчивого развития Организации Объединенных Наций и сохранения устойчивого экономического роста в каждой отдельной стране. Недалекие меры бюджетной консолидации препятствовали эффективному управлению долгом и его сокращению по окончании мирового финансового кризиса, и в данном случае они бы в еще большей степени ограничили наши возможности по преодолению будущих кризисов, затрагивающих сферы здравоохранения и экономики.

Если мир в условиях COVID-19 будет отмечен приверженностью общим целям и всемирной солидарностью, можно будет достичь всеобщего процветания.

ШАРАН БАРРОУ — генеральный секретарь Международной конфедерации профсоюзов.



Сержио Ребело

Пандемия COVID-19, вызвавшая долговременные изменения и преподнесшая миру ряд важных уроков, будет иметь продолжительные последствия для мировой экономики.

Обследования на выявление наличия вируса в организме, вероятно, станут частью нашей жизни так же, как повышенные меры безопасности стали повсеместным явлением вследствие террористических актов, совершенных 11 сентября 2001 года. Странам необходимо инвестировать в инфраструктуру, предназначенную для выявле-

ния будущих вспышек эпидемии вируса. Такие инвестиции защитят экономику в том случае, если иммунитет населения к COVID-19 окажется временным.

Во многих странах во время пандемии были приняты варианты немецкой программы неполной занятости (*Kurzarbeit*). Данная программа обеспечивает сохранение рабочих мест за счет сокращения рабочих часов и заработной платы; при этом правительство в некоторой степени компенсирует потерю заработной платы. Благодаря сохранению трудовых отношений между компаниями и сотрудниками экономика будет лучше подготовлена к быстрому восстановлению. Механизмы реализации таких программ должны совершенствоваться и становиться частью существующего набора инструментов восстановления экономики.

Более широкое распространение, вероятно, получит режим удаленной работы. Данные о том, что работа на дому по меньшей мере столь же эффективна, как работа в офисе, существовали и ранее. Тем не менее, многие компании противились переходу на дистанционную работу. Теперь, когда многие компании успешно опробовали данную модель, удаленная работа может войти в норму.

Кризис пандемии ускорил процесс перехода на цифровые технологии, что выражается в дальнейшем распространении электронной торговли и увеличении темпов внедрения телемедицины, видеоконференций, дистанционного обучения и финансовых технологий.

Компании, привыкшие полагаться на международные цепочки поставок, столкнулись с дефицитом поставок и другими трудностями. Вероятно, многие из таких компаний вскоре вернут часть производства, ранее выведенного за рубеж, на территорию своих стран. К сожалению, эта тенденция не приведет к созданию большого числа рабочих мест, поскольку основная часть производства, вероятно, будет автоматизирована.

Правительства, выступающие во время кризиса в качестве страховщиков и инвесторов последней инстанции, станут играть более важную роль. Государственный долг будет быстро расти, создавая финансовые проблемы во всем мире.

Самый важный урок, преподнесенный миру пандемией COVID-19, состоит в необходимости совместного решения проблем, затрагивающих все человечество. Работая сообща, мы способны на большее, чем действуя в одиночку.

СЕРЖИО РЕБЕЛО — профессор международных финансов в Школе управления им. Келлога Северо-Западного университета.



ФОТО: MARIA REBELO / RICHARD JOYSON

Иэн Бреммер

Мировой порядок начал меняться задолго до наступления кризиса пандемии COVID-19. Коронавирус лишь ускорил три ключевые геополитические тенденции, на которых будет строиться новый мировой порядок... ожидающий нас по другую сторону пандемии.



Первой тенденцией является **деглобализация**; материально-технические трудности, выявленные в ходе текущего кризиса, уже свидетельствуют о постепенном отходе от применения глобальных производственно-сбытовых цепочек, обеспечивающих получение поставок точно в срок. Более того, по мере увеличения числа экономических проблем **неизбежное усиление влияния национализма и политики под лозунгом «моя страна превыше всего»** подтолкнет компании к локализации коммерческой деятельности и оказанию предпочтения национальным и региональным цепочкам поставок.

Третья тенденция — **геополитический подъем Китая** — формировалась на протяжении более трех десятилетий. Несмотря на то, что Китай успешно закрепил за собой статус экономической и технологической сверхдержавы, никто не ожидал, что страна станет сверхдержавой «мягкой силы». Текущий кризис способен изменить это положение в случае продления кризисной дипломатии Китая и поддержания представления о том, что меры, принятые Пекином в ответ на вспышку пандемии коронавируса, были в значительной мере более эффективны, чем меры, принятые где-либо еще.

Разумеется, одни лишь успешные показатели Китая не означают, что ситуация в стране обстоит лучше, чем за ее пределами. Статистические данные, публикуемые Китаем, регулярно подвергаются сомнению не без причины. Общее недоверие усугубила первоначальная попытка Китая скрыть информацию о вспышке коронавируса, что способствовало его распространению по всему миру. Дональд Трамп и его администрация используют данные сведения в качестве стратегии избирательной кампании, а также для отвлечения внимания от результатов собственной борьбы с пандемией. Однако Китай этого так не оставит, в связи с чем высока вероятность того, что по окончании текущей пандемии мир окажется ввергнут в новую холодную войну — на этот раз между Соединенными Штатами и Китаем.

Вне зависимости от того, будет ли сформирован новый мировой порядок, в мире есть вещи, которые не меняются. **ФР**

ИЭН БРЕММЕР — президент и основатель компании Eurasia Group.

НЕОБХОДИМОСТЬ ДОВЕРИЯ

Доверие находится на крайне низком уровне, и мы должны срочно его восстановить

Ричард Эдельман

КОРОНАВИРУС СОЗДАЕТ колоссальную угрозу для здоровья населения и экономического благосостояния в мировом масштабе. Он также вновь подтвердил отсутствие доверия к нашим институтам, спровоцировав волатильность на финансовых рынках и возмущение медленными или недостаточными ответными мерами со стороны органов государственного управления.

До COVID-19 многие страны могли похвастаться сильными экономическими показателями и почти полной занятостью. В свете этого можно было бы ожидать доверия к основным общественным институтам — органам государственного управления, бизнесу, средствам массовой информации и неправительственным организациям (НПО). Однако «Барометр доверия» компании Edelman за 2020 год, опубликованный в январе, показал, что мировое население не верит в правильность действий ни одного института. Причина этой загадки кроется в сдвиге доверия за последние 20 лет.

В этом периоде пять потрясений значительно изменили доверие людей: опасения в связи с глобализацией, война в Ираке, мировая рецессия 2008–2009 годов, подъем Китая и Индии и приход социальных сетей. Второе десятилетие было отмечено разрывом в доверии между представителями элиты и широкими массами населения, а также неспособностью органов госу-

дарственного управления взять на себя инициативу в происходящих процессах изменений. Повсюду распространились дезинформация и страх.

В новом десятилетии первый удар по системе нанес COVID-19. В этот исключительно сложный момент институты обязаны превзойти ожидания и восстановить общественное доверие. Большинство людей хочет вновь прислушиваться к специалистам, которые в последнее время подвергаются частым нападкам.

В своих действиях по преодолению кризиса органы государственного управления должны доказать свою компетентность. Средства массовой информации должны выносить объективные суждения о фактах. Бизнес может предоставлять необходимые продукты и достоверную информацию. НПО должны помочь в разработке вакцины и обеспечить ее справедливое распределение.

Настало время для институтов работать сообща, закладывая основы новой эпохи доверия. **ФР**

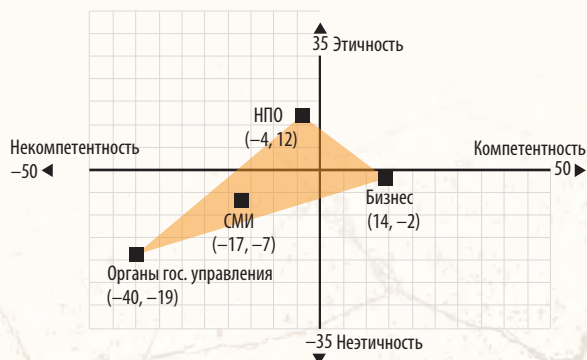
РИЧАРД ЭДЕЛЬМАН — руководитель компании по международным коммуникациям Edelman. Эта статья основана на данных «Барометра доверия» компании Edelman за 2020 год и работе 2020 Edelman Trust Barometer Special Report: Trust and the Coronavirus.

Характер доверия изменился

Доверие: компетентность и этика

Доверие в наши дни можно заслужить двумя определенными качествами: компетентностью (способностью выполнять обещания) и этичным поведением (правильными поступками и работой на благо общества). В настоящее время ни один институт не считают одновременно компетентным и этичным.

(Ни один институт не считается одновременно компетентным и этичным, оценка компетентности в баллах, чистый балл этичности)



Доверие спускается на локальный уровень

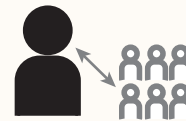
Модель доверия поменялась с вертикальной модели «сверху-вниз», зависящей от традиционных лидеров, на горизонтальную, при которой люди больше доверяют друзьям, родственникам и «такому же человеку, как я».

Динамический сдвиг доверия

Как изменились векторы доверия за двадцать лет

Доверие «сверху-вниз»

Люди испытывают доверие или недоверие в ответ на решения и послания авторитетных фигур.



Горизонтальное доверие

Люди испытывают доверие или недоверие на основе своего взаимодействия с равными по статусу, или «таким же человеком, как я».



Локальное доверие

Люди испытывают доверие или недоверие на основе своего взаимодействия с непосредственно близкими им людьми в своем сообществе, на работе или в семье.

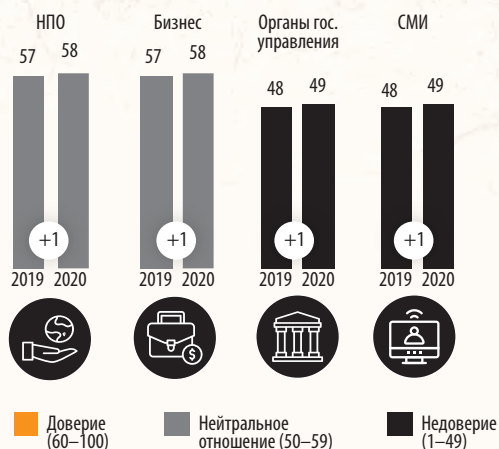


Доверие к институтам в целом стагнирует

Нет доверия ни к одному институту

Доверие стагнирует, ни один институт не поднимается в зону доверия.

(Барометр доверия Edelman за 2020 год)



Неравенство доверия остается высоким

Доверие среди информированного населения выросло до рекордно высоких уровней, при этом большинство населения по-прежнему не доверяет институтам.

(Индекс доверия, 23 – среднерыночное значение)



Примечание. Доверие = 60–100, нейтральное отношение = 50–59, недоверие = 1–49.

COVID-19 возрождает доверие к специалистам

Опасения по поводу достоверности информации о коронавирусе

Значительное большинство респондентов обеспокоены недостоверной информацией и хотят слышать больше мнений ученых.

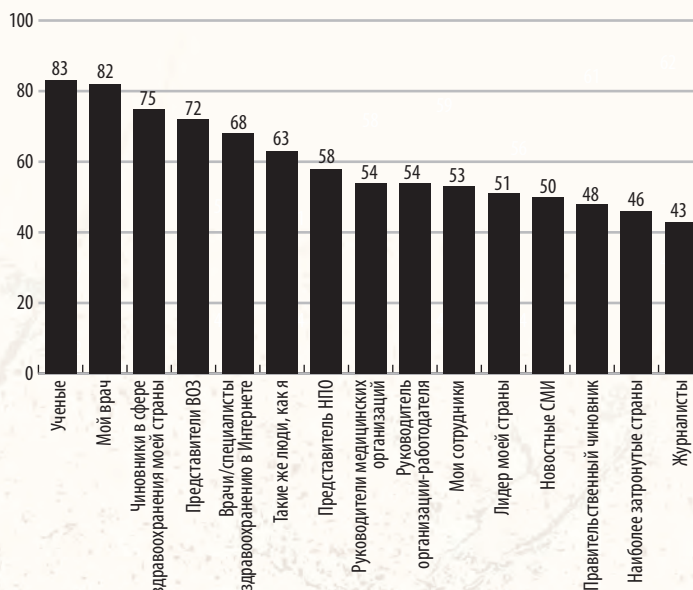
(Процент согласных)



Источники информации, вызывающие наибольшее доверие

Наибольшее доверие вызывают ученые, чиновники в сфере здравоохранения и врачи.

(Процент доверяющих правдивости каждого источника информации о коронавирусе)



Примечание. ВОЗ = Всемирная организация здравоохранения.

Борцы с бедностью

Андреас Адриано представляет лабораторию J-PAL в МТИ, где Эстер Дюфло и Абхиджит Банерджи заново открывают экономику развития

Некоторые, казалось бы, блестящие идеи в области развития не работают так, как ожидалось. Один широко известный случай такой неудачи — предложение заменить способ приготовления пищи на открытом огне, используемый 3 миллиардами самых бедных людей в мире, более эффективными и менее загрязняющими печами в рамках инициативы Глобального альянса за чистые кухонные плиты. Этот проект стоимостью 400 млн долларов был поддержан Организацией Объединенных Наций и запущен в действие бывшим госсекретарем США Хиллари Клинтон в 2010 году. Была поставлена задача уменьшить загрязнение воздуха в помещениях, которое убивает 2 млн человек в год, наряду с расширением прав и возможностей женщин и улучшением состояния окружающей среды. Первоначально программа имела успех, но четыре года спустя миллионы печей, изготовленных в Индии, были в основном заброшены.

Почему этот план не имел успеха? Исследователи из Лаборатории имени Абдул Латифа Джамиля по вопросам борьбы с бедностью, известной как J-PAL, отправились на места реализации проекта, чтобы ответить на этот вопрос. Наблюдая за примерно 2500 домашними хозяйствами в 44 деревнях в восточном индийском штате Одиша, они обнаружили много, казалось бы, незначительных причин. Как показали исследования, новые печи требовали больше внимания, ломались и не ремонтировались, готовили медленнее, и их нельзя было вынести на улицу, поскольку они были соединены с дымоходами для отвода дыма из помещения.

«Для человека сверхрационального, который живет экономическими моделями, ничто из этого не должно иметь значения», — пишет в своей статье Абхиджит Банерджи, профессор экономики Массачусетского технологического института (МТИ), являющийся соучредителем и директором J-PAL. Однако этот опыт напомнил нам о том, что «тот факт, что мы считаем, что что-то должно сработать, недостаточен, — это должно работать для пользователей». За свою 17-летнюю историю J-PAL разработала научный, основанный на фактических данных экономический подход к борьбе с бедностью. По словам исполнительного директора Икбала Даливала, он является альтернативой «принятию решений на основе инстинкта, идеологии или по инерции».

Штаб-квартиру J-PAL, расположенную на втором этаже неприметного здания Массачусетского технологического института в Кембридже, через реку Чарльз от Бостона, можно легко принять за любой обычный офис в крупном университете. Но деятельность J-PAL отличается обширным охватом. Эта организация, финансируемая донорами, самостоятельно или через сеть аффилированных исследователей по всему миру провела более 1000 рандомизированных контролируемых исследований в более чем 80 странах. При этом она применяет к экономике методологию исследований, которая долгое время была золотым стандартом для испытания новых лекарств и методов лечения. Как отмечает J-PAL, проверенные таким образом программы были затем расширены, охватив более 400 миллионов человек по всему миру.

За эти достижения Банерджи и Эстер Дюфло — его жене и соучредителю J-PAL, — а также их другу, гарвардскому экономисту и соавтору многих исследований Майклу Кремеру была присуждена Нобелевская премия по экономике 2019 года.

Как отметил Нобелевской комитет, «их экспериментальные методы исследования в настоящее время полностью доминируют в экономике развития». Они «в корне изменили экономику развития» благодаря своей способности давать «надежные ответы в поиске лучших способов борьбы с мировой бедностью».

В мире, где к экспертным знаниям и академическим исследованиям относятся со все большим пренебрежением, где само восприятие реальности часто зависит от политических убеждений, J-PAL может претендовать на объективность, предоставляя рекомендации по социально-экономической политике, основанные на фактических результатах полевых исследований, проведенных в соответствии с научным подходом. Лаборатория имеет на своем счету ощутимые результаты помощи уязвимым людям в решении насущных практических проблем.

Банерджи и Дюфло находятся в центре ее работы. Они основали эту организацию в 2003 году как Лабораторию по вопросам борьбы с бедностью вместе с Сендхилом Мулаинатаном, бывшим гарвардским профессором, который по сей день продолжает участвовать в ее работе. Они поставили перед собой задачу изменить мировой подход к бедности — ни больше, ни меньше.

В 2005 году лаборатория была переименована в честь отца выпускника МТИ Мохаммеда Джамиля, бизнесмена и филантропа из Саудовской Аравии, фонд семьи которого и сейчас оказывает поддержку J-PAL. Финансирование также предоставляют крупные частные доноры и агентства по развитию из стран с развитой экономикой.

Штат J-PAL насчитывает примерно 400 специалистов в области исследований, политики, образования и профессиональной подготовки; она имеет штаб-квартиру в Кембридже и региональные центры в Северной Америке, Латинской Америке и регионе Карибского бассейна, Европе, Африке, на Ближнем Востоке, в Южной Азии и Юго-Восточной Азии. Еще 200 исследователей осуществляют надзор за проектами, которые выполняют порядка 1000 подрядчиков. Со времени своего основания в 2003 году организация предоставила гранты на общую сумму 63 млн долларов США для финансирования новых исследований.

Хотя первоначально J-PAL в основном занималась проблемами бедных стран и стран с формирующимся рынком, теперь она также активно работает в Европе, исследуя, например, инициативы, направленные на содействие социальной интеграции иммигрантов. Ее отделение в Северной Америке имеет проекты по вопросам переподготовки и повышения квалификации работников, проблемам бездомности и жилья, реформе уголовного правосудия и здравоохранения.

Разделяй и властвуй

Дюфло — экономист, ей 47 лет, она гражданка Франции. Она получила докторскую степень в Массачусетском технологическом институте и заставила это учреждение нарушить запрет приема на работу собственных студентов. Дюфло описывает рандомизированные исследования, лежащие в основе подхода J-PAL, как анализ «большой проблемы и разделение ее на поддающиеся решению части, меньшие вопросы, на которые можно дать четкие ответы».

Этот метод состоит в тестировании потенциального решения проблемы развития — например, как расширить использование кроватных сеток для борьбы с малярией, — путем сравнения группы, которая получает определенный вид помощи, с контрольной группой, которая ничего не получает. Группы должны быть как можно более схожими и создаваться случайным образом, чтобы исключить влияние каких-либо других факторов и позволить исследователям понять влияние принимаемых мер. Может создаваться несколько групп для сопоставления разных решений. Такие исследования были разработаны в XIX веке и применялись в сельском хозяйстве, медицине и политологии гораздо раньше, чем в экономике, где первые такие исследования датируются 1960-ми годами.

Макроэкономические исследования часто затрагивают возвышенные темы, выраженные в сложных уравнениях и проверяемые сложными эконометрическими методами. Даже у нобелевских лауреатов не все здесь получается гладко. В своей книге 2019 года «Хорошая экономика для трудных времен» Дюфло и Банерджи признают, что часть роста производительности «нельзя объяснить изменениями аспектов, которые могут измерить экономисты. Чтобы чувствовать себя лучше, экономисты придумали ему особое название: «совокупная факторная производительность». Их коллега по МТИ, тоже нобелевский лауреат, Роберт Солоу определил это понятие как «меру ограниченности наших знаний».

Вопросы исследований в области развития, напротив, могут показаться прозаичными. Например, в случае противомаларийных кроватных сеток в Кении: следует ли раздавать их бесплатно, субсидировать или продавать по рыночной цене? Является ли программа выкупа эффективным способом изъятия большого количества неиспользованных опиоидных таблеток в США? Как добиться того, чтобы бедные индонезийские домохозяйства получали весь рис, полагающийся им по федеральной программе?

Информация для малоимущих

Всеми этими вопросами занимается J-PAL. И нередко исследователи находят на удивление простые решения.

Одной из крупнейших программ социальной помощи в Индонезии является «Рис для бедных», известная в стране как Раскин. Эта система с объемом затрат 1,5 млрд долларов США была призвана распределять по 15 кг риса в месяц



Исполнительный директор J-PAL Икбал Даливал.

PHOTO: COURTESY OF J-PAL

самым бедным домохозяйствам за пятую часть рыночной цены. Однако этому препятствовали бюрократия и коррупция. Местные лидеры, ответственные за распределение риса, часто подправляли цены, нормы отпуска или квалификационные критерии. В итоге соответствующие домохозяйства получали лишь треть того, на что имели право, по цене на 40 процентов выше предполагавшейся.

Вместо того чтобы ужесточать контроль, Индонезия в 2012 году поручила группе исследователей поработать с J-PAL над испытанием способов повышения осведомленности о квалификационных критериях, месячных нормах и ценах с использованием «карточек социальной защиты», содержащих соответствующую информацию. По результатам рандомизированных исследований они оказались настолько эффективными, что в течение года правительство выпустило около 15 миллионов таких карточек и включило в проект две другие программы денежных трансфертов на общую сумму более 4 млрд долларов.

Одно из преимуществ подхода J-PAL — в том, что заведомо ожидаются расхождения между теорией и практикой. Другое — в том, что не предполагается, что работающие в лаборатории высококвалифицированные ученые мудрее или рациональнее тех людей, которым они надеются помочь.

«Бедные люди не менее рациональны, чем кто-либо другой, как раз наоборот, — писали Банерджи и Дюфло в своей книге 2011 года «Экономика бедности». — Именно потому, что они имеют так мало, мы часто обнаруживаем, что они тщательно продумывают принимаемые решения: им необходимо тонко разбираться в экономике просто для того, чтобы выжить».

Банерджи, получивший докторскую степень в Гарварде, родился в 1961 году в Мумбае, в семье блестящих профессоров экономики. Он не переносит тех «сверхрациональных» людей, которые живут в мире моделей. Он высмеивает «презумпцию знания», которая, по его словам, присуща значительной части макроэкономических иссле-



Женщины у кухонной печи в Бходжпуре, Индия.

дований и часто не основывается почти ни на чем, кроме «кучи взаимосвязей, многие из которых очень трудно интерпретировать, и некоторых конкретных фактов, которые, вероятно, достаточно надежны». Он побеседовал с нами в своем небольшом офисе на кафедре экономики МТИ. За дверью, покрытой экономическими и политическими карикатурами, — тесное помещение, заполненное книгами, контрастирующее с далеко простирающимся видом на реку Чарльз и горизонт Бостона.

Дюфло занимает несколько более просторный офис через два от Банераджи. Они познакомились в 1999 году, когда он был ее научным руководителем в МТИ, и поженились в 2015 году, у них двое детей.

Она научилась никогда не разочаровываться результатами исследований. «В рандомизированных контрольных исследованиях мы очень скоро обнаружили, что результат обычно становится для вас неожиданностью», — говорит она.

Все ли сходится?

Разбивка большой проблемы на составные части не обязательно означает, что меньшие части окажутся более простыми. В лекции 2016 года в МВФ Дюфло представила несколько исследований, показывающих, как вмешательства на микроуровне могут вызывать существенные макроэффекты. Одно из них касалось более строгого контроля за соблюдением экологических норм на сильно загрязняющих окружающую среду текстильных заводах в индийском штате Гуджарат, где находятся некоторые из самых загрязненных городов земли. Рандомизированное исследование с изменением правил назначения аудиторов компаний показало, что соблюдение норм улучшалось, когда инспектора получали свое вознаграждение не от тех, кого они проверяли. Хотя этот вывод не назовешь большим открытием, он становится более убедительным благодаря наличию подтверждающих данных.

Дюфло высказала мнение, что широкие принципы, такие как демократия и надлежащее управление, которыми часто

руководствуются международные организации, возможно, мало что значат на практике, поскольку носят слишком общий характер. Экономисты могли бы достичь более конкретных результатов путем ремонта «водопровода», то есть той части любой системы, о которой люди не задумываются и обращают на нее внимание только тогда, когда она перестает работать. Свою лекцию она озаглавила «Экономист как сантехник».

Одна из проблем, связанных с рандомизированными контролируруемыми исследованиями, заключается в том, что ответы на малые вопросы могут не складываться в решение общей задачи. Другая — в том, что выводы могут слишком зависеть от того, где проводилось исследование. Например, результаты исследования малярии в Кении могут быть совершенно неактуальными для Бразилии. Экономисты называют это «транспортной» проблемой.

«Демонстрация того, что определенный подход работает в одной ситуации, — чрезвычайно слабое доказательство того, что он будет так же работать и в других условиях», — писал в своей статье в прошлом году Ангус Дитон, выдающийся шотландский экономист по развитию и лауреат Нобелевской премии по экономике 2015 года.

В нескольких работах Дитон изложил свои сомнения относительно рандомизированных исследований. В упомянутой статье он отмечает, что единственный способ применить результаты исследования в новом контексте — это использовать «предыдущие знания и понимание», интерпретируя результаты исследования «в рамках некой структуры, при том что, как это ни парадоксально, отказ от использования такой структуры считается достоинством РКИ (рандомизированного контролируемого исследования)».

Макро или микро

Даливал, исполнительный директор J-PAL, был нанят 11 лет назад для решения именно этой проблемы. Он экономист из Индии, с быстрой манерой речи, получивший

образование в Делийском и Принстонском университетах. Даливал женат на Гите Гопинат, главном экономисте МВФ.

По словам Даливала, «к тому времени, как Эстер приняла меня на работу в 2009 году, они поняли, что переход от результатов исследований к мерам экономической политики требует намного более тщательно продуманной работы». Чтобы устранить этот разрыв, разработчики политики должны иметь доступ к фактическим данным, подтверждаемым другими исследованиями, проведенными в иных контекстах. Кроме того, необходим мониторинг реализации мер, чтобы, в свою очередь, проверять обоснованность выводов относительно политики».

На вопрос о том, как устранить несоответствия между исследованиями и политикой и между микро- и макроэкономикой, Дюфло указывает на экземпляр книги «Хорошая экономика для трудных времен».

«Эта книга и «Экономика бедности» представляют то, что мы узнали по одной теме, в виде повествования, позволяющего во всем разобраться, — говорит она. — «Хорошая экономика для трудных времен», опираясь на огромный объем исследований, опровергает распространенные представления по таким темам, как миграция, труд и торговля. Книга показывает, что экономисты часто понимают многое правильно, но тем не менее не могут добиться доверия широкой общественности. Банерджи винит в этом недостатки своей профессии.

«Люди доверяют популистской риторике, потому что утратили доверие к объяснениям экономистов», — говорит он.

Размышляя о будущем, Дюфло делится надеждой на то, что полученное признание в виде Нобелевской премии выведет J-PAL «на новый уровень» и поможет распространить ее работу на такие области, как изменение климата и содействие правительствам в повышении качества собираемых ими обширных данных и более эффективном их использовании.

Используемый J-PAL метод разбивки большой проблемы на более мелкие вопросы может быть применен даже к глобальной по своей сути проблеме, такой как изменение климата. Полевые исследования, проведенные в Мексике, Висконсине и Мичигане, показали, что технологии, повышающие энергоэффективность в жилых домах, нередко не дают обещанной экономии. Такие меры, как замена бытовых приборов, структурная модернизация домов и их защита от атмосферных воздействий, не пользуются большим спросом. А когда они принимаются, достигнутый прирост эффективности обычно нивелируется более высоким потреблением.

Аналогичным образом, проведенное в Индии исследование показало, что когда мелким фермерским хозяйствам предоставлялись консультационная помощь и кредиты для приобретения нового, более эффективного оборудования, они увеличивали производство и больше зарабатывали,

но сбережения энергии не происходило. Дюфло объясняет это «оптимизирующим поведением», которое часто не учитывается должным образом в оценках потенциальных выгод.

Более масштабные проблемы

В середине марта J-PAL, как и весь остальной мир, находилась в режиме самоизоляции, чтобы остановить распространение пандемии COVID-19. Организация быстро внесла изменения в свою работу, включая отзыв сотрудников с мест проведения полевых исследований и расширение использования телефонных опросов. Она предложила финансирование для быстрого запуска новых исследовательских инициатив по таким темам, как денежные переводы, цифровая идентификация и инновации в практике государственного управления.

Пандемия создала новый ряд серьезных проблем и показала, насколько важно иметь достоверную и своевременную статистику. Она подчеркивает важность использования государственных административных данных для улучшения процесса принятия решений и обмена результатами «быстрее и дешевле, чем с использованием полевых исследований», — говорит Даливал.

По словам Даливала, после COVID-19 мир переоценит роль и пользу государства во время кризиса. Результатом станет совершенствование государственного управления и лучшее понимание важности социальной защиты.

«Последние несколько лет многие новые благотворительные инициативы исходили из убеждения, что государственные органы не нужны и можно обойтись без их участия, — говорит он. — Этот кризис яснее показал, что все мы должны инвестировать в укрепление потенциала правительств для принятия правильных решений и их стойкости к шокам, чтобы они могли справиться с такими масштабными явлениями», — добавляет он, упоминая в качестве примера возможность быстро предоставлять экстренные денежные трансферты, что сопряжено с трудностями даже для такой страны, как США.

В пандемии коронавируса Даливал видит предвестие того, что может представлять собой климатический кризис.

«Эта пандемия показала нам, во-первых, верховенство природы и, во-вторых, то, что после наступления переломного момента (распространения инфекций в местных сообществах или повышения температуры Земли) очень трудно избежать значительного ущерба и гибели большого числа людей, — говорит он. — Поэтому нужно действовать сейчас. Пандемия также показала, что если мы действительно будем принимать правильные меры (например, социальное дистанцирование) и подходить к этому крайне серьезно, это может изменить ситуацию к лучшему». **ФР**

АНДРЕАС АДРИАНО — сотрудник журнала «Финансы и развитие».

ДЬЯВОЛ КРОЕТСЯ В ДЕТАЛЯХ

Продуманный подход к бюджетной консолидации на основе налоговых мер позволит избежать политических издержек

Эра Дабла-Норрис и Александра Здзеницка

По понятным причинам в большинстве стран мира на борьбу с пандемией COVID-19 пущены все средства. В бюджетной сфере приняты чрезвычайные и далеко идущие меры, касающиеся налогов и расходов, призванные спасти жизнь людей, оказать поддержку населению и предприятиям и создать условия для восстановления экономики. Еще слишком рано прогнозировать, как завершится этот кризис. Но когда натиск вируса будет отражен и нижняя точка мировой рецессии будет пройдена, потребуется вновь навести порядок в государственных финансах, прежде всего в тех странах, где уровень задолженности был высоким еще до пандемии. Это неизбежно заставит принимать политически непопулярные решения о том, какие налоги повысить и какие статьи расходов сократить.

Жан-Клод Юнкер, предыдущий председатель Европейской комиссии, рассуждая о политических сложностях при проведении структурных реформ, произнес знаменитую фразу: «Мы все знаем, что надо делать; мы просто не знаем, как нам потом переизбраться» (*Economist*, 2007). Можно утверждать, что это особенно применимо к проблеме бюджетной консолидации. Среди мер консолидации

повышение налогов, как правило, сопряжено с более высокими краткосрочными издержками роста по сравнению с сокращением расходов (Alesina, Favero and Giavazzi, 2015). Но означает ли это, что за повышение налогов правительству всегда приходится расплачиваться на выборах?

В то время как экономические выгоды бюджетных корректировок в плане сокращения бесконтрольного дефицита и задолженности общепризнаны, политические последствия этого подхода не столь однозначны.

С одной стороны, повышение налогов приносит выгоду обществу в целом только в долгосрочной перспективе, а в краткосрочной — наносит ущерб определенным социальным слоям, которые могут быть весьма активными и хорошо организованными. Кроме того, избиратели из состоятельных кругов и среднего класса могут иметь очень разные представления о том, какое повышение налогов является приемлемым (Alt, Preston and Sibiet, 2010). Соответственно, избиратели могут наказывать правительство за меры, идущие вразрез с их предпочтениями относительно мер политики и экономическими интересами.

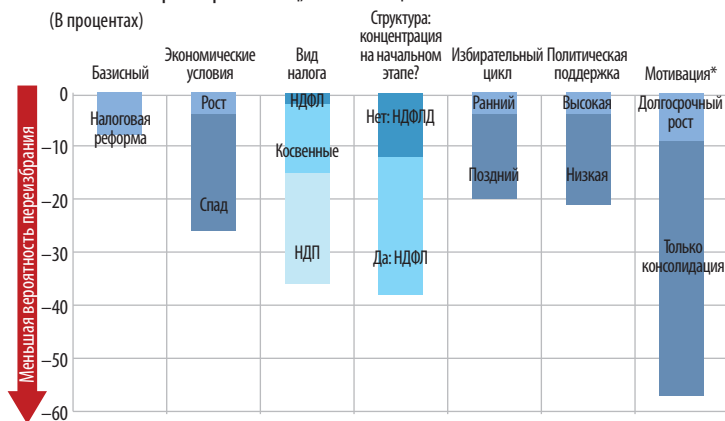
С другой стороны, повышения налогов могут и не быть камнем преткновения, если сами избиратели разумно



Структура имеет значение

То, как налоговые реформы планируются и проводятся в жизнь, сказывается на шансах переизбрания лиц, занимающих политические посты.

(В процентах)



Источник: Chen et al. (2019).

Примечание. Отдельные результаты, с проверкой значимости разности коэффициентов регрессии (бета). Например, результаты базисного сценария (первый столбец) показывают, что реформа с консолидацией за счет налогов в размере 1 процента ВВП снижает вероятность переизбрания правящей партии на 8 процентов. НДС и НДС — соответственно налог на доходы физических лиц и налог на доход предприятий.

* = реформы, преследующие иные цели, на графике не отражены.

подходят к вопросам бюджета и считают эти повышения экономически необходимыми. Также возможна ситуация, когда электорат придает бюджетным корректировкам, пусть даже непопулярным, сравнительно мало значения, если параллельно проводятся иные положительные реформы, либо если для избирателей важнее другие аспекты политики, например партийная идеология.

Итак, какие уроки можно извлечь из прошлых примеров консолидации бюджета за счет налоговых мер?

Налоговая реформа и результаты выборов

В одном из последних исследований мы попытались ответить на этот вопрос, воспользовавшись новой базой данных по бюджетной консолидации за счет повышения налогов в 10 странах с развитой экономикой (Dabla-Norris and Lima, 2018). База данных содержит подробную информацию о ряде налоговых реформ, в том числе об их масштабе, точных сроках объявления и реализации и побудительных причинах. Мы рассмотрели реформы прямых (налог на доходы корпораций и налог на доходы физических лиц) и косвенных налогов (налог на добавленную стоимость и акцизы) с 1973 по 2014 год. Затем мы проанализировали результаты выборов, в том числе переизбрание правящей партии и ее лидера (как правило, премьер-министра или президента в странах с президентской формой правления), либо процент голосов, полученный правящей партией при переизбрании. При этом учитывался широкий набор других экономических и политических факто-

ров (например, популярность правительства в период проведения реформ, парламентская поддержка правительства), иные характеристики конкретных стран и глобальные потрясения, которые могли сказаться на результатах выборов.

Представляется, что избиратели действительно наказывают лиц, занимающих политические посты, которые проводят бюджетную консолидацию за счет повышения налогов (см. рисунок). После принятия подобных мер вероятность переизбрания действующего правительства или его главы существенно падает. Так, налоговая консолидация в размере 1 процентного пункта ВВП снижает вероятность переизбрания правительства примерно на 8 процентных пунктов. Правящая партия также, скорее всего, получит меньше голосов, чем на предыдущих выборах.

Один политтехнолог в США однажды заметил: «Это же экономика, дурачок». То было сказано не для красного словца: на результаты выборов в первую очередь влияют именно экономические условия. Избиратели еще больше склонны наказывать правящую партию, когда налоговые реформы проводятся в период рецессии. Это связано с тем, что ужесточение налогово-бюджетной политики в неблагоприятный период может привести к дальнейшему сокращению экономической активности, вызывая больше негативных последствий в краткосрочной перспективе, чем могло бы быть (Auerbach and Gorodnichenko, 2012). Когда избиратели несут дополнительные тяготы, повышение налогов становится еще более сложной политической проблемой.

Кроме того, с точки зрения избирателей, не все налоговые реформы одинаковы. На первый взгляд, избиратели в равной мере наказывают правительство за реформы прямых и косвенных налогов. Но среди прямых налогов повышение налога на доходы корпораций приводит к большему издержкам на выборах, нежели увеличение налога на доходы физических лиц. Это не так удивительно, если учесть, что реформы налога на доходы корпораций затрагивают более организованные и политически влиятельные группы интересов. Напротив, повышение налога на доходы физических лиц имеет более размытые последствия, так как часто предусматривает меры компенсации, направленные на конкретные слои населения. Например, повышение ставок налогов для определенных категорий налогоплательщиков, как правило, сопровождается изменением отдельных налоговых вычетов и льгот, предоставлением налоговых зачетов и введением специального налогового режима в отношении прироста капитала, в результате по-разному отражаясь на различных группах налогоплательщиков.

Политические издержки могут зависеть от плана реформ с точки зрения сроков введения налоговых мер и этапа избирательного цикла. Избиратели склонны строже наказывать

Когда натиск вируса будет отражен и нижняя точка мировой рецессии будет пройдена, потребуются вновь навести порядок в государственных финансах, прежде всего в тех странах, где уровень задолженности был высоким еще до пандемии.

правительство за реформы с немедленным повышением налоговых платежей, чем за меры, предусматривающие постепенное повышение налоговых обязательств.

Свидетельствует ли это о близорукости электората? Да, но только отчасти. Хотя объявление о реформах в преддверии выборов влечет за собой более высокие электоральные издержки, последствия опять-таки зависят от типа реформы. Например, реформа налога на доходы физических лиц не оказывает фактически никакого влияния на шансы быть переизбранным, если она объявлена за два года до начала действия нового мандата правительства, но может привести к большим потерям, если о ней объявить непосредственно перед выборами (вероятность переизбрания падает почти на 15 процентных пунктов). Однако политически влиятельное корпоративное лобби всегда помнит о своих интересах и не склонно к снисходительности в случае проведения реформы налога на доходы корпораций на любом этапе избирательного цикла.

Идеология имеет значение

Популярное правительство, политика которого пользуется широкой поддержкой, измеряемой количеством голосов, полученных при первом избрании, с меньшей вероятностью будет наказано на последующих выборах за проведение налоговых реформ, включая сопряженное с большими политическими издержками повышение налога на доходы корпораций. Вполне понятно, что избиратели не имеют подобных причин для сдержанности, когда дело касается правительства с более слабым политическим мандатом, которое понесет неизбежную расплату на избирательных участках.

Интересно отметить, что при проведении некоторых налоговых реформ имеет значение политическая ориентация действующего правительства. Избиратели в среднем склонны наказывать правительства правого толка, которые, как правило, выступают за снижение налогов и поддержку бизнеса, за реформы налога на доходы физических лиц, направленные на уменьшение прогрессивного характера налогообложения, и — в меньшей степени — за повышение налогов на доходы корпораций.

Наконец, для избирателей, по-видимому, важно, какими причинами вызвана налоговая консолидация. Ограничительные налоговые меры, направленные в первую очередь на уменьшение существующего дефицита и задолженности, влекут за собой более высокие электоральные

издержки, чем консолидация, призванная улучшить перспективы долгосрочного экономического роста. Примерами реформ второго типа служат меры, объявленные правительством Австралии в сентябре 1985 года или правительством Великобритании в 1991 году, когда для финансирования долгосрочного роста были повышены ставки некоторых налогов. Это обусловлено важностью для избирателей их собственных долгосрочных перспектив или благополучия будущих поколений. Избиратели также могут воспринимать налоговые меры по смягчению существующего крупного дефицита и задолженности как сигнал о неспособности правительства справиться с экономическими проблемами.

Основные выводы

Грядущая после связанного с пандемией COVID-19 потрясения консолидация государственных финансов вызывает у политиков определенные опасения ввиду тех непростых решений в бюджетной сфере, которые им неизбежно предстоит принять. Однако бюджетная консолидация за счет повышения налогов не обязательно должна сопровождаться политическими издержками. Электоральные издержки можно предотвратить или, по крайней мере, существенно сократить, если при разработке политики принимать во внимание экономические и политические факторы. **ФР**

ЭРА ДАБЛА-НОРРИС — начальник отдела в Департаменте стран Азиатско-Тихоокеанского региона, **АЛЕКСАНДРА ЗДЗЕНИЦКА** — экономист Департамента по бюджетным вопросам МВФ. Данная статья основана на работе Chen et al. (2019).

Литература

- Alesina, A., C. Favero, and F. Giavazzi. 2015. "The Output Effect of Fiscal Consolidation Plans." *Journal of International Economics* 96 (S1): 19–42.
- Alt, J., I. Preston, and L. Sibieta. 2010. "The Political Economy of Tax Policy." In *Dimensions of Tax Design*, edited by S. Adam and others. Oxford: Oxford University Press.
- Auerbach, A., and Y. Gorodnichenko. 2012. "Measuring the Output Responses to Fiscal Policy." *American Economic Journal: Economic Policy* 4 (2): 1–27.
- Chen, C., E. Dabla-Norris, J. Rappaport, and A. Zdzienicka. 2019. "Political Costs of Tax-Based Consolidations." IMF Working Paper 19/298, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Dabla-Norris, E., and F. Lima. 2018. "Macroeconomic Effect of Tax Changes." IMF Working Paper 18/220, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Economist*. 2007. "The Quest for Prosperity." Special Report, March 17.

Точка НАТИСКОМ ДОЛГОВОЙ ВОЛНЫ

Прошлые долговые кризисы могут научить развивающиеся страны преодолевать последствия финансовых потрясений, вызванных пандемией COVID-19

М. Айхан Кёсе, Франциска Онсorge, Питер Нэйгл и Наотака Сугавара



Пандемия COVID-19 нанесла удар и без того шатким перспективам развития мировой экономики. Кризис в сфере здравоохранения, резкий спад экономической активности и нестабильность мировых финансовых рынков застали страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны в неблагоприятной ситуации. Последнее десятилетие в этих странах было отмечено наиболее значительным, быстрым и широким по охвату ростом долга за последние 50 лет. С 2010 года их совокупный объем долга вырос на 60 процентных пунктов ВВП и в 2019 году достиг исторического максимума в размере более 170 процентов ВВП (см. рис. 1). Основная часть этого роста пришлось на Китай (отчасти просто в силу размера его экономики), но наращивание долга было повсеместным: примерно в 80 процентах этих стран совокупный объем долга в 2018 году превысил уровень 2010 года. Даже если исключить Китай, уровень долга в 2019 году увеличился на 20 процентных пунктов ВВП, до 108 процентов. В период борьбы этих стран с пандемией их уровни долга будут только расти.

Текущая глобальная рецессия является необычно тяжелой. Как и в периоды предыдущих кризисов, страны и компании с высоким уровнем задолженности подвергаются проверке на прочность.

Какие меры в области политики требуется принять в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах, имеющих высокий уровень задолженности, чтобы смягчить наносимый пандемией ущерб и поддержать надежное восстановление экономики? Обращаясь к истории, директивные органы смогут найти несколько полезных подсказок.

Долговые волны

Согласно данным нашего недавнего исследования «Долговые волны в мировой экономике», до текущего периода страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны прошли через три волны масштабного накопления долга в промежутке с 1970 по 2009 год.

- **1970–1989 годы.** Сочетание низких реальных процентных ставок и быстро растущего рынка синдицированных займов на протяжении большей части 1970-х годов побудило правительства латиноамериканских стран и стран с низкими доходами, особенно в регионе Африки к югу от Сахары, обратиться к массивным заимствованиям, что спровоцировало череду финансовых кризисов в начале 1980-х годов. Затем последовал продолжительный период мер по облегчению бремени задолженности и ее реструктуризации — в рамках Плана Брейди, Инициативы в отношении долга бедных стран с высоким уровнем задолженности и Инициативы по облегчению бремени задолженности на многосторонней основе (последние две инициативы — при поддержке МВФ и Всемирного банка). Тем не менее, это было потерянное десятилетие для экономического роста и сокращения бедности.
- **1990–2001 годы.** Либерализация финансовых рынков и рынков капитала позволила банкам и предприятиям в Восточной Азии и Тихоокеанском регионе, а также правительствам стран Европы и Центральной Азии привлекать значительные объемы заимствований, особенно в иностранной валюте, но с ухудшением настроений инвесторов этот процесс обернулся кризисами 1997–2001 годов.



Реструктуризация частного долга потребовала оказания экстренной финансовой помощи крупным банкам и компаниям — во многих случаях при участии Всемирного банка и МВФ.

- **2002–2009 годы.** Рост заимствований частного сектора в Европе и Центральной Азии у крупнейших банков, базирующихся в ЕС, последовал за либерализацией нормативного регулирования — когда мировой финансовый кризис 2007–2009 годов нарушил систему банковского финансирования, — свергнув экономику нескольких стран этих регионов в рецессию. Урегулирование долговой ситуации потребовало общеевропейских усилий и, опять же, спасения банков и международной помощи.

У всех трех исторических долговых волн есть несколько общих характеристик. Все они начинались в периоды низких реальных процентных ставок и часто стимулировались финансовыми инновациями или изменениями на финансовых рынках, которые способствовали росту заимствований. Эти волны завершились широкомасштабными финансовыми кризисами и совпали с глобальными рецессиями (в 1982, 1991, 2009 годах) или экономическими спадами (в 1998 и 2001 годах). Эти кризисы, как правило, происходили под воздействием потрясений, которые приводили к радикальным скачкам неприятия риска инвесторами, премий за риск или стоимости заимствования, вслед за чем резко прекращался приток капитала и наступала глубокая рецессия. За финансовыми кризисами обычно следовали реформы, призванные ограничить факторы уязвимости

(в том числе путем более активного накопления резервов) и укрепить основы политики. По завершении финансовых кризисов многие страны с формирующимся рынком начали применять таргетирование инфляции, перешли к более гибкому обменному курсу, внедрили бюджетные правила или усиленный надзор над финансовым сектором.

Между первыми тремя волнами были и важные различия. По мере появления новых инструментов и участников финансового рынка изменялись и финансовые инструменты, используемые для заимствований. Если первая волна сопровождалась быстрым накоплением суверенного долга стран с формирующимся рынком, то последующие две волны характеризовались, главным образом, заимствованиями частного сектора (хотя в период азиатского кризиса многие компании были квазигосударственными). Отдельные регионы понесли экономический ущерб в разной степени в зависимости от специфики того или иного финансового кризиса. Сокращение объемов производства было особенно крупным и продолжительным после первой волны, когда основное бремя долга скопилось у государства. С другой стороны, более надежные основы политики, заложенные во многих странах с формирующимся рынком после первых двух долговых волн, помогли смягчить ущерб от мирового финансового кризиса, ознаменовавшего конец третьей волны.

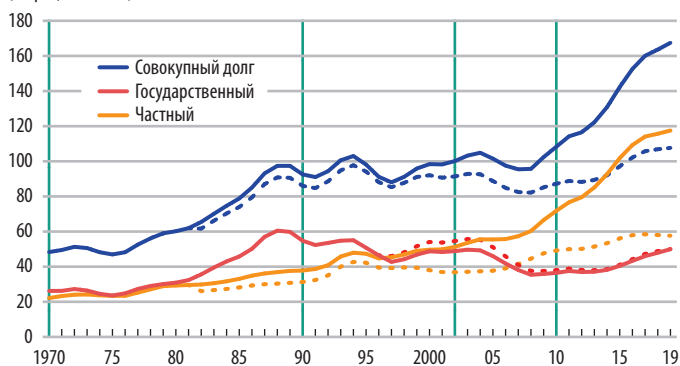
Четвертая волна

Во время текущей долговой волны, начавшейся в 2010 году, уровень долга достиг рекордных высот, причем особенно быстро нарастала задолженность частного сектора. Долг

Рисунок 1

Разрастающийся долг (1970–2019 годы)

За последнее десятилетие совокупный долг в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах повысился до исторического максимума. (В процентах ВВП)



Источники: Международный валютный фонд; Kose et al. (2020); Всемирный банк.
Примечание. Агрегированные показатели рассчитаны с использованием веса ВВП в текущих долларах США и показаны как трехлетнее скользящее среднее. Пунктирными линиями показан долг за исключением долга Китая. Вертикальные линии представляют начало долговых волн в 1970, 1990, 2002 и 2010 годах.

Рисунок 2

Экономический рост и долг (2010–2019 годы)

Показатели роста неоднократно отставали от прогнозов, что сопровождалось повышением уровней долга в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах.



Источники: Международный валютный фонд; Kose et al. (2020); Всемирный банк.
Примечание. Совокупный долг (в процентах ВВП) и рост реального ВВП (взвешенный по ценам и обменным курсам 2010 года) в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах.

государственного сектора в странах-экспортерах сырьевых товаров значительно увеличился после падения цен на сырьевые товары в 2014–2015 годах. Текущая волна демонстрирует некоторые интересные сходства и различия по сравнению с предыдущими. Повторяя определенные исторические прецеденты, мировые процентные ставки оставались на очень низком уровне со времени мирового финансового кризиса, а последующий поиск источников доходности инвесторами — пока не разразилась пандемия — способствовал сужению спреда для стран с формирующимся рынком. До недавнего времени некоторые важные изменения на финансовых рынках вновь стимулировали привлечение заемных средств, в том числе благодаря увеличению числа региональных банков, усилившемуся интересу к облигациям в местной валюте и повышению спроса на долговые

обязательства стран с формирующимся рынком и развивающихся стран со стороны растущего небанковского финансового сектора. Так же как и в случае предыдущих волн, факторы уязвимости в этих странах нарастают в ходе текущей волны на фоне замедления экономического роста.

Имеются и существенные различия. Среднегодовое увеличение долга с 2010 года, составившее почти 7 процентных пунктов ВВП для этой категории стран, значительно превышает аналогичный показатель для каждой из трех предыдущих волн. Кроме того, если предыдущие волны были преимущественно региональными, то четвертая характеризуется широким охватом: совокупный объем долга увеличился почти в 80 процентах этих стран, причем более чем в 45 процентах стран его рост составил не менее 20 процентных пунктов ВВП. После резкого падения в период с 2000 по 2010 год долг вырос также в странах с низкими доходами — с 47 процентов ВВП в 2010 году до 65 процентов ВВП в 2019 году. Наконец, долг увеличился в небанковской финансовой системе, которая, как представляется, не подлежит столь строгому надзору и менее устойчива по сравнению с банковской системой, подвергшейся радикальной реструктуризации после мирового финансового кризиса.

В ходе текущей волны накопления долга страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны перенесли несколько эпизодов волатильности, но широкомасштабная и серьезная финансовая напряженность возникла только с наступлением пандемии COVID-19. Способности противостояния этих стран финансовой напряженности также препятствуют дополнительные проблемы, включая растущие дефициты бюджета и счета текущих операций, а также сдвиг в сторону более рискованных долговых обязательств. Доля государственных долговых обязательств на счетах инвесторов-нерезидентов достигла 43 процентов в 2018 году, а корпоративные долговые обязательства в иностранной валюте выросли с 19 процентов ВВП в 2010 году до 26 процентов ВВП в 2018 году. В странах с низкими доходами более половины государственных долговых обязательств выпущено на нелегальных условиях. Растущий объем и более рискованная структура долга сопровождали десятилетие, отмеченное неоднократными отставаниями от прогнозов роста (см. рис. 2).

Пандемия в одностороннюю положила конец безмятежности финансовых рынков и продолжает испытывать на прочность экономику, институты и политику стран с формирующимся рынком. Им приходится иметь дело с разворачивающейся глобальной рецессией, находясь в гораздо более уязвимой позиции, чем в начале кризиса 2009 года. Последние события могут свергнуть некоторые из них в широкомасштабный долговой кризис, который ознаменовал окончание предыдущих волн. Это тем более вероятно, если учесть, во-первых, исключительную серьезность текущей рецессии, которая проникла в каждый уголок мировой экономики, а во-вторых — более слабые перспективы устойчивого восстановления в свете возможных повторных всплесков и растущего недовольства глобализацией.



На гребне волны

В настоящий момент первостепенное значение имеет преодоление кризиса в сфере здравоохранения, сколько бы это ни стоило для бюджета. Дефицит бюджета в этих странах, как ожидается, увеличится в 2020 году в среднем примерно на 5 процентных пунктов ВВП (МВФ, 2020). Инвесторы с большей вероятностью примут эти шаткие бюджетные позиции, включая высокий уровень долга и крупный дефицит, если уже сегодня страны внедрят механизмы и институты, которые позволят вернуть устойчивость государственных финансов после начала восстановления.

Опыт прошлых долговых волн указывает на решающую роль выбора политики в определении результатов долговых волн. В то время как финансовые кризисы, как правило, были спровоцированы внешними потрясениями, воздействие на экономику отдельных стран в значительной степени зависело от основ внутренней политики и выбора соответствующих мер. Определение конкретных приоритетов политики в конечном итоге зависит от местной специфики, но, как показывает проведенный нами анализ, существует четыре основных направления политики, которые могут помочь странам с формирующимся рынком перенести текущую глобальную рецессию, несмотря на высокий уровень долга.

- **Надежное управление долгом и прозрачность.** Поскольку страны испытывают острую потребность в финансировании, надежное управление долгом и прозрачность долга крайне важны, чтобы гарантировать, что сегодняшний долг завтра сможет быть погашен, что стоимость заимствований удерживается под контролем, экономическая приемлемость долга в конечном итоге будет восстановлена, а бюджетные риски будут сдерживаться. Если центральные банки принимают участие в финансировании бюджета, то основы, обеспечивающие возврат к денежно-кредитной политике, действовавшей до пандемии, могут способствовать восстановлению уверенности инвесторов. Кредиторы, в том числе международные финансовые организации, могут взять на себя инициативу в этой области, способствуя принятию общих стандартов.
- **Надлежащее управление.** Даже при широкомасштабном бюджетном стимулировании, призванном преодолеть наблюдаемый сегодня спад активности, деньги все же необходимо расходовать благоразумно. В некоторых предыдущих кризисных ситуациях, как выяснилось постфактум, заемные средства были направлены на цели, которые не способствовали увеличению поступлений от экспорта, росту производительности или потенциального объема производства. В свете резкого нарушения активности в существующей глобализованной экономике особенно необходима надежная нормативно-правовая база в сфере банкротств, чтобы предотвратить пагубное влияние чрезмерной задолженности на инвестиции в течение продолжительных периодов.
- **Эффективное регулирование и надзор.** В то время как временная либерализация нормативного регулирования

оправдана в текущей ситуации, упреждающее регулирование и надзор в финансовом секторе смогут помочь директивным органам выявлять возникающие риски и принимать соответствующие меры. С началом восстановления более развитые финансовые рынки могут способствовать мобилизации внутренних сбережений, которые могут оказаться более стабильным источником финансирования, чем внешние заимствования.

- **Надежная макроэкономическая политика.** Надежные основы денежно-кредитной, валютной и налогово-бюджетной политики смогут обеспечить способность стран с формирующимся рынком и развивающихся стран к восстановлению в крайне неустойчивых условиях мировой экономики. Наблюдающаяся в настоящее время напряженность на рынке ограничивает открытые валютные позиции, однако гибкие обменные курсы могут несколько смягчить удар по национальной экономике в ближайшее время; в более долгосрочной перспективе гибкие курсы могут сдерживать наращивание значительных балансовых несоответствий и предотвращать крупные отклонения обменных курсов от равновесного уровня. В свете сегодняшней острой потребности в финансировании политику в сфере доходов и расходов следует скорректировать с целью увеличения бюджетных ресурсов для приоритетных расходов на здравоохранение и поддержку уязвимых групп населения. Применение исключений из бюджетных правил может быть необходимым во время кризиса, однако именно эти правила помогут вернуть устойчивость государственных финансов с началом восстановления экономики. При этом по ходу восстановления важное значение будут иметь бюджетные правила и основы, обеспечивающие последующее свертывание стимулирования и возврат к устойчивости государственных финансов.

Время покажет, завершится ли текущая долговая волна так же, как предшествовавшие ей, то есть чередой финансовых кризисов. В силу своего характера и масштаба потрясение, вызванное пандемией, создаст трудности даже для стран с самой стабильной экономикой. В этом контексте как никогда важны международное сотрудничество и поддержка. Необходимо, однако, помнить самый важный урок, извлеченный из опыта прошлых долговых волн: решающую роль в предотвращении финансовых кризисов играет внутренняя политика страны. **ФР**

М. АЙХАН КЁСЕ — директор группы перспектив развития Всемирного банка, **ФРАНЦИСКА ОНСОРГЕ** — управляющий группы, **ПИТЕР НЭЙГЛ** и **НАОТАКА СУГАВАРА** — старшие экономисты группы.

Литература

International Monetary Fund (IMF). 2020. *Fiscal Monitor: Policies to Support People during the COVID-19 Pandemic*. Washington, DC, April.

Kose, M. A., P. Nagle, F. Ohnsorge, and N. Sugawara. 2020. *Global Waves of Debt: Causes and Consequences*. Washington, DC: World Bank.

О независимости центральных банков

Автор книги *“Unelected Power”* рассуждает о конституционалистском подходе к деятельности центрального банка в мире политической бездеятельности

Пол Такер



ФОТО: MARTHA STEWART

ДАВАЙТЕ НЕНАДОЛГО вернемся в 2018–2019 годы. По всему миру, от Соединенных Штатов, Италии и Турции и до Индии, политики критиковали денежно-кредитную политику и деятельность по банковскому надзору центральных банков. Влиятельные игроки частного сектора хотели, чтобы центральные банки выкупали у них акции при каждой новой рецессии. А сами технократы откликались на призывы аналитических центров направлять кредитные средства на решение вопросов изменения климата, неравенства, роста производительности и других насущных социальных проблем, даже несмотря на то, что некоторые из них привлекались к ответу за вмешательство в политику и отступление от своей непосредственной задачи.

По всему миру политики левого толка призывали к «народному количественному смягчению», либертарианцы искали спасения в частном выпуске криптовалютой, а маргинальные сторонники теорий заговора упорно считали, что монетарные чиновники заодно с врагами народа.

Нравится вам это или нет, но еще до пандемии COVID-19 было очевидно, что в некогда рациональном мире центральных банков что-то происходит. Быть единственным в своем роде превращалось в политический, даже конституциональный, кошмар.

А потом началась пандемия COVID-19, и центральные банки вернулись к той роли, которую они играли с 1930-х по 1980-е годы, когда они были всего лишь орудием в руках министров финансов. В некоторых странах

(в частности, в Соединенных Штатах и государствах зоны евро) центральный банк, по сути, заменил правительства, которые не могут принять решительных и своевременных мер, рискуя фактически превратиться в налогово-бюджетный орган. В других странах (вероятно, в Соединенном Королевстве) центральный банк будет финансировать исполнительную власть, возможно, не располагая основой, обеспечивающей пути отхода, и рискуя освободить исполнительную власть от ограничений выборного органа.

Две модели деятельности центрального банка

Эти недавние события напоминают нам, что раньше преобладали две совершенно различные модели деятельности центральных банков. В одной центральный банк рассматривается как инструмент финансовой политики правительства, функции которого определяются технократическим сравнительным преимуществом. По наблюдениям Френсиса Бэринга в конце XVIII века, эта модель основана на идее о центральных банках как основном элементе платежной системы. Будучи «капитаном команды» банковского сообщества, они обеспечивают, в экономическом смысле, клубные блага.

В соответствии с другой моделью, центральные банки являются независимыми органами, которым поручен определенный круг обязанностей и которые формально отделены от повседневной политики. Они обеспечивают общественные блага (такие как ценовая стабильность) и поддерживают общие блага (такие как финансовая стабильность), доступные всем, но уязвимые для злоупотреблений.

Эти модели настолько различаются, что перейти от одной из них к другой часто просто. В странах с формирующимся рынком даже после формального предоставления независимости от центральных банков иногда ожидается (а порой они сами того желают) продолжать оказывать широкий набор услуг обществу. В развитых странах переход от положения подчиненного органа к статусу независимого попечителя обычно вызывает вопросы относительно границ, иногда с риском для благосостояния.

Например, когда в конце 1980-х и начале 1990-х годов Банк Англии старался постепенно приспособиться к независимости денежно-кредитной политики, он добровольно отказался от участия в промышленном финансировании, корпоративном управлении, оказании некоторых неос-

новых банковских услуг и проведения любых расчетных операций с ценными бумагами. Тем не менее, в 1997 году, когда он наконец получил независимость, банковский надзор все равно осуществляли другие ведомства, что имело довольно катастрофические последствия в предшествующие кризису и кризисные 2007–2008 годы. Этот эпизод служит уроком для всех, поскольку он отразил напряженность, лежащую в основе разделения полномочий между монетарными и бюджетными властями.

Полномочия центральных банков сегодня

Современные центральные банки, несомненно, обладают огромным влиянием. Во-первых, право создавать деньги всегда неявно подразумевает право собирать налоги, с помощью которых осуществляется перераспределение ресурсов в обществе и между поколениями за счет непредвиденной инфляции (или дефляции). Во-вторых, будучи кредиторами последней инстанции, центральные банки потенциально могут определять победителей и проигравших. В-третьих, с помощью условий своих финансовых операций (обеспечение, контрагенты и т.д.) они могут влиять на распределение кредитных средств в экономике. В-четвертых, выступая в роли надзорного органа банковской системы, они, как и регулирующие органы в других областях, практически представляют собой законодательные и судебные органы.

Таким образом, не удивительно, что легендарными антикризисными управляющими во время обвала 2008–2009 годов стали Бен Бернанке, Тим Гайтнер, Жан-Клод Трише и Марио Драги, ни один из которых никогда не занимал выборную должность. Но так было не всегда. У большинства людей меры по преодолению Великой депрессии в мире ассоциируются с президентом Франклином Рузвельтом. Восемьюдесятью годами позже выборные политики не взялись даже объяснить обществу суть антикризисных мер, которые принимались от их имени и для их целей. Кое-что изменилось, но не в лучшую сторону.

Нам нужны некоторые принципы: политические принципы. Любой, кто привержен идее разделения властей, лежащей в основе конституционной формы правления, должен выступать за сохранение независимости центрального банка. В противном случае президенты и премьер-министры смогут использовать печатный станок для финансирования своих собственных проектов и обогащения сторонников, и им даже не придется обращаться к представительному органу за законным одобрением. Стремящиеся к авторитарной власти политики левого и правого толка поддадутся соблазну захвата или подчинения монетарной власти; МВФ стоит взять на заметку последние примеры.

В то время как независимые денежно-кредитные органы, не участвующие в решении повседневных политических вопросов, могут помочь укрепить конституционную

систему правления, невыборные главы центральных банков, несомненно, должны быть ограничены законодательством. От этого зависит легитимность, имеющая большое значение, потому что именно на ней все держится, когда государственная политика (редко, но неизбежно) не оправдывает ожиданий людей.

Чтобы считаться легитимным, устройство и деятельность правительственного учреждения должны соответствовать фундаментальным ценностям политического общества. В случае конституционных демократий к ним относятся непосредственно демократические ценности и ценности конституционализма, а также верховенства закона. Это касается и центрального банка.

Любой, кто привержен идее разделения властей, лежащей в основе конституционной формы правления, должен выступать за сохранение независимости центрального банка.

Моя книга *“Unelected Power”* рассказывает о принципах наделения независимых органов полномочиями. К ним относятся, кроме всего прочего, постановка цели, достижение которой можно отслеживать, отсутствие прав на принятие решений о распределении существенных ресурсов, коллегиальное принятие решений по принципу «один человек — один голос», обнародование принципов работы для осуществления предоставленных полномочий, прозрачность и доступность для понимания обществом, официальное приостановление независимости и другие.

В случае деятельности центрального банка этими принципами можно руководствоваться при формулировании *денежно-кредитной конституции* для экономики, освещающей как частные, так и государственные элементы монетарной системы, к числу которых относятся следующие.

- В области *денежно-кредитной политики*: четкая номинальная цель и отсутствие самоуправления в вопросе раздувания долга, который должен быть прерогативой законодательных органов.
- В области *балансовых операций*: как можно более простые и маленькие операции и балансы, которые согласуются с достижением цели (целей), крупные распределительные эффекты должны быть учтены в предоставлении полномочий, а не являться результатом дискреционных выборов.
- В *качестве кредитора последней инстанции*: отсутствие кредитования фактически неплатежеспособных или обанкротившихся компаний.

Важно помнить, что у независимости всегда были враги.

- В области *финансовой стабильности* (в которой кредитор последней инстанции не может не участвовать): мандат на достижение отслеживаемого стандарта устойчивости частных компонентов денежно-кредитной системы, в том числе теневого банковского сектора.
- В области *микроруденциальной политики*: требование к наличию у банковских посредников резервов (или активов, легко обмениваемых на резервы), величина которых увеличивается с долей заемного капитала и степенью риска, а также социальными издержками их банкротства.
- *Во всех аспектах*: отсутствие превышения полномочий в чрезвычайных обстоятельствах, любое временное расширение или нестандартное применение полномочий должно быть в рамках четкой основы, которая согласуется с основной миссией центрального банка и предполагает стратегию выхода.
- *С организационной точки зрения*: председатель не принимает никаких решений единолично.
- *Подотчетность*: прозрачность во всем, пусть и с задержкой в случае, если немедленное раскрытие информации будет иметь негативное влияние.
- *Коммуникации*: использование языка, понятного широкой аудитории, а не только специалистам в области финансов и монетарной экономики.
- *Самоограничение*: не участвовать в деятельности, на которую не распространяются полномочия или которая не связана напрямую с законодательно закрепленными целями.

Обновленная операционная структура

Похоже, что пандемия, начавшаяся на рубеже 2019–2020 годов, бесконечно далека от этих принципов. Как в Соединенных Штатах, так и в зоне евро руководители центральных банков иногда вновь де-факто становились политической силой, поскольку более широкая конституционная структура лишает избранных должностных лиц ответственности.

При оценке конституционной политики чрезвычайных мер центральных банков по сохранению экономики — обеспечению домашних хозяйств и предприятий денежными средствами — необходимо различать, в какой точке спектра между независимостью и подчинением находится каждый механизм. С одной стороны, центральный банк действует свободно в рамках своего мандата, но имеет гарантии министерства финансов в знак признания того, что в конечном счете риск несут налогоплательщики.

С другой стороны, центральный банк действует от имени правительства. Он просто исполняет дискреционные решения министерства финансов, не принимая на себя никакого риска и предоставляя денежное финансирование (прямо

или косвенно) только в том случае, если, действуя самостоятельно, он этого хочет. Это по-прежнему центральный банк как независимое учреждение. За его пределами находятся операции, которые проводятся на балансе центрального банка по поручению правительства, а также операции, проводимые на балансе правительства, которые принудительно финансируются через печатный станок.

При каждой интервенции сохранение независимости зависит от того, кто что решает. Там, где независимость фактически приостановлена, это должно быть четко обозначено, также как и стратегия выхода.

Сталкиваясь с этими возможностями, важно помнить, что у независимости всегда были враги. В рамках широкого арсенала для разрушения монетарной конституции экономики они могут использовать две общие стратегии, каждая из которых имеет очевидные и непрозрачные варианты.

Один из способов заставить центральные банки подчиниться — назначения на должность. Как показывает недавний пример Соединенных Штатов, это не так просто, когда у подходящих кандидатов просто отсутствует необходимая квалификация. Больше опасений вызывают ставленники, которые кажутся логичными, даже отличными кандидатами, но оказываются негласными верными союзниками ведущих политиков. Наиболее известный случай, также произошедший в беспокойные времена, — бывший председатель Федеральной резервной системы Артур Бернс, выдающийся экономист, который поставил перспективы переизбрания Ричарда Никсона в 1972 году выше законодательно установленного мандата ФРС. Не стоит считать, что это был последний пример представителя политической эскорта в коридорах монетарного ведомства.

Другой способ подорвать независимость — изменение мандата. В самом примитивном варианте это простое голосование за смягчение или аннулирование закона о центральном банке. Это непросто, потому что очень заметно. Искусная, почти парадоксальная стратегия состоит в *усилении* ответственности центрального банка настолько, что любой приличный чиновник почувствует себя обязанным спросить у политических лидеров, как использовать свои широкие полномочия. Чем больше центральные банки соглашаются (даже охотно) на роль «единственных в своем роде», тем проще становится политикам больше им поручать и таким образом сокрушать их.

Восстановление независимости

Если наши общества хотят сохранить институт независимости центрального банка в целях обеспечения стабильности денежно-кредитной системы и разделения властей в бюджетной сфере, а также если мы хотим иметь возможность восстановить независимость после пандемического

кризиса, необходимо проявлять осторожность. Вот пять шагов.

- *Стратегия выхода из роли операционного подразделения министерства финансов к независимости* после окончания пандемии и обоснованное право на принятие решений до этого.
- *Пересмотр денежно-кредитных режимов для запуска мер по достижению стабилизации, когда нулевая нижняя граница может чаще оказывать негативное воздействие* (если не восстановится рост производительности).
- *Пересмотр мандатов в области обеспечения стабильности, в том числе общего режима политики в отношении теневого банковского сектора, законодательно установленного стандарта в отношении устойчивости финансовой системы, законодательного запрета на кредитование полностью разорившихся финансовых компаний и повышение независимости от отрасли* — такой пакет мог бы препятствовать череде неосмотрительных мер по дерегулированию, принятых за последние несколько лет, из-за которых вторичные рынки к началу пандемического кризиса имели чрезмерно высокую задолженность.
- *Самоограничение руководителей центральных банков, которым, в условиях независимости, следует сосредото-*

читься на задаче сохранения стабильности денежно-кредитной системы, а не предлагать решения всех проблем общества.

- *Всеобщая бдительность и внимание к осторожным, но нарастающим попыткам вернуть деятельности центрального банка политизированный характер, чтобы он служил узким интересам отдельных групп*, — то, что сегодня радует, завтра может расстроить. Политики руководствуются конъюнктурой, а в тонкостях работы денежно-кредитных учреждений мало кто разбирается.

Какие бы неотложные меры сейчас ни принимались, безусловно, очень правильные и важные, стоит сохранить целостность наших институтов в долгосрочной перспективе. **ФР**

ПОЛ ТАКЕР — председатель Совета по системным рискам и научный сотрудник Школы управления им. Джона Ф. Кеннеди Гарвардского университета. Настоящая статья основана на его книге *“Unelected Power: The Quest for Legitimacy in Central Banking and the Regulatory State”*, изданной в 2018 году издательством Princeton University Press.

**ВСЕ ПУБЛИКАЦИИ МВФ
В ИНТЕГРИРОВАННОЙ
СРЕДЕ С УДОБНОЙ НАВИГАЦИЕЙ,
ИНТУИТИВНЫМ ПОИСКОМ
И ИНДИВИДУАЛЬНЫМИ
НАСТРОЙКАМИ ПОЛЬЗОВАТЕЛЯ.
ELIBRARY.IMF.ORG**

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВАЛЮТНЫЙ ФОНД

УПРАВЛЕНИЕ СИСТЕМНЫМИ РИСКАМИ

XXI век обещает принести масштабные системные сбои,
в которых кроется серьезная угроза обществу

Энн Флорини и Сунил Шарма

Давление пандемии COVID-19 с опозданием вынуждает человечество наконец задуматься о возможностях нашего мира противодействовать системным рискам. Ввиду растущей нестабильности политической, социальной, экономической и финансовой систем, каждая из которых зависит от природной среды, которая уже находится на грани катастрофы, подобные явления, воспринимаемые как гром среди ясного неба, вероятно, будут происходить еще не раз. Поскольку сейчас все эти системы одновременно претерпевают изменения, XXI век обещает принести масштабные системные сбои, создающие серьезные угрозы обществу, — возможно, даже самому его существованию.

Для преодоления данных проблем потребуется внесение существенных изменений в процессы принятия и реализации решений. В течение многих десятилетий человечество пыталось управлять экономикой и, разумеется, целыми странами, как если бы они были сложными машинами, которые просто нуждаются в настройке и управлении несколькими ключевыми рычагами, чтобы обеспечить их оптимальное функционирование. Однако в последнее время мы начали понимать ошибочность такого мышления. Недалековидные действия и узкая ориентированность на экономическую эффективность и доход акционеров, доминировавшие в процессе принятия политических и экономических решений на протяжении десятилетий, привели к созданию достаточно эффективных, но в основном хрупких систем, лишенных устойчивости.

Технократическое понимание государственного управления уже давно было расширено в рамках политической экономии, чтобы отметить значимость политической власти и материальных интересов в формировании правил, структур стимулов и распределения ресурсов. Однако нам необходимо продолжать расширять свои представления о политической экономии, с тем чтобы отразить сложный характер все более интенсивных взаимодействий намного большего по численности населения со значительно более масштабными социальными и экологическими последствиями. Вместо того чтобы делать первоочередной упор на эффективность, меры политики должны обеспечивать устойчивость общества перед целым рядом угроз, в том числе перед пандемиями, изменчивостью климата, а также экономической и финансовой напряженностью.

Политическая нестабильность

Современные политические системы зачастую отражают предпочтения элит и не способны в полной мере удовлетворять потребности более широких масс. До начала пандемии по всему миру, от Чили до САР Гонконг, проходили массовые протесты, многие из которых были вызваны вспышками недовольства, переходившими в бурю общественного гнева. Рост национального популизма и увеличение политической поляризации во многих частях мира, в том числе в ведущих демократических государствах, отражает утрату доверия к институтам и согражданам, то есть подрыв общественного доверия, необходимого для эффективного управления государством. При этом на глобальном уровне формальный международный порядок, установившийся после Второй мировой войны и послуживший

основой стабильности и процветания значительной части человечества, в настоящее время утратил свои ориентиры и, возможно, находится в процессе распада.

Текущая пандемия лишь вскрыла эти слабости, но не вызвала их, и, наблюдая реакцию в обществе, можно сделать выводы о потенциальных способах формирования более устойчивого государственного устройства на основе восстановления общественного доверия. Значительная часть биомедицинского научного сообщества отказалась от конкуренции за публикацию работ в престижных изданиях и за получение грантов, чтобы вместо этого делиться результатами своих исследований. Различные фонды и неформальные сети, от ассоциаций выпускников до программистов и предпринимателей, организовали волонтерскую деятельность и мобилизовали материальную поддержку сначала Уханя, а затем и всего мира. При этом наиболее важным является то, что растущее признание социальной ценности работников сферы услуг, получающих недостаточно высокую оплату за свой труд, — от медицинских работников до работников мясокомбинатов и учителей — может придать политический импульс движению за устранение неравенства, поляризующего общество и подрывающего общественное доверие.

Факторы экономической и финансовой уязвимости

Ответные меры экономической политики на финансовый кризис 2008 года позволили предотвратить назревавший коллапс, но не вывели нас на путь устойчивого и всеобъемлющего роста. Налогово-бюджетная политика, скованная политическими ограничениями, не смогла в полной мере решить эту задачу. Для заполнения образовавшихся пробелов использовались традиционные и новые меры денежно-кредитной политики, но на сегодняшний день они, как представляется, себя исчерпали и утратили эффективность. Цены на активы восстановились в период после кризиса, однако частный и государственный долг продолжал расти, а неравенство в уровне благосостояния во многих странах резко усилилось. Мировой спрос остается на низком уровне, а темпы инфляции упрямо держатся ниже целевых показателей, установленных многими центральными банками.

Ответные меры на пандемию коронавируса фактически ввели мировую экономику во временную кому, что усложняет решение текущих проблем: недостаточно прочные системы здравоохранения и социального обеспечения, высокая задолженность финансовых и нефинансовых учреждений, домашних хозяйств и правительств, неравенство доходов, недостатки корпоративного управления, слабость государственного контроля и регулирования, а также разрушение окружающей среды. Все эти проблемы существуют на фоне экономических и финансовых систем, находящихся на пороге глубоких изменений, вызываемых инновациями: от технологий блокчейн до искусственного интеллекта.

Кризис 2008 года послужил важным уроком необходимости системного подхода к финансовой стабильности (см. Agui

and Sharma, 2015 и Arner et al., 2019). Он показал, что в традиционных микропруденциальных нормах уделялось слишком много внимания отдельным финансовым субъектам, а непреднамеренные результаты коллективного взаимодействия на рынке игнорировались. Страны отреагировали на финансовый кризис, создав системы и ведомства макропруденциального регулирования, призванные обеспечить стабильность и устойчивость финансового сектора. Директивным органам необходимо расширять сферы применения данного системного подхода, с тем чтобы охватить всю экономику и начать инвестировать во взаимодействие с широкой общественностью, создавая условия для проведения реформ и разработки долгосрочных решений.

Изменения планетарного масштаба

Представляется, что весь мир наконец начинает осознавать масштабы происходящего экологического кризиса. Истерзанные океаны, рушащиеся экосистемы, исчезновение видов растений и животных и экстремальные погодные условия создают потоки беженцев, подрывают сельское хозяйство и несут угрозу глобальным цепям поставок. В отсутствие радикальных мер уже в ближайшие десятилетия повышение уровня моря приведет к затоплению городов от Шанхая до Майами, а температура воздуха в значительной части планеты может превысить максимальный уровень, пригодный для жизни. Однако стандартный набор политических инструментов не обеспечивает адекватную поддержку мер, принимаемых на местном уровне, на который приходится основной ущерб, и все еще разделяется на несвязанные регламентирующие структуры для регулирования загрязнения и разрушения окружающей среды в качестве «внешних факторов», а не элементов взаимосвязанной системы.

Парижское соглашение об изменении климата 2015 года демонстрирует, что применение общих широких целей и соответствующих институциональных структур является более действенным подходом к сложному системному регулированию (Florini and Florini, 2017). Целью Парижского соглашения является удержание роста глобальной температуры на уровне ниже 2 °C (предпочтительно — ниже 1,5 °C), однако в отличие от предыдущих неудачных попыток соглашений данное соглашение не требует выработки единого решения. Вместо этого страны-участницы соглашения самостоятельно определяют, какие действия они хотели бы предпринять, регулярно предоставляют отчетность по выбросам парниковых газов и принимаемым мерам и раз в пять лет проводят встречи с целью пересмотра национальных планов по мере развития научных знаний и технологий. Важно отметить, что данное соглашение поощряет вовлечение городов и других субнациональных субъектов, а также гражданского общества и частного сектора, и содействует реализации множества значимых, слабо связанных между собой многосторонних инициатив; в случае их полной реализации мы сможем приблизиться к достижению целевого показателя роста температуры –2 °C. Предусматриваемый Парижским соглашением подход сочетает общее централизо-

ванное видение с мощной поддержкой децентрализованного, гибкого формата реализации соглашения большим числом участников и соответствует целям управления сложными системами (Kupers, 2020).

Взаимодействие сфер

Все три сферы, определяющие благосостояние человечества, — политика, экономика и природные экосистемы — становятся все более уязвимыми и менее управляемыми. При этом соответствующие факторы уязвимости взаимодействуют между собой.

В условиях экономической системы, которая способствует росту неравенства и созданию физической среды, характеризующейся неустойчивостью климата и разрушением экосистем, среднему домашнему хозяйству становится сложнее себя обеспечивать, что приводит к усилению раскола в политике, которая, в свою очередь, становится менее эффективной для обеспечения устойчивости общества к снижению доходов и изменению климата. Корпоративный и финансовый секторы, которые ставят своей единственной целью получение прибыли и уклоняются от ответственности за окружающую среду и общество, — в сочетании со слабым политическим и нормативным контролем — с высокой долей вероятности могут усугубить как проблему неравенства, так и климатический кризис. Это, в свою очередь, нанесет ущерб как корпоративному и финансовому секторам, так и политической системе. Климатический кризис в сочетании с дисфункциональным государственным управлением может привести к возникновению экономической ситуации, оказывающей отрицательное воздействие на бизнес и финансовый сектор, поскольку в результате огненных бурь, экстремальных погодных условий и повышения уровня моря происходят сбои в цепочках поставок и вынужденная миграция рабочей силы.

Перед нами стоит грандиозная задача по переосмыслению методов государственного управления и регулирования. Что делать, если имеющиеся у нас инструменты не работают?

Управление системными рисками

Существующие политические системы в форме правительств, законодательных органов и бюрократии способны неплохо справляться с предсказуемыми проблемами. При этом применяются правила, разработанные на основе опыта и анализа исторических данных. Данный подход эффективен в отношении многих задач. Однако стандартные государственные процессы предполагают предсказуемость, полагаются на достижение согласия в отношении вероятного наступления событий в будущем и разбивают процесс принятия решений на узкие ведомственные сферы. Они не способны эффективно управлять рисками, которые выходят за рамки такого деления и являются по своей природе непредсказуемыми.

Поскольку мы знаем, что пандемии, экономические кризисы и нестабильность экологической ситуации продолжают наносить человечеству серьезный ущерб, но не можем с точностью предсказать, где и когда именно это произойдет, необходимо присвоить социальной устойчивости — способности обще-

ства переносить изменения и адаптироваться к ним, а также предотвращать системные сбои — ту же степень приоритетности, которую имеют доминирующие сейчас вопросы эффективности. Сложные системы включают в себя многоуровневое взаимодействие между различными людьми, секторами, институтами и мерами политики с головокругительным многообразием циклов обратной связи, инерционного развития, временных задержек между причиной и следствием и поворотных моментов.

Природа системных рисков, для которых характерны сложность, неопределенность и неоднозначность, требует установления критериев для принятия решений на основе нового набора принципов.

- **Надежность.** Директивные органы должны стремиться к принятию решений, которые являются надежными, а не оптимизированными для весьма ограниченных условий, которые будут эффективны для широкого диапазона сценариев развития событий. Такие решения должны быть достаточно гибкими, чтобы использовать возможности для принятия различных мер в будущем, не ограничивая чрезмерно варианты дальнейших действий.
- **Многоуровневое управление.** Для принятия обоснованных решений в сложных общественных системах необходимы как интегрированный, так и более широкий подходы, требующие задействования «всех ресурсов правительства» и ориентации на «все общество». Решающее значение в этом имеет сотрудничество между общественностью, разработчиками политики, экспертами и другими заинтересованными лицами в отношении обмена знаниями и опытом и обсуждения интерпретации явлений, опасений и точек зрения.
- **Расширение возможностей для самоорганизации** (McChrystal et al., 2015). Системные факторы уязвимости могут по-разному проявляться в разных странах, например, в случае воздействия климатических изменений, которые требуют самостоятельного принятия гибких мер со стороны широкого круга субъектов в обществе. В распоряжении директивных органов имеется множество инструментов информирования, предоставления полномочий и координации ответных мер по принципу «снизу вверх», которые выходят за рамки возможностей центральных правительств.
- **Информирование.** Информирование общественности о социальной динамике — трудная, но крайне важная задача. В отсутствие всеобщего понимания характера сложных проблем, с которыми мы сталкиваемся, сложно придти к согласию о наборе требуемых политических мер или структурных изменений. Понимание обществом существующих проблем способствует повышению доверия и коллективной ответственности за принимаемые решения.
- **«Горизонтальное сканирование» и превентивные меры.** Несмотря на непредсказуемость сложных систем, такие методы, как горизонтальное сканирование и анализ сценариев, зачастую позволяют выявлять признаки зарождения проблем, способных приводить к системным сбоям. Недавний мировой финансовый кризис и текущая пандемия пока-

зали, что системные сбои приводят к огромным социальным издержкам. Обществам необходимо мотивировать своих лидеров на применение превентивных мер.

Мир в XXI веке все меньше напоминает мир наших предков. Технологии в корне изменили природу экономических систем и социального взаимодействия. Власть постепенно уходит от традиционных управленцев, но не в хорошо организованные институты, способные должным образом реагировать на изменения мирового порядка. Бури, периоды сильной жары, наводнения и засуха служат регулярными, смертельно опасными напоминаниями о происходящем изменении климата. Масштабы социальных волнений возрастают вместе с неравенством, и никому неизвестно, каковы будут источники новых рабочих мест в будущем и какую форму примет новый общественный договор.

В нашем мире невозможно с точностью предвидеть последствия системных факторов уязвимости. Наши институты для принятия решений и соответствующие процессы, которые предполагают нереалистичную степень предсказуемости, пока не адаптировались к этой реальности.

Однако на основе результатов мер, предпринятых недавно на политическом, экономическом и экологическом фронтах, можно делать выводы о том, как нам следует действовать дальше, и о ключевых принципах, которые помогут нам перейти к новой форме политической экономии. В настоящее время во всем мире проводятся эксперименты в отношении способов реализации этих принципов: от «департаментов сценариев будущего», создаваемых в рамках национальных правительств, до производственных проектов «экономики замкнутого цикла», призванных минимизировать отходы, и многосторонних сетей, ориентированных на системные преобразования. Пандемия и ее последствия должны послужить стимулом для увеличения масштабов таких экспериментов для достижения той устойчивости, в которой так остро нуждается наше сложное глобальное общество. **ФР**

ЭНН ФЛОРИНИ — практикующий профессор Школы глобального управления Thunderbird Университета штата Аризона.

СУНИЛ ШАРМА — видный ученый, приглашенный стипендиат в Школе международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона и старший научный сотрудник Совета по экономической политике в Цюрихе, Швейцария.

Литература

- Agur, I., and S. Sharma. 2015. "Rules, Discretion, and Macro-Prudential Policy." In *Institutional Structure of Financial Regulation—Theories and International Experience*, edited by Robin H. Huang and Dirk Schoenmaker. London: Routledge.
- Amer, D. W., E. Avgouleas, D. Busch, and S. L. Schwarcz, eds. 2019. *Systemic Risk in the Financial Sector: Ten Years after the Great Crash*. Toronto: Centre for International Governance Innovation.
- Florini, A., and K. Florini. 2017. "It's Not Just about Paris: International Climate Action Today." *Foreign Service Journal* (July/August):26–31.
- Kupers, R. 2020. *A Climate Policy Revolution: What the Science of Complexity Reveals about Saving Our Planet*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- McChrystal, S., T. Collings, D. Silverman, and C. Fussell. 2015. *Team of Teams: New Rules of Engagement for a Complex World*. New York: Portfolio/Penguin.



Медельинское чудо

Бывший мэр Федерико Гутьеррес рассуждает о том, как выбор безопасности и устойчивости в качестве приоритетов помог заложить основу для города XXI века

В 1991 ГОДУ МЕДЕЛЬИН, второй по величине мегаполис Колумбии, был городом с самой высокой преступностью в мире. Сегодня «Город вечной весны» — один из наиболее признанных во всем мире городов по уровню инноваций, социальной сплоченности и устойчивого развития.

Федерико Гутьеррес родился в Медельине в 1974 году накануне начала ожесточенного вооруженного конфликта. Он был мэром города с января 2016 года по январь 2020 года и стоял у истоков многих инициатив, заложивших прочную основу для мира и будущего процветания в городе. Он отдает дань упорству и единству жителей Медельина за их твердость в преодолении насилия и противостояния, за что город заслужил признание и восхищение. В интервью корреспонденту *Ф&Р* Марджори Энрикес Гутьеррес делится мыслями о том, какие впечатляющие преобразования произошли в городе за последние три десятилетия.

Ф&Р: Что стало поворотным моментом для Медельина?

ФГ: В 1980-е и 1990-е годы под грузом трагедии наркотерроризма наше общество опустилось на самое дно. В 1991 году в городе совершалось 381 убийство

на 100 000 жителей. Сегодня этот показатель равен примерно 20 на 100 000 жителей, что на 95 процентов ниже. Хотя приемлемым может считаться только нулевой показатель, мы добились существенного прогресса в снижении преступности и гарантии уважения жизни.

Что касается конкретного поворотного момента, то это сложный вопрос, о котором можно спорить. С того времени, как в 1980-е и 1990-е годы представители бизнеса решили остаться в Медельине, не поддавшись насилию, мы начали разрабатывать жизненно важную стратегию, в основе которой лежит командная работа. Деловые отношения в нашем городе очень прочные, и это во многом объясняется трудностями, с которыми частному сектору пришлось столкнуться, чтобы выжить. В условиях разгула преступности решение остаться было подвигом.

Легких путей не было, но были практические решения, одним из которых стало формирование партнерства между государством, частным сектором, научными кругами и гражданским обществом. Решающим фактором социальной трансформации города стала командная работа в обществе. Мафия перевернула наши ценности: упорный и честный труд сменился легкой наживой, умеренность уступила роскоши, а хуже всего то, что жизнь обесценилась и начала измеряться деньгами. Нам еще предстоит пройти долгий путь, но мы уже начинаем восстанавливать такие ценности, как жизнь, уважение и свобода.

Менее чем за три десятилетия Медельин стал эталоном для всего мира. Это город социальных инноваций, который сегодня является центром-участником программы Четвертая промышленная революция в Латинской Америке в партнерстве со Всемирным экономическим форумом. Испытав все самое ужасное, что только можно себе представить, наше общество окрепло и стало более устойчивым. Медельин — это город, который признает свое прошлое, гордится своим настоящим и, что самое важное, смотрит в будущее с оптимизмом.

Ф&Р: Каковы были Ваши основные приоритеты, когда Вы были мэром?

ФГ: Приоритеты правительства в определенной степени должны быть приоритетами народа. Для нас это было образование, безопасность и устойчивость.

У нас был самый большой бюджет на образование за всю историю Медельина. Благодаря одной из ключевых программ, нам удалось вернуть в школы более 8000 детей, которые по разным причинам не были охвачены школьным образованием. Кроме того, мы предоставили более 43 000 стипендий учащимся вузов. Это наилучшая стратегия обеспечения безопасности в долгосрочной перспективе, поскольку она дает шанс на успех в рамках законности.

Что касается безопасности, то мы нанесли сокрушительный удар по структурам, действовавшим в течение десятилетий. Вопрос безопасности до сих пор является

отнюдь не простым. У нас есть преступность, но она менее заметная, чем деятельность картелей в 1980-е и 1990-е годы. Наш подход подразумевает не только работу полиции. Это комплексная модель, которая позволяет создавать возможности и воспитывать доверие, бороться с преступностью и уделять внимание стратегическим социальным государственным инвестициям там, где раньше был вакуум, порождавший беззаконие.

Что касается устойчивости, то первое, что мы сделали — это включили в городской план действий вопрос о качестве воздуха. Учитывая топографию и розу ветров Медельина, качество воздуха серьезно портится дважды в год — в марте и в октябре. Ведомства в течение многих лет собирали информацию об этом, но не делились ею с обществом. Люди принимали смог за дымку. Мы начали с открытого признания проблемы. Затем мы поставили перед собой цель стать центром устойчивой мобильности в Латинской Америке. Так, мы пополнили городской автобусный парк 65 электробусами и обновили старые автобусы с использованием экологически чистых технологий. Мы построили новый *Metrocables* (городская система фуникулеров), проложили 80 километров велосипедных дорожек и расширили тротуарное пространство. Мы завершили техническую, юридическую и финансовую подготовку строительства новой трамвайной линии на западе города. Мы также запустили пилотный проект такси, работающих полностью на электротяге. Я сторонник общественного транспорта. Что может быть более демократичным, чем хорошее общественное пространство и качественная система общественного транспорта?

Кроме этого, мы создали 36 зеленых коридоров, которые позволили разгрузить наиболее загруженные дороги города, и посадили более 890 000 деревьев.

Ф&Р: Расскажите о самых инновационных достижениях Медельина.

ФГ: Некоторые называют то, что здесь произошло, «Медельинским чудом». Но это никакое не чудо, а результат многолетней упорной работы.

Например, с помощью бизнеса мы запустили программу «Сплочение семей» (*Tejiendo hogares*) — это приверженность формированию социальных основ через воспитание в семьях позитивной дисциплины. Мы понимали, что бесполезно развивать передовую инфраструктуру в районах, если в домах царит насилие против женщин и детей. Мы также запустили программу «Медельин помнит свою историю» (*Medellín abraza su historia*) для увековечивания борьбы за законность, включая повышение статуса музея «Дом памяти», съемку документальных фильмов и снос здания Монако — бывшей резиденции Пабло Эскобара, на месте которого возникло пространство для мемориального парка в честь жертв наркотерроризма. Мы также создали программу *Parceros* («Прятели») с целью пере-



ФОТО: KAROL KOZLOWSKI/NEWS.COM

воспитания молодых людей, занятых преступной деятельностью.

Мы заложили институциональную основу в поддержку социальных инвестиций. Последующие администрации продолжили реализацию городских проектов, понимая, что нельзя начинать с нуля через каждые четыре года после выборов.

Ф&Р: Что Вы сделали для того, чтобы Медельин следовал намеченным курсом?

ФГ: В основе успеха Медельина — люди и взаимное доверие. Долгосрочный процесс выстраивания города заново — это коллективная работа, никто не добивается успеха в одиночку.

Первым шагом стало признание достигнутых в прошлом результатов, продолжение работы и развитие успеха с учетом того, что срок пребывания в должности руководителя недолог. Мы улучшили качество жизни, подтверждением чему служит то, что мы достигли наивысшего балла в Индексе многомерной оценки качества жизни. Мы эффективно и прозрачно инвестировали средства там, где это было нужно, а не там, где мы могли бы получить большинство голосов. Мы предприняли шаги в тех направлениях, где город и по сей день продолжает извлекать выгоды: борьба с преступностью и защита законности и правопорядка; повышение информированности населения об экологии и качестве воздуха; снижение процента учащихся, бросающих школу; участие в конкурсе на звание передового города Латинской Америки по устойчивой мобильности; а также пропаганда Медельина как центра четвертой промышленной революции.

Ф&Р: Как вы узнавали о потребностях населения?

ФГ: На протяжении многих лет, задолго до того, как я стал мэром, я гулял по улицам Медельина, общался с людьми. Руководитель должен уметь слушать, ставить себя на место других людей и понимать, чем они живут каждый день. **ФР**

Недуг и неравенство

ЭТА КНИГА ОСНОВАНА НА чрезвычайно авторитетном исследовании Кейс и Дитона, посвященном вопросам смертности в результате опиоидной эпидемии в США, в том числе самоубийствам и алкогольной болезни печени. Книга превосходно написана, ее отличает одновременно широта охвата и лаконичность.

Всю книгу пронизывает блестящий контраст между заголовком «Смерть от отчаяния» (фраза, которую Кейс и Дитон сделали знаменитой), выделенным жирным шрифтом, и емким подзаголовком «и будущее капитализма». Для того чтобы в полной мере оценить это, нужно понимать, что исследования Кейс и Дитона стали своего рода «тестом Роршаха» для журналистов, обозревателей и даже для многих социологов, рассуждающих о том, чем больна Америка сегодня.

Неравенство, урбанизация, глобализация, разрыв образовательных возможностей, чрезмерно дорогостоящая

стоит отнюдь не так остро. С другой стороны, есть относительно богатые штаты, такие как Нью-Гемпшир и Юта, которые серьезно пострадали. Нью-Йорк и Сан-Франциско — очаги неравенства, но там опиоидная проблема не столь велика.

Еще одна причина, с которой принято связывать все проблемы и которую рассматривают авторы, — это мировой финансовый кризис. Казалось бы, он многое объясняет. В таких странах, как Греция, рецессия была намного масштабнее и глубже, чем в США, однако даже в самый трудный для страны период продолжительность жизни

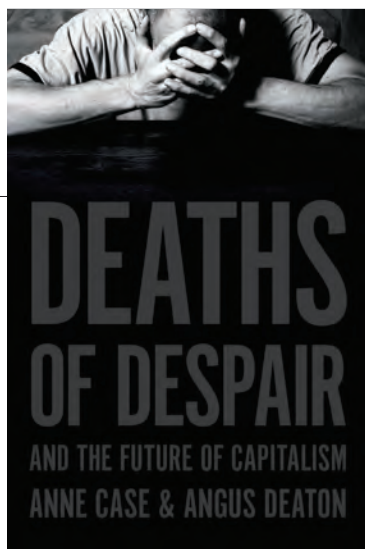
Настоящим злодеем в книге является система здравоохранения в США.

продолжала расти. То же самое происходило в Испании и в большинстве стран Европы. Несмотря на такие замечания по поводу стандартных прогрессивных объяснений «смерти от отчаяния», Кейс и Дитон признают, что в сельских общинах катализатором кризиса, возможно, стала потеря работы и экономических возможностей.

Настоящим злодеем в книге является система здравоохранения в США. Авторы утверждают, что уровень оплаты в больницах, страховых и фармацевтических компаниях, среди врачей и разработчиков медицинской аппаратуры чудовищно завышен по сравнению с международными стандартами. Нередко это связано с необъяснимой толерантностью к монополиям в США в последние десятилетия. Кейс и Дитон предлагают ряд разумных решений для снижения уровня цен и повышения социальной интеграции. Вместе с тем интересно отметить, что они категорически отвергают идею о том, что государственная система медицинского обслуживания «Medicare» для всех — это панацея. Авторы подчеркивают, что во многих странах успешно сочетаются государственная и частная медицинская помощь, что не существует универсального рецепта и что необходимо учитывать эффекты переходного периода.

Иными словами, это отличная книга. Я подозреваю, что многие включают ее в свою десятку лучших книг 2020 года. Хотя она написана до эпидемии COVID-19, критический анализ подхода США к здравоохранению и неравенству кажется удивительно прозорливым. Во многом в опиоидном кризисе, который анализируют Кейс и Дитон, как в капле воды, отражаются страдания, которые мир переживает сегодня, и было бы непростительной ошибкой не обратить внимание на выводы авторов. **ФР**

КЕННЕТ РОГОФФ, профессор экономики и государственной политики кафедры имени Томаса Д. Кэбота Гарвардского университета.



Anne Case and Angus Deaton
Deaths of Despair and the Future of Capitalism
 Princeton University Press,
 Princeton, NJ, 2020, 312 pp., \$27.97

и в то же время неадекватная система здравоохранения в США — все это называют главными виновниками ужасающего роста смертности, особенно среди белых мужчин среднего возраста, преимущественно в более бедных сельских отсталых районах.

Авторы соглашались с прогрессивными взглядами на современное общество и с тем, что можно было бы сделать для его улучшения, но не спешат с обвинениями. Анализируя данные из разных штатов, они доказывают, что «причина смерти от отчаяния кроется не в бедности». Так, Западная Вирджиния и Кентукки — бедные штаты с высокими показателями передозировок, тогда как Миссисипи и Арканзас — тоже бедные штаты, но там эта проблема

Прерванный взлет Индии

МОНТЕК СИНГХ АЛУВАЛИЯ дает бесценную возможность взглянуть изнутри на то, как разрабатывалась экономическая политика Индии с 1979 года, когда автор вернулся на родину, проработав во Всемирном банке, где мы с ним недолго трудились вместе и стали хорошими друзьями, до 2014 года. Книга повествует об истории немалого успеха.

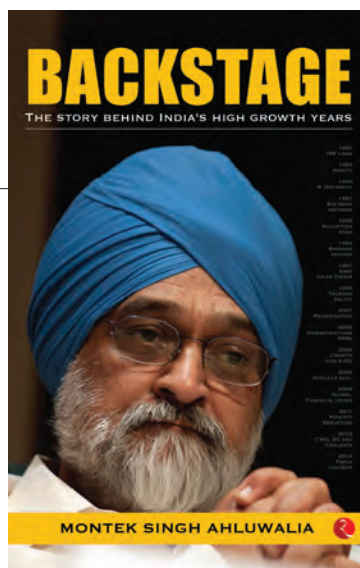
Алувалия был уверен в том, что целью такой бедной страны, как Индия, должно быть достижение высоких темпов экономического роста. Это, в свою очередь, требовало проведения либерализации экономики при поддержке прагматичной институциональной реформы. В книге подробно описывается то, как это стало возможным благодаря кризису платежного баланса 1991 года. Автор отдает должное премьер-министру Нарасимхе Рао — одному из наиболее недооцененных политиков Индии, который воспользовался этой возможностью. Однако герой книги — бывший премьер-министр Манмохан Сингх, с которым Алувалия тесно работал на протяжении всего срока его полномочий. Сам Алувалия в 1990 году разработал необходимый план, подготовив «Документ М», который «объединил в себе стратегию реформ в налогово-бюджетной, промышленной, торговой и валютной политике».

Несомненно, эти реформы вывели Индию на более высокую траекторию роста. Это стало еще более очевидным в течение первых десяти лет нового тысячелетия, когда Алувалия вошел в состав правительства Объединенного прогрессивного альянса (UPA), заняв должность заместителя председателя Комиссии по планированию под руководством премьер-министра Сингха с 2004 по 2014 годы. Как он утверждает, «за первые семь лет [правительства UPA] рост экономики составил 8,5 процента. Такие показатели, как рост экспорта, частные инвестиции и сокращение бедности, также продемонстрировали превосходные результаты».

Вместе с тем в книге затрагиваются важные вопросы. Вот лишь три из них.

Во-первых, как отмечает Алувалия, в 1990-е годы «подход к изменениям сочетал в себе постепенность и то, что я называю «скрытыми реформами». Почему политики, особенно партия Конгресса, так и не пожелали сделать успех этих реформ и необходимость их продолжения основой своей политической платформы?»

Во-вторых, почему темп роста замедлился? Из книги следует два дополняющих друг друга объяснения. Первое заключается в том, что рост отчасти стал результатом неустойчивого кредитного бума в частном секторе. За этим последовала целая череда банкротств компаний и ослаб-



Montek Singh Ahluwalia

**Backstage: The Story
Behind India's High
Growth Years**

Rupa Publications

New Delhi, 2020, 464 pp., \$35.99

ление финансовых учреждений — проблема «двойного баланса». Второе объяснение состоит в том, что задачи, поставленные в ходе первоначальных реформ, — прежде всего, либерализация, последовавшая после отмены «господства лицензий», были выполнены. Индии нужны были реформы второго поколения, а именно, институциональные преобразования. Но, как пишет Алувалия, «мы не уделили достаточного внимания необходимости формировать институциональную основу, которая бы способствовала развитию надлежащего государственного управления».

Наконец, что будет дальше? Алувалия так описывает результаты экономической политики за шесть лет правления правительства Национального демократического альянса под руководством Нарендра Моди: «Начали за здравие, а закончили за упокой». У правительства есть достижения, и это надо признать. Но оно совершило нежелательные шаги (а именно, провело демонетизацию) и не предприняло желательных (а именно, урегулирование долговой проблемы). Еще до начала пандемии COVID-19 экономическое будущее Индии представлялось весьма неопределенным.

Между тем сам Алувалия был оптимистом, когда вернулся в Индию в 1979 году. Он сохранял оптимизм на протяжении своей карьеры. Он и сейчас, по собственному признанию, «неисправимый оптимист, который верит, что история высоких темпов экономического роста и развития Индии продолжится». Будем надеяться, что он прав. **ФР**

МАРТИН ВУЛФ, ответственный редактор и старший экономический обозреватель газеты *Financial Times*.

Гвоздь программы

Новые банкноты Арубы посвящены главным представителям ее флоры и фауны

Николь Брайнен-Кимани и Мелинда Уир

ГОВОРЯТ, ЧТО смех — лучшее лекарство, а для жителей Арубы хорошая доза юмора и стала тем средством, которое помогло им согласиться на первое с 1990 года обновление художественного оформления их валюты. До прошлогодней детальной переработки флорин менялся лишь однажды, в 2003 году, но прошлый выпуск потерял актуальность и стал объектом подделок. Имея маленькую команду, работающую в маленьком банке на маленьком острове, Центральный банк Арубы (ЦБА) решил обновить свою валюту — работа, занявшая семь лет, была посвящена некоторым местным звездам и принесла стране международную награду.

У жителей Арубы есть много поводов для улыбки — красивые пляжи, прохладный бриз и обилие солнечного света. Но убедить местное население согласиться на эксперимент ЦБА с новой серией банкнот было непросто. По словам председателя ЦБА Жанет Земелеер, «центральные банки — очень скучные учреждения». Она со своей командой понимала, что просто выпустить новые

банкноты в обращение и надеяться, что они приживутся, может не получиться — добродушной арубской улыбки и кивка было недостаточно.

Чтобы представить населению, привязанному к старым банкнотам страны, элементы новой серии 2019 года выпуска, банк решил изобразить представителей дикой природы острова в забавных позах в информационной кампании под названием “Streanan di Aruba” («Звезды Арубы»). В рекламе предстающие на банкнотах знаменитые представители фауны изображались в процессе подготовки к своим звездным ролям — представьте себе смесь голливудского гламура и тропической дикой природы: птицы, делающие педикюр, игуана в спа-салоне.

Команда ЦБА хотела разжечь в людях любопытство и вызвать их на разговор о местных звездах, изображенных на новых банкнотах, поэтому их продвигали в социальных и традиционных сетях. По словам г-жи Земелеер, компания пользовалась «огромным успехом», и 85 процентов старых банкнот вернули еще до того, как они были изъяты из обращения.

Местная гордость

ЦБА наладил сотрудничество с местными художниками, привыкшими запечатлеть красоту острова на своих картинах. В новом художественном оформлении должны были изображаться представители флоры и фауны Арубы, в особенности животные, на которых редко обращают внимание, такие как красный земляной краб, находящаяся под угрозой исчезновения зеленая черепаха, тропическая птица северная каракара, а также игуана — все они теперь нежатся на солнышке на новых банкнотах. По словам г-жи Земелеер, было важно запечатлеть другую сторону Арубы, а не только ее знаменитые пляжи. «Природа конкурирует с туризмом, а для экологичной отрасли, нам нужно сохранить гармонию нашей природной среды, — подчеркивает она. — Природа Арубы прекрасна и заслуживает того, чтобы ее беречь».

Яркие краски и усиленные защитные элементы новой серии банкнот указывали на то, что у команды ЦБА получилась серия с достойным награды художественным оформлением. Международная ассоциация коллекционеров бумажных денежных знаков (IBNS) согласилась с этим, выбрав купюру достоинством 100 арубских флоринов с щекостой молодой зеленой игуаной (с возрастом они становятся серыми) банкнотой 2019 года.



Шутливые рекламные плакаты, такие как этот, изображающий тропическую птицу с куклы достоинством 25 флоринов, которая готовится к съемкам, помогли внедрить в обращение серию банкнот Арубы 2019 года выпуска. На банкноте в 25 флоринов также изображен страстоцвет, известный своими целебными свойствами, и традиционные керамические изделия.



На новых купюрах также изображены исторические памятники, артефакты и элементы традиционной культуры Арубы. Обратная сторона банкноты-победительницы достоинством 100 флоринов, самой распространенной на Арубе, изображает танцоров, заплетающих ленты в народном танце, на купюре в 25 флоринов изображены америдинские керамические изделия, а на банкнотах достоинством 10 и 50 флоринов воздается дань архитектурному прошлому и настоящему страны.

Целые и невредимые

В дополнение к своим забавным особенностям, новые купюры очень долговечные и одни из самых защищенных в мире, для их изготовления применяются такие технологии, как высокорельефная печать, меняющие цвет чернила, и микрооптическая полоса с трехмерным динамическим изображением «движение поверхности» — криминалистические элементы, которые позволяют правоохранительным органам и центральному банку легко распознать банкноту и помогают снизить количество подделок. Усиленные

защитные элементы разработаны шведской компанией Crane Currency.

Сильно зависящая от туризма экономика Арубы, также как и ее соседей по Карибскому бассейну и других стран мира, страдает из-за пандемии COVID-19. Однако островное государство гордится своей стойкостью и способностью своего населения преодолевать трудности.

Г-жа Земелеер говорит, что именно поэтому лично ей больше всего нравится банкнота достоинством 200 флоринов с неприязнительной птицей каракара на лицевой стороне и *caba di orgel* (самоиграющим пианино) на оборотной. «Для меня эта птица олицетворяет смелость и отвагу, — говорит она. — Если посмотреть, как мы из года в год выживаем на этом маленьком острове — для этого нужна сила, для этого нужна смелость». Новые банкноты со звездами Арубы воплощают этот дух непоколебимости, который г-жа Земелеер приписывает всему живому на острове. **ФР**

Как и остальные банкноты новой серии, купюра Арубы достоинством 100 флоринов вертикально ориентированная и снабжена усиленной защитой. Впервые участвуя в конкурсе Международной ассоциации коллекционеров бумажных денежных знаков, банкнота достоинством 100 флоринов получила в 2019 году награду «Банкнота года». Среди отличительных знаков купюры харизматичная игуана, танцоры с лентами и алоэ — один из первых экспортных товаров Арубы.

НИКОЛЬ БРАЙНЕН-КИМАНИ и МЕЛИНДА УИР — сотрудники журнала «Финансы и развитие».

МВФ и кризис, вызванный COVID-19

МВФ отреагировал на кризис COVID-19 оперативными мерами по предоставлению финансовой помощи, разработке рекомендаций по экономической политике и созданию специальных инструментов для содействия странам-членам. Посетите страницу IMF.org/COVID19, чтобы ознакомиться с последними аналитическими оценками и исследованиями персонала МВФ в ответ на пандемию.

Центральный сайт МВФ по COVID-19



Последние новости, блоги, справки и вся информация об ответных мерах МВФ — на сайте IMF.org/COVID19

Трекер мер политики



Узнайте подробнее об основных мерах, принимаемых правительствами для ограничения гуманитарных и экономических последствий этой глобальной пандемии, по отдельным странам на странице IMF.org/COVID19policytracker

Экстренное финансирование



МВФ сформировал кредитный потенциал в размере 1 трлн долларов США. Он получил беспрецедентное число обращений за экстренным финансированием (на сегодняшний день — от более чем 90 стран) и реагирует на эти запросы в ускоренном порядке. В перечне по этой ссылке указана экстренная помощь по регионам, утвержденная Исполнительным советом МВФ. IMF.org/COVID19lendingtracker

Специальная серия



Эти статьи подготовлены специалистами МВФ с целью предоставления рекомендаций и оказания помощи членам в преодолении экономических последствий COVID-19 IMF.org/COVID19notes

«Глобальный кризис, не похожий ни на какие другие, требует исключительных глобальных ответных мер.»

—Кристаллина Георгиева