

Рейнхарт и Рогофф
о долге, стр. 12

Преодоление великого
разрыва, стр. 17

Расовый вопрос
в экономической
науке, стр. 36

Устойчивость

Заживление разломов

Содержание



4

Мы должны использовать этот кризис для создания новых, более прочных связей в наших общинах, в наших странах и во всем мире.

УСТОЙЧИВОСТЬ: ЗАЖИВЛЕНИЕ РАЗЛОМОВ

4 Переосмысление глобальной устойчивости

Пандемия усиливает экономическое и социальное размежевание: единственным способом его устранить является международное сотрудничество

Ян Голдин

10 Неопределенность Найта

В мире COVID-19 риски стали еще рискованней

Джеффри Окамото

12 Пандемия задолженности в связи с COVID-19

Для преодоления надвигающейся волны реструктуризации долга требуются новые инструменты

Джеремии Бьюлоу, Кармен Рейнхарт, Кеннет Рогофф и Кристоф Требеш

17 Преодоление великого разрыва

Пандемия вскрыла глубокие различия, но еще не поздно сменить курс

Джозеф Стиглиц

20 Развитие международного финансового сотрудничества

Текущий кризис выдвинул на первый план неотложную необходимость совершенствования мировой финансовой архитектуры.

Барри Айхенгрин

24 Пересмотр систем здравоохранения

Системы здравоохранения, являющиеся первой линией обороны стран от кризиса, нуждаются в укреплении

Женеви Фернандес

28 Инвестиции в «зеленое» восстановление

Пандемия – лишь прелюдия к назревающему климатическому кризису

Ульрих Фольц

32 Во сколько всем нам обходится расизм

Борьба с системным расизмом — наш моральный долг; она также может укрепить экономику стран

Джозеф Лосавио



А ТАКЖЕ В ЭТОМ НОМЕРЕ

36 Расовый вопрос в экономической науке

Настало время покончить с расовой дискриминацией в экономике и политике

Мартин Чихак, Монфор Млачила, Ратна Сахай

39 Друг или враг?

Технологии могут либо повысить устойчивость, либо усилить неравенство в зависимости от того, насколько широко они применяются

Андреас Адриано

42 Жизнестойкость в действии

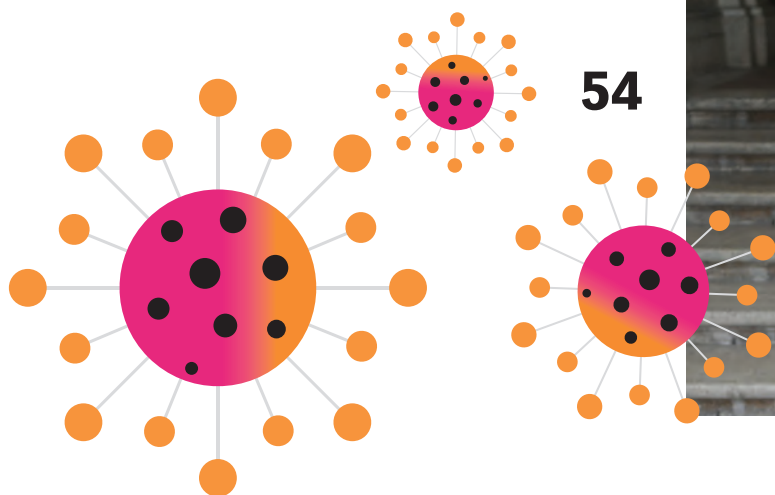
Судьбы трех людей, столкнувшихся с серьезными изменениями из-за пандемии, которая перевернула их жизни

Рафаэль Алвес, Ариана Линдквист и К. М. Асад

54 Профилактика лучше лечения

Наш современный подход к финансированию вакцин плохо подходит для борьбы с большинством патогенов, создающих эпидемические риски

Дэвид И. Блум, Дэниел Кадарет и Дэниел Л. Торторайс



РУБРИКИ

48 Люди в экономике

Возмутитель спокойствия в экономике

Боб Симмонс представляет Мариану Маццукато из Лондонского университетского колледжа, неутомимого поборника инноваций с ведущей ролью государства

52 На передовой

Держаться курса

Бывший председатель центрального банка Ямайки **Брайан Винтер** рассказывает о трудностях модернизации денежно-кредитной политики

58 Представьте себе

Продовольственная небезопасность

Вирусная пандемия несет новый кризис голода в мире

Адам Бехсуди

60 Возвращение к основам

Что такое устойчивость долговой ситуации?

Оценка безопасного для экономики уровня долга включает много факторов

Далия Хакура

62 Книжное обозрение

The Economics of Belonging, Мартин Сандбу
Angrynomics, Эрик Лонерган и Марк Блайт

64 Денежные знаки

Творить историю

Тунис посвятил банкноту достоинством 10 динаров первой в стране женщине-врачу

Мелинда Уир





Проблемы света

КОГДА МИР возобновит работу, нас ждет много неизвестного. Вернутся ли рабочие места? Как мы будем снова путешествовать? Как будет выглядеть восстановление экономики? Многие все еще остаются под вопросом. Однако мы знаем, что время COVID-19 остро обнажило и усилило существующие экономические и социальные противоречия и создало новые. Оно усугубило проявления неравенства среди работников, особенно в отношении молодежи, женщин и лиц с наименьшим уровнем образования. Оно обострило недостатки систем общественного здравоохранения, нестабильность занятости и цифровой разрыв. Оно поставило сложнейшие задачи перед правительствами, которым приходится иметь дело с возросшими потребностями в расходах и разбухающей задолженностью. Оно также высветило постепенно нарастающую напряженность в связи с проблемой расовой несправедливости.

Тем не менее, этот кризис и выявляемые им линии разлома порождают призывы переосмыслить наши приоритеты и пересмотреть саму структуру мировой экономики для построения будущего, которое будет более справедливым, способным к адаптации и устойчивым — более стойким к потрясениям. В этом выпуске Ф&Р слово предоставлено многообразной группе авторов, которые обсуждают, что необходимо сделать.

«Сетевые проблемы нашего времени поддаются решению на сетевом уровне», — пишет Ян Голдин, аргументируя необходимость международного сотрудничества не только между правительствами, но и на уровне гражданского общества и бизнеса. Джозеф Стиглиц выступает за то, чтобы переписать правила, регулирующие экономику, с целью защиты работников и окружающей среды, призывая к укреплению глобальной и национальной солидарности. Кармен Рейнхарт, Кеннет Рогофф и соавторы рассматривают меры для преодоления надвигающейся волны реструктуризации долга беднейших стран. Другие авторы поднимают вопросы цифровых технологий, климата и здравоохранения, в том числе создания вакцин.

После пандемии в мире произойдут существенные преобразования. Если кризис побудит нас принципиально изменить наш экономический и социальный образ жизни посредством мер политики, направленных на инвестиции в людей и отражающих понимание нашей общей человеческой судьбы, — это только к лучшему. Мир выйдет из этого мрачного периода более устойчивым. По словам поэта и певца Леонарда Коэна, «во всем есть трещина — через нее и проникает свет». **ФР**

ГИТА БХАТТ, главный редактор



НА ОБЛОЖКЕ

В статьях нашего сентябрьского выпуска 2020 года высвечиваются линии разлома, которые обнажил кризис COVID-19, и в то же время сохраняется надежда на то, что мир выйдет из этого кризиса более устойчивым. На обложке иллюстратор Давид Бонацци уподобляет эту устойчивость зеленому росту, пробивающемуся из пересохшей земли.

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

Гита Бхатт

РУКОВОДЯЩИЙ РЕДАКТОР

Морин Берк

СТАРШИЕ РЕДАКТОРЫ

Андреас Адриано
Адам Бехсуди
Питер Уокер

РЕДАКТОР ИНТЕРНЕТ-МАТЕРИАЛОВ

Рахим Канани

РЕДАКТОР ОНЛАЙН-ВЕРСИИ

Лиджун Ли

МЕНЕДЖЕР ПО ПРОИЗВОДСТВУ

Мелинда Уир

КОРРЕКТОР

Люси Моралес

СОВЕТНИКИ РЕДАКТОРА

Бернардин Акитоби
Селин Аллард
Бас Баккер
Стивен Барнетт
Никоleta Батини
Хельге Бергер
Эра Дабла-Норрис
Рупа Дуттагупта
Пол Кашин
Луис Куббеду

Альфредо Куэвас
Томмасо Мансини Гриффоли
Жан Мария Милези-Ферретти
Кристиан Мамсен
Инджи Откер
Катриона Пурфилд
Ума Рамакришнан
Абдельхак Сенхаджи
Алисон Стюарт

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



Искоренение практики расточительных государственных инвестиций

В книге «Well Spent» (потрачено с толком) рассматривается вопрос о том, как страны могут добиться отдачи от инфраструктурных инвестиций благодаря повышению качества управления в сфере инфраструктуры.

Авторы затрагивают такие важные вопросы, как инфраструктурные инвестиции и Цели устойчивого развития, борьба с коррупцией, управление бюджетными рисками и выявление примеров передовой практики в области экспертной оценки и отбора проектов. Кроме того, в книге анализируются такие новые направления в управлении инфраструктурой, как сохранение и управление государственными инфраструктурными активами и формирование устойчивости к изменению климата.

«Качественная и надлежащим образом функционирующая инфраструктура имеет важное значение для достижения Целей устойчивого развития (ЦУР). Наибольшая часть ее будет обеспечена за счет государственного сектора. Важнейшим условием для достижения необходимых для ЦУР качественных и количественных показателей является устойчивое государственное управление. В книге представлен весьма глубокий и поучительный анализ вопросов государственного управления, который является залогом превращения замысла в реальность. Эта книга — поистине важный вклад в изучение вопроса».

НИК СТЕРН, Лондонская школа экономики и Исследовательский институт Грэнтама по изменению климата и окружающей среды



\$35. Fall 2020. Paperback. ISBN 978-1-51351-181-8

«Вопросы инвестиций в инфраструктуру, в том числе в актуальную сегодня инфраструктуру здравоохранения, будут занимать центральное место в национальных стратегиях экономического развития. Качеству инфраструктуре уделяется намного меньше внимания, хотя это, наверное, намного важнее количественных аспектов инфраструктуры. В этой весьма полезной книге содержатся важные уроки для стран от Китая до США и Чада, а также всех государств, расположенных по алфавиту между ними».

ЛАРРИ САММЕРС, профессор и почетный президент Гарвардского университета

За дополнительной информацией просьба обращаться на сайт bookstore.IMF.org

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВАЛЮТНЫЙ ФОНД





ПЕРЕОСМЫСЛЕНИЕ

ГЛОБАЛЬНОЙ
УСТОЙЧИВОСТИ

Пандемия усиливает экономическое и социальное размежевание:
единственным способом его устранить является международное сотрудничество

Ян Голдин



Зараженный пассажир летит из Уханя в Милан, компьютерный вирус поражает подключение к интернету, невыполнение обязательств по непервоклассным кредитам на Среднем Западе США влечет за собой глобальный экономический кризис. Суперраспространители благ глобализации — узловые аэропорты, оптоволоконные кабели, мировые финансовые центры — также являются суперраспространителями антиблаг. Это присутствующий в глобализации «дефект бабочки», системный риск, присущий нашему сверхсвязанному миру, в котором несущественные действия в одном месте могут быстро распространиться и иметь глобальные последствия.

Моя книга «*The Butterfly Defect*» («Дефект бабочки») показывает,

почему глобализация создает системные риски. В книге также рассматривается вопрос о том, почему прекращение глобализации не положит конец глобальным угрозам, а скорее усилит их. Не существует стены, достаточно высокой для того, чтобы можно было оградиться от изменения климата, пандемий и других катастрофических рисков. Но высокие стены ослабляют потенциал к сотрудничеству, необходимому для управления нашими совместными рисками. Протекционизм ведет к сокращению инвестиций, торговли, туризма и достижений в сфере технологий, которые создают рабочие места и более высокие уровни доходов, что ослабляет способность стран повышать устойчивость. Решение кроется не в том, чтобы работать друг против друга, а в том, чтобы, работая сообща, сделать глобализацию безопасной и устойчивой.

Должно осуществляться руководство с целью управления негативными аспектами глобализации и использования ее положительных сторон, с тем чтобы общие угрозы не затмили достигнутых успехов. Устойчивая система настолько прочна, насколько прочной является самое слабое из ее звеньев. Приоритетной задачей должно быть пресечение следующей пандемии, которая может быть еще хуже, чем COVID-19. Для этого следует усилить и реформировать Всемирную организацию здравоохранения (ВОЗ), обеспечив ее необходимыми управлением, персоналом и потенциалом, с тем чтобы она была мировой силой быстрого реагирования в сфере глобального здравоохранения.

В последние десятилетия глобализация ведет к революционным изменениям, темпы которых опережают более медленную эволюцию институтов, что ведет к увеличению

разрыва между нашими все более сложными системами и нашими способами управления сопутствующими рисками. Как мы видели в случае финансового кризиса и наблюдаем сейчас в условиях пандемии COVID-19, системные риски могут быстро перегрузить процессы, которые ранее представлялись надежными. Существование угрозы, связанной с пандемией, сомнению не подлежит, но более медленные накапливающиеся опасности, возникающие при изменении климата, требуют принятия столь же согласованных мер.

Пандемия заострила внимание на отсутствии у нас иммунитета к природным угрозам, но также предоставила возможность для перезагрузки экономики наших стран. Существует множество идей относительно мер политики в отношении экологических стимулов, которые открывают возможности для восстановления по принципу «лучше, чем было» и ускорения процесса ухода от использования ископаемого топлива. Глобальные акции протеста по вопросам от климата до расовой принадлежности демонстрируют потребность в новом мышлении. При этом вирус COVID-19 также показывает, что граждане готовы, когда это требуется, менять свое поведение. Остается лишь правительствам предпринять действия.

Необходимость сетевых решений

COVID-19 подчеркивает насущную необходимость улучшить управление глобальными рисками. Так же, как это подчеркивает обостряющееся изменение климата. Как подчеркивал финансовый кризис. Должны быть проведены неотложные реформы с целью обуздать присущий глобализации дефект бабочки.

Эти сетевые угрозы требуют осуществления изменений во всех частях системы. Принятие мер должно начаться с того, что мы как отдельные индивидуумы изменим свое поведение, например, будем носить маски и откажемся от использования ископаемого топлива. Повышение устойчивости нельзя переложить на других. Это ответственность каждого. Компании должны ценить осмотрительный уровень незадействованного оборотного капитала как ценное инвестирование в повышение устойчивости, а не только как чрезмерную «жировую прослойку», которая будет срезана, чтобы максимально повысить леверидж. Минимизация размера капитала или резервных мощностей, которые используются посредством систем управления «точно в срок» или систем бережливого управления, может подорвать устойчивость. Органам регулирования следует усвоить уроки, преподнесенные вулканом Эйяфьядлайёкюдль, цунами в регионе Тохоку, ураганами от Катрины до Марии и теперь вирусом COVID-19, относительно того, что повсеместная бережливость может значительно увеличить системную уязвимость.

Наши финансовые, цифровые, торговые и прочие системы переплетены посредством сложных сетей. Эти пересекающиеся узлы и центры сконцентрированы в конкретных местах, таких как глобальные финансовые центры, основные порты и аэропорты. Концентрация логистических и прочих узлов в одном месте, так же как и сосредоточение важнейших кадров и информации в здании штаб-квартиры, делает эти узлы уязвимыми. Устойчивость можно повысить путем усиления географической диверсификации, но ее выгоды пока не нашли отражения в политике в области конкуренции или стратегиях управления рисками.

Все большее число акционеров и руководителей, ориентирующихся на долгосрочные перспективы компаний, изъявляют желание повысить устойчивость своих компаний к системным шокам. При этом политики также стремятся повысить устойчивость государственного сектора. Это полезно, но требует проведения более глубокого анализа, в частности, чтобы определить, какой должна быть степень устойчивости и устойчивость к чему; компании и правительства не располагают финансовыми и прочими ресурсами, чтобы полностью уберечь себя от всех возможных шоков.

Устойчивость можно повысить путем децентрализации, с тем чтобы отдельные лица, предприятия и страны имели полномочия на принятие самостоятельных решений. Вместе с тем принцип субсидиарности дополняет полномочия более высоких уровней, а не замещает их. Должны существовать всеобъемлющие принципы для управления рисками и в случае глобальных системных рисков. Они обязывают страны уступать определенные полномочия наднациональным организациям. Страны, которые усердно следуют руководящим принципам ВОЗ, демонстрируют наилучшие результаты, идет ли речь о сравнительно бедных странах, например Вьетнаме, или более богатых странах, таких как Канада. Разительные различия в преодолении пандемии COVID-19 демонстрируют значение деятельности на нескольких уровнях для ограничения риска, а также необходимость принятия активных международных, национальных, субнациональных и местных мер.

Во главе этого многоуровневого подхода должны стоять многосторонние организации. При этом по-прежнему существует комплекс обойденных вниманием вопросов, которые не относятся к ведению ни одной организации. Различные международные ведомства, например Межправительственная группа экспертов по изменению климата, представляют анализ и информацию по изменению климата, но отсутствует глобальная организация, имеющая полномочия на принятие решений и применение санкций для координации мер по преодолению изменения климата. Не существует и крупной международной организации, которая ведет деятельность в отношении киберпреступности, даже несмотря на то, что один компьютерный

вирус, такой как WannaCry или NotPetya, — будь то вирус, созданный организованным государственным ведомством или лицом, действующим в одиночку, — может в течение нескольких дней распространиться по миру и нанести многомиллиардный ущерб. Эта угроза, подобно угрозе экстремистских идеологий и подрыва демократии или компаний по вакцинации посредством фальсифицированных новостей, оппортунистически распространяется с помощью цифровых сетей глобализации. И хотя для этих угроз, так же как для угроз, связанных с изменением климата, пандемиями и терроризмом, не существует государственных границ, предпринимаемые в настоящее время ответные меры носят преимущественно национальный (или, в случае Европейского союза, региональный) характер.

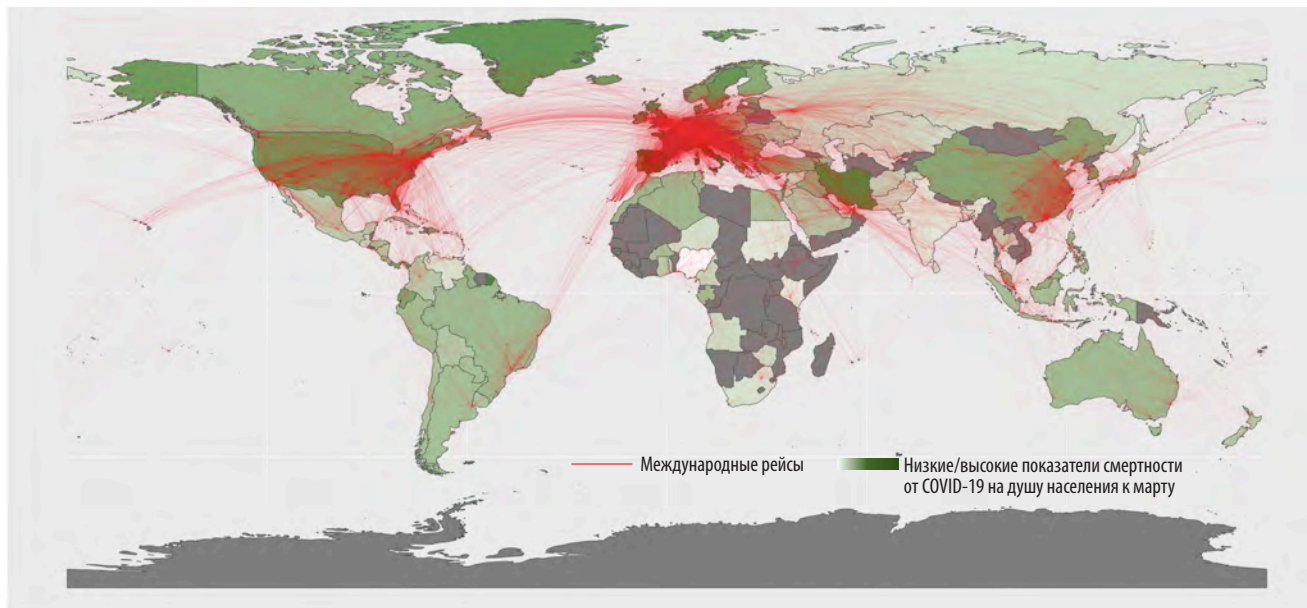
Тем не менее значительных успехов можно добиться, применяя принцип Парето (который гласит, что 80 процентов последствий вытекает из 20 процентов причин), поскольку небольшая группа субъектов обычно способна решить большую часть той или иной проблемы. При этом те, кто в наибольшей степени создают проблему, несут самую большую ответственность за ее решение. Значительно более двух третей выбросов углерода приходится на небольшое число стран и компаний. Доля выбросов углерода штата Нью-Йорк превышает долю выбросов углерода 45 стран Африки. В этом штате также потребляется больше антибиотиков, чем во всех этих государствах в совокупности. Как указано в докладе «Now for the Long Term» («Сейчас на долгосрочную перспективу») Оксфордской комиссии по делам будущих поколений им. Мартина, в партнерство С20-С30-С40 крупнейших стран, компаний и городов войдет достаточно главных субъектов, чтобы существенно изменить ситуацию в деле борьбы с изменением климата. Успех коалиций, сформировавшихся с целью противостоять истощению озонового слоя или переломить тенденцию в отношении ВИЧ/СПИДа, служит источником вдохновляющих идей относительно способности коалиций преисполненной решимости граждан, компаний и стран влиять на существующую ситуацию и подкреплять усилия Организации Объединенных Наций и многосторонних организаций.

Глобальное управление в XXI веке

Многосторонние организации настолько действенны, насколько позволяют их акционеры. Для преодоления кризиса COVID-19 МВФ рационализирует свои процессы и оказывает беспрецедентную поддержку своим государствам-членам. Однако не все организации в состоянии справиться с возникшей задачей, при этом развивающиеся страны по-прежнему остро нуждаются в дополнительной многосторонней поддержке. ВОЗ должна быть мировой силой быстрого реагирования в области глобального здравоохранения, но функционирование этой организации

Авиалинии и пандемия

Сеть международных авиаперевозок способствовала первоначальному распространению вируса.



Источники: показатели смертности – Our World in Data; число рейсов – OpenFlights.org.

подорвано именно тогда, когда потребность в ней наиболее велика. В то время как глобальную торговлю не помешало бы стимулировать, действенной работе Всемирной торговой организации препятствуют торговые войны и блокирование столь необходимых назначений и реформ.

Все большую значимость приобретают организации, деятельность которых сосредоточена на Китае, в частности, Азиатский банк инфраструктурных инвестиций и совокупность двусторонних соглашений, составляющих инициативу «Один пояс, один путь». Важно взаимодействовать с этими организациями, а не противодействовать им, поскольку для решения глобальных проблем требуется больше ресурсов и координации. Наряду с этим большее разнообразие кадров помогает повысить действенность и легитимность деятельности, а более широкое взаимодействие служит источником силы, а не беспокойства.

Помимо усиления новых полномочий и учета более разнообразных позиций органов государственного управления, в глобальной архитектуре следует принимать во внимание возрастающую роль частных компаний. Amazon Web Services и Google Cloud теперь составляют системообразующую финансовую инфраструктуру, а Amazon Marketplace имеет принципиальную значимость для торговли. Фейсбук стал преобладающей системой сообщения информации о здоровье населения, Alibaba — преобладающей системой поставок индивидуальных средств защиты; Apple и Google возглавляют предпринимаемые Западом попытки отслеживать контакты на основе приложений.

Следующий кризис как никогда не будет вписываться в наши старые ментальные карты; для того чтобы к нему подготовиться, принципиально важно наладить партнерские связи с теми, кто ориентируется в этом новом ландшафте. Но частный сектор не всегда оказывает благотворное действие, и нам требуются независимые органы регулирования, которые в состоянии контролировать усиливающееся влияние «компаний-суперзвезд». Наряду с этим необходимо постоянно обновлять специальные технические знания, с тем чтобы при возникновении новых угроз не повторился опыт финансового кризиса, когда эксперты и органы регулирования не могли разобраться в производных кредитных инструментах.

Четыре метавсадника

Каковы наиболее серьезные барьеры для реформы глобальных организаций? Мы можем бороться с мором, войной, голодом и смертью, и делали это в прошлом, но для этого мы должны противостоять четырем метавсадникам: недальновидности экономической политики, национализму, издержкам и узурпации. Электорат может препятствовать тому, чтобы правительство предпринимало долгосрочные действия, и поддерживать протекционистские меры политики, а само правительство располагает лишь ограниченными финансами и считает необходимым устанавливать приоритетность решения неотложных насущных вопросов, а не жизненно важных назревающих проблем.

Как показывает COVID-19, там, где есть воля, можно одолеть всех четырех метавсадников. Политики, со свойственной им ограниченной концентрацией внимания, сосредоточены на насущных вопросах, но электорат, переживший шок от вируса COVID-19, будет требовать долгосрочных решений. Лидеры США, Соединенного Королевства, России, Бразилии и других стран предстают перед лицом усиливающейся критики предпринятых ими мер по преодолению пандемии; избиратели не простят правительства, во второй раз застигнутые врасплох. Как и не простит история поколение лидеров, не предотвращающих катастрофического изменения климата. Как научили нас вдохновляющие лидеры, которые создавали новый мировой порядок, ведя при этом Вторую мировую войну, делать упор одновременно как на краткосрочные, так и на более долгосрочные задачи возможно. Акционеры глобальных организаций и частных компаний должны делать то же самое.

Связанные с COVID-19 чрезвычайные ситуации в здравоохранении и экономике показывают, что требуются слаженные усилия на глобальном уровне. Чтобы остановить возвращение заражений вирусом, требуется международное сотрудничество в отношении вакцин. В целях устранения хронической нехватки квалифицированных врачей и медсестер нам нужны иммигранты. Для того чтобы решить проблему изменения климата, не допустить в будущем финансовых кризисов и преодолеть бедность, мы должны использовать выгоды глобализации, при этом решительно устраняя ее недостатки, в частности, связанный с системным риском дефект бабочки.

Ресурсы имеются в странах с высокими доходами — правительствам и электорату необходимо лишь пересмотреть свои приоритеты. Правительства стран во всем мире выделяют в среднем 6 процентов своих расходов на военные нужды, но менее одной сотой этой суммы — на предотвращение пандемий, несмотря на то что пандемии представляют значительно большую угрозу для населения, чем война. На международном уровне бюджет ВОЗ меньше бюджета какой-либо крупной больницы в США. Как показывает быстрый прирост расходов для преодоления кризиса COVID-19, когда речь идет о национальных интересах, ресурсы найти можно. Эти уроки не должны быть забыты.

Финансовый кризис заострил внимание на рисках, связанных с групповым мышлением и узурпацией органов регулирования лобби. Для устойчивости систем важно, чтобы охраняющие дичь егеря обладали знаниями и независимостью с целью не подпускать близко все более гибких и обеспеченных достаточными ресурсами браконьеров.

Инертность искажает институциональные реформы. Преодоление узурпации организаций влиятельными кругами имеет принципиальное значение для обеспечения того, чтобы управление, персонал и деятельность этих орга-

низаций отражали потребности будущего, а не прошлого. Институциональный ландшафт завален благонамеренными реформами, которые не реализованы.

Успехи возможны, о чем свидетельствуют радикальные изменения, осуществленные многими организациями. Европейское объединение угля и стали, некогда техническая организация с ограниченным членским составом, выросло в Европейский союз, который принял на себя широкий спектр национальных обязанностей. Кризис может выполнять функцию катализатора. Организация Объединенных Наций, МВФ, Всемирный банк, План Маршалла, государство всеобщего благосостояния — все это создавалось на пепелище Второй мировой войны. В последние месяцы МВФ в рекордные сроки одобряет предоставление рекордного числа кредитов с меньшим числом предъявляемых условий, при этом его персонал работал дистанционно. Правительства стран, отрекшись от старых правил, оказывают прямую поддержку работникам и компаниям. То, что некогда казалось невозможным, делается.

Потери, вызванные COVID-19, заставляют нас удвоить наши усилия по созданию более справедливого и социально интегрированного мира. Для этого мы должны устранить угрозы, которые подвергают опасности наши жизни и усугубляют неравенство, бедность и изменение климата. Создание способного к восстановлению и устойчивого будущего требует принятия мер всеми нами — от уровня отдельных людей до глобального уровня. Принципиальное значение имеет международное сотрудничество не только между правительствами, но и посредством взаимодействия гражданского общества, бизнеса и специалистов. Сетевые проблемы нашего времени поддаются решению на сетевом уровне. Мы должны использовать этот кризис для создания новых, более прочных связей в наших общинах, в наших странах и во всем мире. **ФР**

ЯН ГОЛДИН — профессор по вопросам глобализации и развития в Оксфордском университете, ведущий серии Би-би-си *The Pandemic That Changed the World*, («Пандемия, которая изменила мир») и соавтор книги *Terra Incognita* («Терра инкогнита»). Алекс Коупстейк оказывал содействие в проведении исследований для этой статьи.

Литература

- Goldin, Ian. 2018. *Development: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- , and Mike Mariathasan. 2014. *The Butterfly Defect: How Globalization Creates Systemic Risks, and What to Do about It*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Goldin, Ian, and Robert Muggah. 2020. *Terra Incognita: 100 Maps to Survive the Next 100 Years*. London: Penguin.
- Hepburn, Cameron, Brian O'Callaghan, Nicholas Stern, Joseph Stiglitz, and Dimitri Zenghelis. 2020. "Will COVID-19 Fiscal Recovery Packages Accelerate or Retard Progress on Climate Change?" *Oxford Review of Economic Policy* 26 (S1).
- Oxford Martin Commission for Future Generations. 2013. "Now for the Long Term." Oxford.



Неопределенность Найта

В мире COVID-19 риски стали еще рискованней

Джеффри Окамото

АМЕРИКАНСКИЙ ЭКОНОМИСТ Фрэнк Найт в своей классической книге «Риск, неопределенность и прибыль» развивал теорию относительно разницы между риском и неопределенностью. Риск — это «количество, поддающееся измерению». Точный результат может быть неизвестен, но вероятность нескольких наиболее возможных событий может быть просчитана. Неопределенность означает отсутствие достаточного количества информации, позволяющей хотя бы свести вероятность к минимуму. Экономисты называют ситуацию, которая «не поддается оценке», *неопределенностью Найта*.

Если это звучит знакомо, то это потому, что мы живем в самое *неподдающееся оценке* время. Все аспекты жизни нарушает простой факт того, что стало сложнее количественно оценить, насколько рискованно ходить на работу, совершать покупки продуктов или устроить свадьбу. Несмотря на необходимую долю оптимизма, существует большая неопределенность относительно препаратов для лечения COVID-19 и вакцины — когда они могут стать доступны, насколько они будут эффективны, насколько люди захотят их принимать. Хотя на возмещение нанесенного экономике ущерба и восстановление рабочих мест и экономического роста уйдет несколько лет, пандемия будет долго оказывать влияние на то, как мы решаем проживать свои жизни. Вследствие экономического хаоса 1920-го годов многие немцы по сей день восприимчивы к угрозе инфляции; американцы, пережившие Великую депрессию, всю жизнь оставались рачительными. Эта пандемия может в корне изменить наше восприятие риска

и неопределенности и подходы к ним, с продолжительными последствиями для инвестиционных решений, бизнес-стратегий, политики правительства и производительности экономики в целом.

Физические лица могут навсегда изменить свое восприятие риска после резкой и внезапной потери доходов, что приведет к росту сбережений «на черный день». В краткосрочной перспективе это может означать снижение задолженности, но в долгосрочной может привести к более глубоким структурным изменениям, таким как снижение готовности взять ипотечный кредит на 30 лет. Во многих странах владение жильем находится на низком уровне, поскольку долгосрочная задолженность воспринимается скорее как риск, чем как возможность. Модели потребления могут измениться, если люди, чье здоровье подвержено высокому уровню риска, станут избегать определенных действий. Потребители могут решить запастись больше товаров первой необходимости из страха новых мер самоизоляции — по крайней мере для производителей туалетной бумаги есть хорошие новости! Но возьмем пример молодой женщины, которая ночи напролет за кухонным столом продумывала совершенно новую бизнес-идею, но теперь совсем не готова рисковать, а значит она никогда не откроет свое дело, не наймет сотрудников и не запустит производство продукции. Высокая неопределенность еще больше усложняет прогнозирование чистого влияния многих изменений поведения.

Компании тоже сталкиваются с новыми факторами неопределенности. Американские автопроизводители испытали дефицит деталей, потому что в мексиканском штате Чиуауа, где находятся многие их поставщики, ограничили численность сотрудников на заводах 50 процентами персонала. Подобные сбои могут заставить производителей диверсифицировать свои цепочки поставок или оставить больше производственных ресурсов у себя. Здоровье сотрудников представляет собой еще один новый операционный риск. Решат ли компании в итоге больше полагаться на автоматизацию производства?

Замена поставщиков, сохранение большей части производственных ресурсов и необходимость инвестиций в более высокотехнологичное оборудование сопряжены для производителей, которые зачастую работают с низкой рентабельностью, с издержками. Однако повысить цены во время рецессии тоже трудно. В случае товаров, которые считаются «жизненно важными», таких как товары медицинского назначения, страны могут изменить нормативные требования или субсидировать отечественное производство, что изменит конкурентный ландшафт. Как и домашние хозяйства, компании, сильно пострадавшие от резкого падения выручки, могут сохранять более высокие резервы ликвидности. Некоторые изменения могут подлежать количественному измерению, когда перемены в производственном процессе стабилизируются и влияние на доходы станет более очевидным, но для многих компаний неопределенность сохранится надолго.

Волатильность рынка, дефолты и меняющиеся нормы регулирования изменят ландшафт для **финансового сектора**. Резкие изменения рыночных условий и цен на активы, которые наблюдались в начале эпидемии, изменят модели управления рисками, оказав влияние на ликвидность и капитальные резервы, удерживаемые в целях управления такими рисками. Нормативные требования также могут измениться, когда директивные органы постараются предотвратить повторное возникновение волатильности и снизить необходимость вмешательств центрального банка для поддержания функционирования рынка. Более того, рецессия увеличит убытки.

Экономические директивные органы сталкиваются с новой сложной задачей — как финансировать возросшие потребности в расходах на фоне падения доходов и разрастающейся задолженности. Пока не урегулирован кризис в области здравоохранения, правительства будут иметь дело с неподдающимися измерению переменными, пытаясь планировать будущее. Вмешательство частного сектора за счет гарантий или прямой собственности может иметь продолжительные и с трудом поддающиеся количественной оценке последствия для конкуренции и принятия риска частным сектором в дополнение к непосредственному воздействию на балансы государственного сектора.

Что все это означает для МВФ? Мы оказались востребованы как никогда, предоставив экстренную поддержку рекордному числу стран за короткий срок. Мы ввели новые механизмы поддержки и расширили лимиты заимствования существующих.

МВФ сталкивается с новыми операционными задачами. Многие страны обратились за финансовой помощью, чтобы преодолеть эти трудности. Многие из них обременены серьезными долгами, а устойчивость ситуации сложно оценить на фоне повышенной неопределенности относительно перспектив экономического роста и торговли. Если некоторым странам понадобится пересмотр условий долга после пандемии COVID, частному сектору придется играть более серьезную роль в предоставлении финансовых гарантий в целях снижения неопределенности, учитывая его возросшее значение как кредитора. Наши страны-члены также обращаются за рекомендациями по экономической политике и помощи в развитии потенциала для преодоления этого тяжелого шока. Мы должны принимать ответные меры, работая в основном удаленно и не имея возможности совершать поездки. Аналогичные операционные ограничения затрудняют и составление одного из наших основных исходных материалов: оперативных и точных статистических данных по странам.

Одну из наших основных функций, экономический надзор, фактически пришлось перестроить. Возвращаясь к концепциям Найта, большая часть нашей работы сконцентрирована на измерении и снижении рисков, поддающихся количественной оценке. Мы используем

макроэкономические данные для выработки базисных сценариев и оценки вероятности их реализации. После мирового финансового кризиса этот подход уже был расширен за счет разработки различных сценариев и анализа вероятности их реализации в целях лучшего понимания рисков, связанных с количественными прогнозами.

Размер и одновременность шока пандемии ведут к крайней неопределенности Найта и постоянно меняющимся условиям. В этом плане нам необходимо повысить гибкость. Когда инфекция была лишь подозрительной вспышкой пневмонии в Китае, мы обратились к эпидемиологам, чтобы узнать, как объединить наши и их прогнозные модели. Чтобы понять изменения потребительского поведения, где традиционных статистических данных недостаточно, были задействованы новые источники больших данных. Еще до пандемии мы начали использовать военные методы моделирования для исследования роста торговых противоречий. Данный подход оказался полезным в наших попытках провести количественную оценку нового риска.

Какое-то время назад мне попалась статья о том, как американские эпидемиологи объединились с немецкой перестраховочной компанией для разработки страхового продукта на случай пандемии. Они спроектировали модели здоровья и системы раннего предупреждения, оценили экономические последствия для уязвимых отраслей и определили, как распределять риск. Полисы появились в конце 2018 года, но потенциальные клиенты решили, что они слишком дороги для столь маловероятного события. Когда в начале 2020 года разразилась катастрофа, было слишком поздно покупать страховку.

Эта поучительная история показывает, насколько нам нужно улучшить оценку и управление рисками. Например, производители должны обеспечить баланс в своих цепочках поставок между своевременностью (дешево, но негибко) и подстраховкой (надежной, но дороже), учитывая торговые, логистические и санитарные условия. Возврат к старым методам кажется безрассудным; слишком большое число ошибок в отношении надежности может снизить продуктивность движущих сил экономики.

Поиск этого нового баланса между риском и надежностью в условиях столь высокой неопределенности — задача, которая будет стоять перед нами в дальнейшем. Она потребует усилий, терпения и новаторского мышления. Главным образом, нам понадобится более глобальное сотрудничество. Безопасность всех станет возможна только в условиях безопасности каждого. Только совместными усилиями мы преодолеем огромную неопределенность и экономические трудности, вызванные этим микроскопическим организмом, принесшим настоящее бедствие. **ФР**

ДЖЕФФРИ ОКАМОТО — первый заместитель директора-распорядителя МВФ.

ПАНДЕМИЯ ЗАДОЛЖЕННОСТИ

Новые меры должны быть предприняты для урегулирования проблем суверенного долга

Джереми Бьюлоу, Кармен Рейнхарт, Кеннет Рогофф и Кристоф Требеш



Пандемия COVID-19 значительно расширила список развивающихся стран и стран с формирующейся рыночной экономикой, оказавшихся в тяжелой долговой ситуации. Над некоторыми из них уже неминуемо навис кризис. Для многих других стран, вероятно, лишь исключительно низкий уровень процентных ставок в мире сдерживает наступление момента расплаты. Число дефолтов повышается, и потребность в реструктуризации долга возрастает. Однако на пути урегулирования проблем долга могут возникнуть новые сложности, если правительства и многосторонние кредиторы не создадут более эффективные инструменты для преодоления волны реструктуризации.

МВФ, Всемирный банк и другие многосторонние организации предприняли оперативные меры, выделив странам финансовые средства, крайне необходимые в условиях пандемии, поскольку вместе со снижением уровня деловой активности резко упали доходы государств, а потоки частного капитала внезапно прекратились (см. рис. 1). В дополнение к предоставленным многосторонними организациями новым займам кредиторы Группы 20-ти (G-20) ввели в отношении беднейших стран мира мораторий на выплату задолженности. Они призвали частных кредиторов последовать их примеру, но их призывы не принесли особого успеха.

До сих пор пандемический шок затронул лишь беднейшие страны мира и не вылился в полномасштабный кризис задолженности в странах с формирующимся рынком со средним уровнем дохода. Отчасти благодаря благоприятной ситуации с ликвидностью в мире, обеспечиваемой за счет широкой поддержки со стороны центральных банков в развитых странах, отток частного капитала замедлился, и у многих стран со средним уровнем дохода сохранилась возможность заимствования средств на мировых рынках капитала. По данным МВФ, за первое полугодие 2020 года правительства стран с формирующимся рынком выпустили долговые обязательства в твердой валюте на сумму 124 млрд долларов, причем две трети заимствований пришлось на второй квартал.

Однако причины для беспокойства в отношении устойчивого доступа стран с формирующимся рынком к рынкам капитала сохраняются. Наиболее опасный период, возможно, еще впереди. Первая волна пандемии еще не закончилась. Опыт пандемии гриппа 1918 года свидетельствует о том, что сохраняется возможность еще более тяжелой второй волны, особенно в том случае, если широкую доступность эффективной вакцины удастся обеспечить лишь к середине 2021 года (или

еще позже). Даже при наиболее благоприятном сценарии развития событий будут сохраняться препятствия в сфере международного сообщения, а неопределенность среди потребителей и в деловых кругах, вероятно, останется на высоком уровне. Уровень бедности в мире резко возрос, и по окончании кризиса многие граждане не смогут вернуться к работе. Страны с развитой экономикой также продолжают испытывать новые последствия кризиса в политической сфере. Недовольство глобализацией, которое начало нарастать еще до пандемии COVID-19, может усилиться.

Хотя правительствам многих стран с формирующимся рынком удалось увеличить заимствование в национальной валюте, коммерческие предприятия продолжали накапливать задолженность в иностранной валюте. Находясь под значительным давлением, правительства стран с формирующимся рынком, вероятно, будут вынуждены оказать экстренную финансовую помощь ведущим национальным корпорациям, как это сделали США и Европа.

Помимо резкого сокращения частного финансирования, в этом году ожидается более чем 20-процентное снижение объема денежных переводов, совершаемых работающими за границей гражданами стран с формирующимся рынком. В то же время потребности в заемных средствах резко возросли, поскольку страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны борются с теми же бюджетными трудностями, что и страны с развитой экономикой. Необходимо укреплять системы здравоохранения и оказывать поддержку гражданам, чья жизнь оказалась затронута в наибольшей степени. По мере увеличения ущерба экономике стран потребности в заемных средствах будут продолжать расти.

Увеличение давления на бюджет сопровождается новой волной понижения рейтингов суверенного долга, превосходящей пиковые значения предыдущих кризисов (см. рис. 2). Этот тренд сохраняется даже несмотря на смягчение условий кредитования центральными банками крупнейших развитых стран. Операции по покупке корпоративных облигаций, проводимые центральными банками с целью оказания поддержки местным компаниям в странах с формирующимся рынком и в развивающихся странах, также отрицательно сказались на их кредитных рейтингах.

История показывает, что страны нередко могут продолжать получать займы даже при высоком риске дефолта. Анализ 89 эпизодов дефолта с 1827 по 2003 год показывает, что в преддверии дефолта типичным является существенное увеличение объема как внешних, так и внутренних заимствований (Reinhart and Rogoff, 2009). Можно надеяться, что на этот раз ситуация

сложится иначе, однако существующий опыт не внушает оптимизма.

В условиях высоких, синхронизированных потребностей в финансировании, имеющих в большом числе стран, одновременно назревает растущая потребность в реструктуризации долга в количествах, не наблюдавшихся со времен долгового кризиса 1980-х годов. Официальные кредиторы должны быть готовы к принятию необходимых мер.

При этом им будут препятствовать две тенденции, установившиеся независимо от кризиса пандемии COVID-19. Назовем их «уже имеющимися заболеваниями».

Во-первых, частным кредиторам все чаще удается получить непомерно большую долю погашения задолженности при реструктуризации долга. Хотя в теории официальный сектор считается привилегированным кредитором, имеющим приоритет перед частным сектором, значительная часть исторического опыта свидетельствует об обратном.

Во время кризиса задолженности 1980-х годов в странах с формирующимся рынком частным кредиторам удавалось достаточно успешно выводить свои средства, в то время как официальные кредиторы продолжали увязать все глубже (Bulow, Rogoff, and Bevilacqua, 1992). Похожая ситуация наблюдалась во время европейского долгового кризиса, в ходе которого инвесторы понесли некоторые убытки в Греции; при этом им удалось вывести немалую часть своих средств, выплатам которых способствовало крупномасштабное кредитование со стороны правительств стран зоны евро (Zettelmeyer, Trebesch, and Gulati, 2013). Данная закономерность прослеживается на протяжении двухсотлетней истории частного и официального кредитования: когда частные инвесторы сокра-

щают финансирование, на помощь нередко приходят официальные кредиторы (Horn, Reinhart, and Trebesch, 2020, ссыла на рис. 1).

Результаты недавно проведенного анализа, в ходе которого были сопоставлены размеры убытков («стрижек»), понесенных официальными и частными кредиторами, вызывают дополнительные сомнения в предполагаемой приоритетности кредитов официального сектора (Schlegl, Trebesch, and Wright, 2019).

Эти результаты не должны вызывать удивления. Ведь правительства исторически предоставляют защиту отечественным кредиторам, ссужающим средства иностранным заемщикам (в случае Греции в качестве примера можно привести североевропейские банки), и в то же время заинтересованы в поддержании стабильности и социального благополучия в стране-заемщике. Такой альтруизм, в свою очередь, ослабляет позицию официального сектора на переговорах, в особенности по отношению к частным кредиторам. В результате официальные кредиторы могут быть вынуждены решать проблему в одиночку, взяв на себя большую часть убытков, даже если изначально доля непогашенного долга таких кредиторов была незначительной, как в случае Греции.

Еще одна проблема связана с применением новой тактики несогласия и судебной тяжбы со стороны частных инвесторов, направленной на противодействие крупномасштабному списанию и реструктуризации долга. По мере того, как количество случаев реструктуризации долга сокращается, среди них увеличивается доля случаев, связанных с судебными исками (см. рис. 3, взятый из работы Schumacher, Trebesch, and Enderlein, 2018;). Хотя полностью объяснить успехи частного сектора в получении максимальной доли при реструктуризации долга этим фактом нельзя, он все же вызывает обеспокоенность.

Вторым «уже имеющимся заболеванием» является затяжной характер долговых кризисов. Во время долгового кризиса 1980-х годов бывший председатель Ситибанка Уильям Роудс произнес свои ставшие известными слова: «Ввести мораторий на выплату задолженности легко. Трудно его отменить».

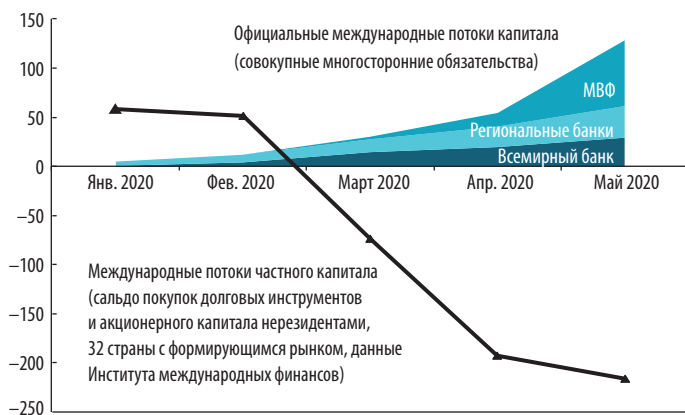
На преодоление эпизода дефолта в среднем уходит семь лет, и при этом, как правило, имеют место несколько раундов реструктуризации (см. рис. 4). К сожалению, реструктуризация долга может превратиться в игру с торгом, в которой страна-должник зачастую (не без оснований) готова принять более высокую задолженность в будущем в обмен на более низкие выплаты в настоящем, с полным намерением затем снова реструктурировать долг по мере необходимости. Отсрочки также помогают обеим сторонам в ведении переговоров о более крупных вливаниях средств от официальных кредиторов (Bulow and Rogoff, 1989). А кредиторы зачастую готовы неоднократно возобновлять (или «продолжить») кредит ради временного улучшения картины своего баланса. При наименее благоприятном развитии событий кризис пандемии COVID-19 может привести к очередному «потерянному

Рисунок 1

Многосторонняя экстренная поддержка

Оперативное финансирование, предоставленное многосторонними организациями, помогло компенсировать падение государственных доходов и отток частного капитала.

(В миллиардах долларов)



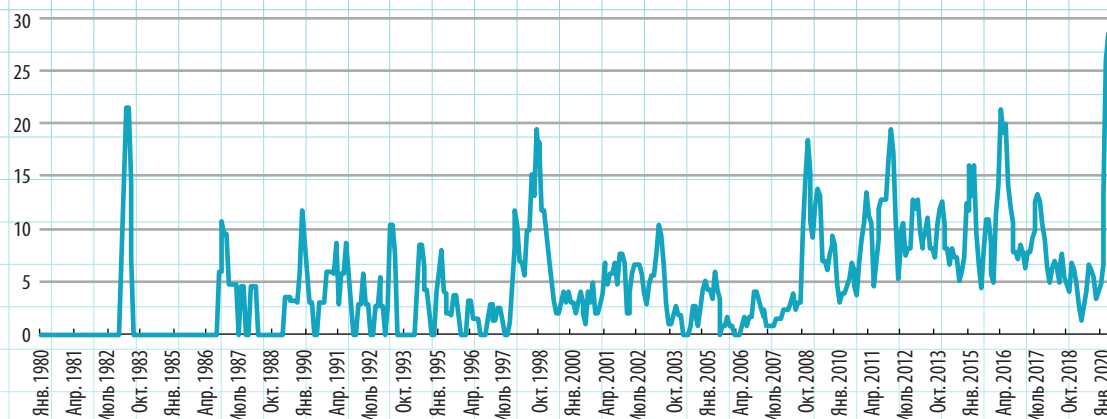
Источник: Horn, Sebastian, Carmen M. Reinhart, and Christian Trebesch. 2020. "Coping with Disasters: Two Centuries of International Official Lending," NBER Working Paper 27343, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Рисунок 2

Понижение рейтингов суверенного долга

Волна понижения рейтингов 2020 года превзошла пиковые значения предыдущих кризисов.

(Суммы долевых значений понижения рейтингов суверенного долга за трехмесячный период, 1980–2020 годы)



Источники: Fitch, Moody's, Standard and Poor's и Trading Economics.

десятилетию» в развитии и длительным задержкам в урегулировании долга.

Какие меры могли бы предпринять правительства и многосторонние кредиторы для того, чтобы новое финансирование приносило пользу гражданам стран-должников, пострадавших от пандемии, а не пополняло карман кредиторов? И как сделать реструктуризацию долга более целесообразной? Предлагаем три практические идеи:

- *Повышение прозрачности данных о задолженности и долговых контрактах*

Крайне важно, чтобы Всемирный банк, МВФ и Группа 20-ти продолжали настаивать на повышении прозрачности статистики долга.

Одно из новых, серьезных осложнений, возникающих при оценке внешней задолженности многих развивающихся стран, связано с Китаем, который в последние годы стал крупнейшим кредитором, предоставляющим средства на двусторонней основе. К сожалению, предоставляемые Китаем кредиты зачастую сопровождаются оговорками о неразглашении, и установить полную картину о них не удастся. В случае кризиса задолженности наличие более подробных данных о сумме кредитов, предоставленных кредиторами частного сектора, могло бы способствовать более эффективному ведению переговоров между кредитором и должником и позволить как кредиторам, так и правительствам определять, какие облигации подвержены риску применения тактики несогласия или судебной тяжбы. Так, всеобъемлющая инициатива по повышению прозрачности могла бы предусматривать полное раскрытие информации о держателях суверенных облигаций, а также свопах кредитного дефолта, способных мгновенно изменять состав кредиторов. Информация об участвующих сторонах и суммах задолженности

позволила бы международному сообществу и гражданам пострадавших стран более эффективно отслеживать, как ограниченные ресурсы используются во время кризиса. Счета самой страны необходимо сделать более комплексными, повысив качество данных о внутреннем долге и долге государственных предприятий. Все более важное значение приобретает также учет пенсионного бремени, о чем наглядно свидетельствуют недавно предпринятые меры по урегулированию проблемы долга в Детройте и Пуэрто-Рико.

- *Реалистичные экономические прогнозы, учитывающие риски снижения темпов роста*

Реалистичные прогнозы темпов экономического роста необходимы во избежание недооценки краткосрочных потребностей страны в финансировании и переоценки ее потенциала по обслуживанию долговых обязательств. Историк МВФ Джеймс Боутон отмечал, что на протяжении большей части долгового кризиса 1980-х годов сохранялись чрезмерно оптимистичные ожидания в отношении экономического роста, в особенности в Латинской Америке. Реалистичные прогнозы, которые, в частности, учитывают уязвимость стран с высокой задолженностью, могут ускорить урегулирование любого кризиса. Раннее выявление неплатежеспособности и ситуаций, в которых необходимо списание крупных сумм, не гарантирует ускоренного урегулирования, но является шагом в этом направлении.

- *Новое законодательство в поддержку упорядоченной реструктуризации суверенного долга*

Принятие правовых мер в юрисдикциях, определяющих регулирование международных облигаций (в этом отно-

Рисунок 3

Юридические риски

С судебными исками связана растущая доля случаев реструктуризации суверенного долга.



Источник: Schumacher, Julian, Christoph Trebesch, and Henrik Enderlein. 2018. "Sovereign Defaults in Court." CEPR Discussion Paper 12777, Centre for Economic Policy Research, London.

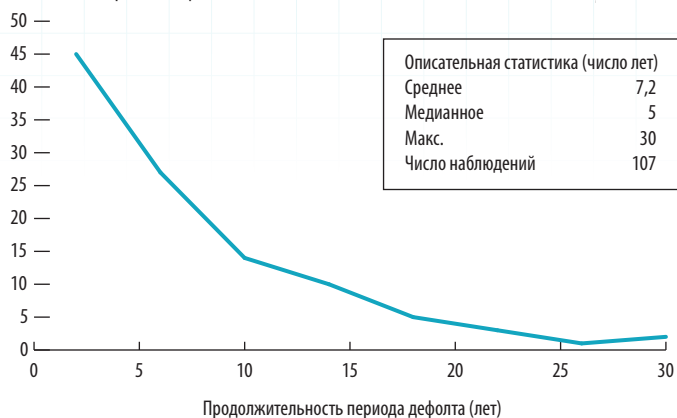
Примечание: С.м. за 5 л. = среднее значение за пять лет.

Рисунок 4

Длительные процессы урегулирования суверенной задолженности

Процедуры дефолта продолжают в среднем более семи лет.

(количество периодов дефолта, 1970–2015 гг.)



Источник: Meyer, Josefina, Carmen M. Reinhart, Christoph Trebesch, and Clemens von Luckner, 2020. "Serial Sovereign Debt Restructurings and Delay: Evidence from the 1930 and 1980s Default Waves." Unpublished, Harvard University, Cambridge, MA.

шении Нью-Йорк и Лондон — важные, но не единственные юрисдикции) или в которых производится обработка платежей, могут способствовать более упорядоченной реструктуризации за счет обеспечения более равных условий между суверенными должниками и кредиторами. Так, на законодательном уровне могут устанавливаться максимальные пределы сумм, которые могут быть получены при продаже государственных облигаций, приобретенных

со значительной скидкой. В 2010 году Соединенное Королевство приняло такой закон в отношении стран, участвующих в Инициативе по облегчению бремени долга бедных стран с высоким уровнем задолженности (ХИПК), а Бельгия в 2015 году приняла так называемый Закон по противодействию фондам-хищникам, который не позволяет полагающимся на судебные иски кредиторам блокировать платежи через систему Euroclear. Это также активизировало бы разработку законодательства о реструктуризации по решению большинства, которое позволило бы государству и квалифицированному большинству кредиторов достичь соглашения, обязательного для всех кредиторов, к которым применима реструктуризация.

Глобальная пандемия — это такой вид шока, с которым мир сталкивается раз в столетие и который заслуживает щедрого отклика со стороны официальных и частных кредиторов по отношению к странам с формирующимся рынком и развивающимся странам, включая меры по сохранению мировой системы торговли и помощь странам в преодолении проблем задолженности.

Поддержка должна предоставляться независимо от того, какой прогресс может быть достигнут в сфере совершенствования урегулирования долга. Однако для того, чтобы граждане страны-должника получили максимально возможный объем помощи, необходимо обеспечить равные условия и справедливое распределение бремени между кредиторами, в особенности между официальными и частными кредиторами. Чем больше официальной помощи и льготных кредитов будет направлено в поддержку нуждающихся граждан во всем мире, и чем меньше — на выплату задолженности неуступчивым кредиторам, тем лучше. [ФР](#)

Джереми Бьюлоу — профессор экономики фонда Ричарда А. Степпа в Стэнфордской школе бизнеса; **Кармен М. Рейнхарт** — вице-президент и главный экономист Группы Всемирного банка; **Кеннет Рогофф** — профессор государственной политики и экономики фонда Томаса Д. Кабота в Гарвардском университете; **Кристоф Требеш** — профессор международных финансов Кильского института мировой экономики.

Литература

Bulow, Jeremy, and Kenneth Rogoff. 1989. "A Constant Recontracting Model of Sovereign Debt." *Journal of Political Economy* 97 (February): 155–78.

———, and Afonso Bevilacqua. 1992. "Official Creditor Seniority and Burden Sharing in the Former Soviet Bloc." *Brookings Papers on Economic Activity* 1, 195–222. Washington, DC: Brookings Institution.

Reinhart, Carmen M., and Kenneth Rogoff. 2009. *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Schlegl, Matthias, Christoph Trebesch, and Mark L. J. Wright. 2019. "The Seniority Structure of Sovereign Debt." NBER Working Paper 25793, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Zettelmeyer, Jeromin, Christoph Trebesch, and Mitu Gulati. 2013. "The Greek Debt Restructuring: An Autopsy." *Economic Policy* 28 (75), 513–63.

Преодоление великого разрыва

Пандемия вскрыла глубокие различия, но еще не поздно сменить курс

Джозеф Стиглиц



ФОТО: DANIEL BAUD AND SYDNEY OPERA HOUSE

COVID-19 — вирус неравных возможностей: он поражает людей со слабым здоровьем и тех, кто ежедневно вынужден контактировать с большим числом людей. А это значит, что его жертвами намного чаще становится бедное население — как в бедных странах, так и в таких развитых экономиках, как США, где доступ к медицинской помощи не гарантирован каждому. Одна из причин, по которой США лидируют по числу заражений и летальных исходов (по крайней мере, на момент публикации этого выпуска), заключается в том, что в стране один из самых низких средних показателей здоровья населения среди крупнейших развитых экономик, о чем свидетельствует низкая продолжительность жизни (сейчас этот показатель еще ниже, чем семь лет назад) и самый высокий уровень неравенства с точки зрения состояния здоровья.

Страны мира заметно отличаются друг от друга по тому, как они справляются с пандемией, как с точки зрения их сравнительного успеха в сохранении здоровья своих

граждан и благополучия экономики, так и по масштабам наблюдаемого неравенства. Такие различия объясняются многими причинами, включая докризисное состояние здравоохранения и неравенство с точки зрения здоровья населения; готовность страны к кризису и устойчивость экономики; качество ответных мер государственной политики, включая опору на науку и экспертные знания; доверие граждан к рекомендациям государственных органов; готовность граждан находить баланс между личной «свободой» делать то, что им хочется, и ответственным отно-

Необходим всесторонний пересмотр экономических правил.

шением к окружающим исходя из осознания того, что их действия сказываются на других. Ученым потребуются не один год, чтобы разобраться в степени воздействия различных факторов.

Тем не менее, наглядным примером уроков, которые можно будет извлечь, служат две страны. Если США находятся на одном конце спектра, то на другом, вероятно, находится Новая Зеландия. Это страна, где компетентные государственные органы при принятии решений руководствовались научными и экспертными знаниями; это страна с высоким уровнем общественной солидарности, где граждане понимают, что их поведение влияет на окружающих, и где высок уровень доверия, в том числе к государственным органам. Новая Зеландия смогла сдерживать распространение вируса и в настоящее время направляет некоторые неиспользованные ресурсы на развитие такой экономики, которая должна отличать мир после пандемии: более экологически чистый, опирающийся на знания, с более высоким уровнем равенства, доверия и солидарности. Этот процесс развивается естественным образом. Такие положительные качества способны усиливать друг друга. Вместе с тем могут присутствовать негативные, разрушительные факторы, которые ложатся тяжелым бременем на общество, подрывая всеобъемлющий характер развития и усиливая поляризацию.

К сожалению, какой бы тяжелой ни была ситуация с неравенством до пандемии и с какой бы очевидностью пандемия ни обнажила глубину неравенства в нашем обществе, если государства не примут меры, то после

пандемии неравенство в мире может еще больше усилиться. Причина проста: COVID-19 так быстро не закончится, а опасения по поводу следующей пандемии будут сохраняться. На этот раз более вероятно, что государственный и частный секторы отнесутся к рискам со всей серьезностью. Это означает, что некоторые виды экономической деятельности, определенные товары и услуги и некоторые производственные процессы будут восприниматься как более рискованные и затратные. Роботы тоже подвержены вирусам, но с ними намного легче справиться. Поэтому, вероятно, роботы будут заменять людей, по крайней мере, понемногу. Приложение «Zoom» будет по мере целесообразности использоваться вместо авиаперелетов. На фоне пандемии риски автоматизации распространились на работников с низкой квалификацией, оказывающих персональные услуги, которые до сих пор не рассматривались в литературе как категории, испытывающие серьезную угрозу, — например, в таких сферах, как образование и здравоохранение. Все это означает, что спрос на определенные виды рабочей силы сократится. Можно утверждать с почти полной уверенностью, что такой сдвиг усилит неравенство и в некоторой степени ускорит уже отмечаемые тенденции.

Новая экономика, новые правила

Можно предложить простой ответ: ускорить повышение квалификации и обучение работников в ответ на изменения на рынке труда. Однако есть серьезные основания полагать, что одними этими мерами проблему не решить. Потребуется комплексная программа сокращения неравенства по доходам. Для этого следует, прежде всего, признать, что модель конкурентного равновесия (при которой производители максимизируют прибыль, потребители максимизируют пользу, а цены устанавливаются на конкурентном рынке, где уравниваются спрос и предложение), лежавшая в основе экономической науки на протяжении почти столетия, уже не способна точно отражать состояние сегодняшней экономики — особенно когда речь идет о понимании причин роста неравенства или даже роста на основе инноваций. Наша экономика изобилует примерами доминирования на рынке и эксплуатации. Большое значение имеют правила игры. Ослабление правил, ограничивающих власть корпораций; сведение к минимуму переговорных возможностей работников; разрушение правил, не допускающих эксплуатацию потребителей, заемщиков, учащихся и работников — все это в совокупности привело к ухудшению показателей экономики, которая характеризуется большей погоней за рентой и усилением неравенства.

Необходим всесторонний пересмотр экономических правил. Так, например, необходимо, чтобы денежно-кредитная политика в большей степени ориентировалась

на обеспечение полной занятости всех групп населения, а не только на показатели инфляции; чтобы были приняты более сбалансированные законы о банкротстве взамен законов, отдающих предпочтение кредиторам и не предъявляющих достаточных требований подотчетности к банкирам, занимающимся хищническим кредитованием; чтобы законы о корпоративном управлении признавали важность всех заинтересованных сторон, а не только акционеров. Правила, регламентирующие процессы глобализации, должны служить не только интересам корпораций; необходимо защищать работников и экологию. Трудовое законодательство должно лучше защищать работников и предоставлять более широкие возможности для коллективных действий.

Однако все это, по крайней мере, в краткосрочной перспективе, не сможет обеспечить необходимые нам равенство и солидарность. Нам потребуется улучшить не только рыночное распределение доходов, но и то, как мы их перераспределяем. Как ни парадоксально, в некоторых странах, где отмечаются наибольшее неравенство рыночных доходов, таких как США, действуют регрессивные режимы налогообложения, при которых наиболее состоятельные граждане платят меньшую часть доходов, чем работники на более низких ступенях шкалы доходов.

За последние десять лет МВФ признал важность равенства для содействия улучшению экономических показателей (в том числе экономического роста и стабильности). Рыночные силы сами по себе не придают значения более широким последствиям принятых децентрализованных решений, которые приводят к чрезмерным заимствованиям в иностранных валютах или к чрезмерному неравенству. Во времена господства неолиберализма никто не задумывался о том, что меры государственной политики (такие как либерализация рынка капитала и финансового рынка) усиливают волатильность и неравенство, или о том, как другие изменения в политике, например, переход от пенсионных моделей с установленными выплатами к пенсионным планам с установленными взносами или от государственных к частным пенсионным системам обернется большей незащищенностью граждан и усилением макроэкономической волатильности из-за ослабления автоматических стабилизаторов в экономике.

Сложившиеся правила в настоящее время определяют многие аспекты ответных мер государственной политики в условиях COVID-19. В некоторых странах эти правила способствовали принятию недальновидных решений и усилению неравенства — двух аспектов, которые характеризуют общества, не сумевшие должным образом отреагировать на COVID-19. Эти страны оказались недостаточно подготовленными к пандемии; созданные ими глобальные производственно-сбытовые цепочки оказались недостаточно устойчивыми. Когда разразилась пандемия

В условиях пандемии вскрылись существовавшие огромные различия между странами, но и сама пандемия, скорее всего, приведет к обострению неравенства.

COVID-19, американские компании, например, оказались неспособны даже производить в достаточном объеме такие простые изделия, как маски и перчатки, не говоря уже о более технологически сложной продукции, такой как наборы для тестирования и аппараты искусственной вентиляции легких.

Международные аспекты

На фоне COVID-19 обнажилось и обострилось неравенство как внутри стран, так и между ними. В наименее развитых странах состояние здоровья населения хуже, системы здравоохранения менее подготовлены к борьбе с пандемией, а население проживает в условиях, которые делают его более уязвимым к заражению, при этом, в отличие от стран с развитой экономикой, они не обладают достаточными ресурсами, чтобы справиться с экономическими последствиями пандемии.

С пандемией нельзя будет справиться до тех пор, пока она не будет взята под контроль повсеместно, а спад в экономике невозможно будет преодолеть до тех пор, пока не наметится уверенное восстановление мировой экономики. Вот почему странам с развитой экономикой следует оказывать необходимое содействие развивающимся странам и странам с формирующимся рынком, поскольку это отвечает как их собственным, так и гуманитарным интересам. Без этого глобальная пандемия будет продолжаться дольше, чем могла бы, неравенство в мире будет нарастать, и разрыв в мировых показателях развития будет увеличиваться.

«Группа двадцати» объявила о том, что будет использовать все имеющиеся инструменты для оказания такой помощи, однако до сих пор ее объем недостаточен. Так, не был задействован один из доступных инструментов, который был использован в 2009 году, — это выпуск специальных прав заимствований (СДР) на сумму 500 млрд долларов США. До настоящего времени не удается преодолеть скептицизм США и Индии в этом вопросе. Представление СДР оказало бы огромную поддержку развивающимся странам и странам с формирующимся рынком, при этом затраты для налогоплательщиков в странах с развитой экономикой были бы незначительны или равны нулю. Было бы еще лучше, если бы такие страны внесли вклад в виде предоставленных им СДР в трастовый фонд, средства которого могли бы использоваться развивающимися странами для удовлетворения экстренных потребностей, связанных с пандемией.

Аналогичным образом, правила игры влияют на показатели экономики и неравенства не только внутри стран, но и между ними, и в этом смысле центральное место занимают правила и нормы, регламентирующие процессы глобализации. Некоторые страны, по-видимому, придерживаются идеи «вакцинного национализма». Другие же, такие как Коста-Рика, делают все возможное для того, чтобы весь мир мог использовать знания для борьбы с COVID-19 — подобно процессу ежегодного обновления вакцины от гриппа.

Пандемия, скорее всего, спровоцирует волну долговых кризисов. Условия низких процентных ставок, стремление финансовых рынков развитых стран навязывать кредиты и расточительные заимствования стран с формирующимся рынком и развивающихся стран привели к тому, что в ряде стран объем накопленного долга превысил возможности по его обслуживанию с учетом масштабов вызванного пандемией экономического спада. Международные кредиторы, особенно частные, должны были давно понять, что нельзя «выжимать все соки» из заемщиков. Долги будут реструктурированы. Вопрос лишь в том, будет ли такая реструктуризация упорядоченной или хаотичной.

В условиях пандемии вскрылись существовавшие огромные различия между странами, но и сама пандемия, скорее всего, приведет к обострению неравенства, которое надолго оставит болезненные следы, если страны не проявят национальную и международную солидарность. Такие международные организации, как МВФ, продемонстрировали глобальное лидерство, предприняв достойные подражания шаги. В ряде стран руководство также доказало способность справиться с пандемией и с ее экономическими последствиями, том числе с проблемой неравенства, которая в противном случае возникла бы. Однако яркие примеры успехов в одних странах соседствуют с не менее яркими примерами неудач в других странах. Правительства, которые не справились с ситуацией в своих странах, препятствуют принятию необходимых глобальных ответных мер. Можно надеяться, что по мере того как отличия в достигнутых странах результатах будут становиться очевидны, произойдет смена курса. Пандемия, скорее всего, завершится еще нескоро, а ее экономические последствия будут еще более продолжительными. Еще не поздно изменить курс. **ФР**

ДЖОЗЕФ СТИГЛИЦ — профессор Колумбийского университета и лауреат Нобелевской премии по экономике.

Развитие

МЕЖДУНАРОДНОГО ФИНАНСОВОГО СОТРУДНИЧЕСТВА



Текущий кризис выдвинул на первый план неотложную необходимость совершенствования мировой финансовой архитектуры.

Барри Айхенгрин

Пандемия COVID-19 стала сложнейшим стресс-тестом для мировой экономики, и не в последнюю очередь — для стран с формирующимся рынком и для развивающихся стран. На начальном этапе еще оставалась надежда, что вирус обойдет стороной страны с низким уровнем доходов, которые связаны с остальным миром меньшим числом авиатранспортных связей. Надежались и на то, что удастся сдержать распространение вируса в странах, обладающих опытом борьбы с эпидемиями, например в странах Африки к югу от Сахары. Эти надежды не оправдались. Теперь мы знаем, что угроза распространения вируса актуальна для всех регионов мира. Кроме того, даже в тех странах, которые смогли предотвратить полномасштабный кризис здравоохранения, финансовые последствия оказались весьма серьезными.

Эти финансовые последствия предшествовали физическому проявлению COVID-19 в развивающихся странах. В период с февраля по апрель отток финансового капитала из стран с формирующимся рынком и стран с пограничной экономикой составил более 100 млрд долларов США, что в пять раз больше, чем за первые три месяца мирового финансового кризиса. По прогнозам Всемирного банка, в 2020 году объем денежных переводов сократится еще на 100 млрд долларов США, что в четыре раза больше, чем во время упомянутого предыдущего кризиса. Согласно прогнозам, объем мировой торговли будет снижаться еще более быстрыми темпами, чем в 2009 году. Из-за глобальной рецессии резко упали цены на сырьевые товары, в то же время произошло ослабление национальных валют стран с формирующимся рынком и развивающихся стран по отношению к доллару США.

Это оказалось потрясением беспрецедентных масштабов. В ответ правительства приняли пакеты чрезвычайных мер по финансовой поддержке домашних хозяйств и компаний. Центральные банки стран с формирующимся рынком снизили процентные ставки и в отдельных случаях осуществляли покупки ценных бумаг. В результате негативные последствия для экономики и финансовых систем оказались несколько меньшими, чем предполагалось первоначально.

Для стран с формирующимся рынком такие ответные меры были беспрецедентными. Они были прямо противоположны тем, которые приходилось предпринимать во время предыдущих кризисов. Такой контраст свидетельствует о прогрессе, достигнутом в области создания бюджетных возможностей и роста доверия к антиинфляционным мероприятиям. Один из признаков этого — действия центральных банков стран с формирующимся рын-

ком, которые ввели официальную систему таргетирования инфляции в качестве средства повышения доверия. За первые пять месяцев 2020 года эти центральные банки смогли снизить процентные ставки на 40–50 базисных пунктов больше, чем центральные банки, не применявшие таргетирования инфляции.

Это не означает, что удалось обойтись без финансового стресса. Но не случился и лавинообразный рост долговых дефолтов, обвальных падений курсов валют и коллапса финансовых систем, как ожидалось по некоторым прогнозам. Во всяком случае, пока.


Доминирование доллара

Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны все же сумели избежать наихудшего сценария, но это не значит, что они полностью смогли предотвратить неблагоприятный исход. Негативные финансовые последствия COVID-19 указывают на сохраняющиеся недостатки глобальной финансовой архитектуры и необходимость их исправления.

Начнем с того, что пандемия напомнила о том, насколько мировая экономика, в особенности страны с формирующимся рынком, зависит от доллара США как инструмента международной ликвидности. Международный межбанковский рынок, на котором осуществляется взаимное кредитование, преимущественно использует доллар США. В мировом масштабе 85 процентов операций с иностранной валютой производится в долларах США. Это, несомненно, наиважнейший инструмент выставления счетов и проведения расчетов при совершении торговых операций. Облигации, предлагаемые и продаваемые иностранным инвесторам, в непропорционально большой степени деноминированы в долларах США.

Располагая долларовыми резервами, страны могут защитить себя от неожиданной нехватки ликвидности, когда банки отказывают им в кредитовании. В последние десятилетия центральные банки и правительства заметно продвинулись в этом направлении, что стало одной из причин того, что долларовый дефицит, обусловленный пандемией, не оказался более острым, а финансовые проблемы — более серьезными.

Но более существенную роль в предотвращении деструктивного долларового дефицита сыграли чрезвычайные меры, оперативно принятые Федеральной резервной системой США (ФРС) и направленные на предоставление иностранным центральным банкам долларовых свопов и механизмов выкупа казначейских облигаций. ФРС приобрела широкий круг активов с фиксированным доходом, что помогло наполнить финансовые рынки ликвидностью и вернуть кредитные спреды к докризисному уровню.

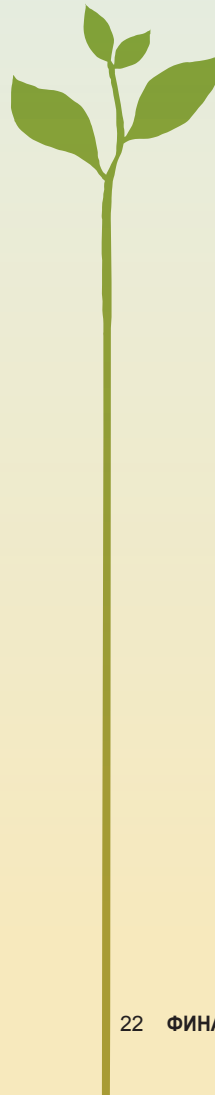


Инвесторам, заинтересованным в более высокодоходных ценных бумагах, было куда обратиться, кроме как к формирующимся рынкам, чьи долговые обязательства оставались одними из немногих активов с фиксированной доходностью, которые не были приобретены ФРС. Это во многом объясняет тот факт, что капитал начал возвращаться в страны с формирующимся рынком по прошествии начального напряженного периода.

Хотя решительные действия ФРС позволили предотвратить перебои в работе мировых финансовых рынков, они также выявили один изъян в международных финансовых отношениях. ФРС предоставляла свопы только некоторым избранным странам, и критерии их отбора не были прозрачными. Нет и уверенности в том, что во время будущего кризиса Совет управляющих ФРС окажется столь же дальновидным.

В связи с этим было предложено, чтобы ФРС, а также, возможно, и центральные банки других развитых стран делегировали полномочия по принятию решений о расширении свопов объективному арбитру, такому как МВФ. Поскольку центральные банки не являются членами МВФ, данный вопрос находится в ведении правительств этих стран, и это затрудняет его решение. Правительства, особенно в тех странах, которые выпускают ключевые международные валюты, не склонны уступать контроль над балансами своих центробанков международному сообществу.

Роли МВФ и Всемирного банка



Упоминание МВФ указывает на еще один источник получения долларов для стран с формирующимся рынком и развивающихся стран — это кредитные механизмы МВФ. Реагируя на пандемию, МВФ оперативно создал линию краткосрочной поддержки ликвидности — новый механизм предоставления помощи по обеспечению ликвидности, расширив при этом доступ к уже существующим механизмам, в том числе допускающим кредитование без наличия полноценной программы. В первой половине 2020 года в МВФ поступило более 100 заявок на экстренное финансирование.

Общий кредитный потенциал МВФ ограничивается 1 трлн долларов США. Эта сумма может оказаться недостаточной, чтобы преодолеть все последствия пандемии и справиться с тем, что может произойти в дальнейшем. Сокращение ресурсов МВФ удалось предотвратить путем пересмотра условий многосторонних и двусторонних соглашений Фонда о заимствовании, включая Новые соглашения о займах. Однако усилия по наращиванию этих ресурсов за счет увеличения квот МВФ оказались безрезультатными. Кроме того, не была достигнута необходимая договоренность квалифицированного большинства стран о новом распределении специальных прав заимствования (СДР), несмотря на многочисленные призывы со стороны официальных лиц и научного сообщества. Реформирование системы управления МВФ в контексте Общего пересмотра квот и повышение международной роли СДР давно стоят на повестке дня. Кризис COVID-19 заставляет

вспомнить, что эти усилия остаются незавершенными, и что эта незавершенность ослабляет глобальную систему финансовой безопасности.

Родственная МВФ организация, Всемирный банк, может в качестве своего вклада в преодоление кризиса указать на так называемые пандемические облигации. В 2017 году, реагируя на вспышку лихорадки Эбола в Западной Африке, Всемирный банк при финансовой поддержке ряда доноров из числа стран с развитой экономикой обеспечил размещение среди частных инвесторов облигаций, предусматривающих выплату средств в случае пандемии. Первоначально этот инструмент представлялся идеальным в качестве страхования бедных стран от шоков в области здравоохранения.

Но все обернулось иначе. Теперь представляется, что облигации были излишне усложненными; их документальное оформление было настолько запутанным, что ни инвесторы, ни власти не знали, что они получают. Строгие условия инициации выплат были выполнены только через 132 дня после начала эпидемии, когда в мире было выявлено более 2 млн случаев заболевания. Одним из показателей для инициации выплат было количество случаев, выявленных и указанных в отчетности на национальном уровне, но бедные страны оказались наименее подготовленными для ведения такой работы. В отличие от катастрофных облигаций, выплаты по которым производились для борьбы с последствиями урагана или землетрясения в одной или нескольких странах, пандемические облигации обусловили большое количество одновременных выплат, поскольку пандемия COVID-19 носит глобальный характер. Вследствие этого инвесторы в данные облигации потеряли свои вклады.

Неприятие подобной структуры как развивающимися странами, так и инвесторами, стало очевидно, когда Всемирный банк отказался от планов по организации еще одного пандемического выпуска в этом году. Сама идея финансового страхования от пандемий в той или иной форме концептуально обоснована, но удовлетворительная структура ее реализации пока не найдена.

Урегулирование долговых проблем

И, наконец, существует проблема обслуживания долговых обязательств на фоне краха цен на сырьевые товары и сокращения объема мировой торговли. Признавая эти реалии, в апреле 2020 года МВФ оказал помощь по обслуживанию долговых обязательств, первоначально на шесть месяцев, 29 странам с низким уровнем доходов, которым ранее были предоставлены займы. Кроме того, директор-распорядитель Кристиалина Георгиева призвала правительства, предоставившие двусторонние кредиты странам с низкими доходами, а также кредиторов из частного сектора приостановить погашение задолженностей. По итогам встречи министров финансов и управляющих центральных банков Группы 20-ти было опубликовано заявление под названием «План действий Группы 20-ти», в котором эти идеи получили поддержку.

Однако эти инициативы столкнулись с проблемами координации коллективных действий. Для официальных двусторонних кредиторов приостановление платежей представляется неоправданным, если власти других стран не делают того же самого. В этом случае должник получает лишь ограниченную помощь, а согласившиеся на ее предоставление правительства в конечном итоге будут нести бремя финансовых расходов.

С 1950-х годов в официальных кругах подобные вопросы решались через Парижский клуб — объединение стран-кредиторов, первоначально состоявшее из правительств стран Большой семерки под председательством представителя французского казначейства. К сожалению, Китай, который в настоящее время стал более крупным, чем все другие страны-кредиторы вместе взятые, официальным двусторонним кредитором бедных стран, охватываемых инициативой Группы 20-ти, не является членом этого клуба. Китай согласился следовать условиям Парижского клуба по облегчению долгового бремени, но неясно, распространяется ли это обязательство на кредиты его государственных банков и государственных компаний. Даже неизвестно, каков общий объем задолженности бедных стран китайскому официальному сектору. Во всем этом было бы легче разобраться, если бы Китай был полноправным членом Парижского клуба, и то, что он им не является — еще одно проявление того, что глобальная финансовая архитектура не приведена в соответствие с реалиями XXI века.

В случае частного долга задача по выработке соответствующих условий и организации переговорного процесса была возложена на Институт международных финансов (ИМФ), являющийся объединением институциональных инвесторов. В этом подходе есть что-то похожее на заботу лисы о курятнике. ИМФ предостерег страны с формирующимся рынком, что попытки реструктурировать задолженность могут поставить под угрозу их доступ к рынкам, напомнив им, что институциональные инвесторы несут ответственность перед своими клиентами, а не перед органами власти или мировым сообществом. Первоначальные усилия по пересмотру аргентинских гособлигаций зашли в тупик из-за противоречивых договорных положений, регулирующих различные типы облигаций, вследствие отсутствия единого стандарта по оформлению условий выпуска облигаций. Продвижение в этой области замедлилось из-за противодействия со стороны несогласных кредиторов.

Способность имеющегося специального механизма справляться с потоком дел не вызвала уверенности. Бросалось в глаза отсутствие международного механизма или просто стандартной процедуры для решения проблем массовой реструктуризации.

Повестка дня

Итак, что мы узнали о финансовой архитектуре в результате кризиса COVID-19? Нам напомнили о том, что обеспечение устойчивости начинается с создания соответствующих институтов и ресурсов в самих странах. Правительства,

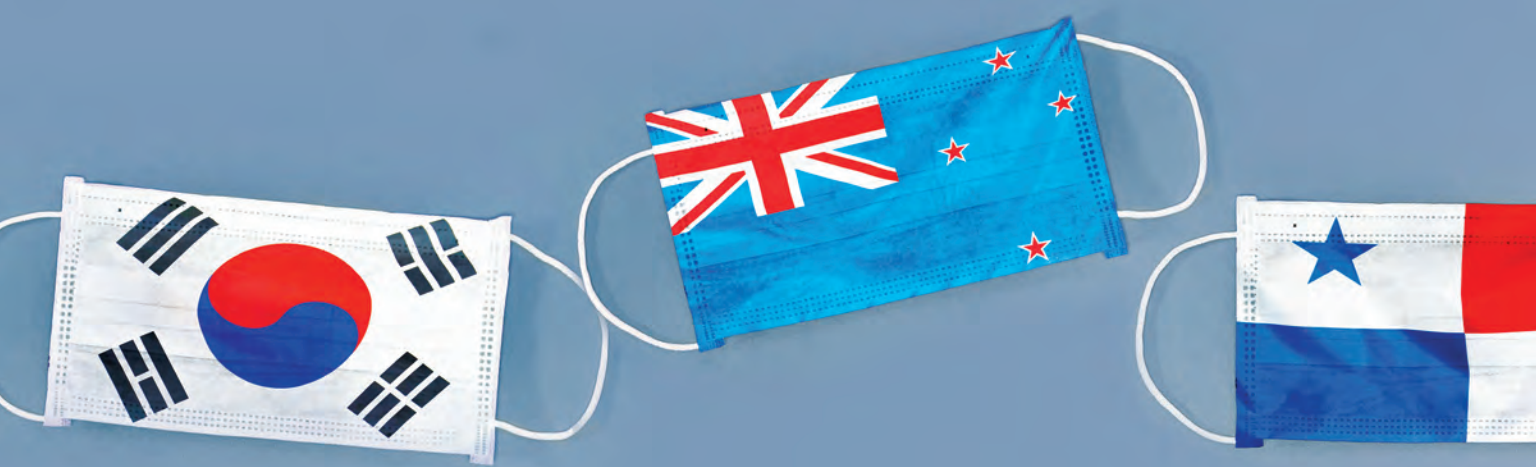
располагающие бюджетными возможностями, смогли ими воспользоваться. Там, где инфляционные ожидания были в достаточной степени закреплены относительно целевого ориентира, центральные банки смогли оказать поддержку финансовым рынкам и экономике. Неожиданно много стран с формирующимся рынком (неожиданно — по меркам предыдущих кризисов) смогли реализовать меры поддержки. Эта способность свидетельствует об их успехах в создании более надежных денежно-кредитных, налогово-бюджетных и финансовых институтов.

На международном уровне опыт представляется не столь воодушевляющим. Базовой валютой трансграничных финансовых операций по-прежнему остается доллар США. Небезосновательно полагать, что эта ситуация изменится, но нет оснований думать, что это случится в обозримом будущем. В то время как спрос на доллары США носит глобальный характер, предложение остается на национальном уровне: оно зависит от политики ФРС США. Имеются потенциальные альтернативные источники долларов США — одним из них не в последнюю очередь является МВФ, который мог бы предоставить более широкий доступ за счет существующих программ и механизмов кредитования, если бы он располагал более обширными ресурсами. Другая возможность — новое распределение СДР. К сожалению, пока нет единого мнения о том, как следует действовать дальше.

Хотя функционирование пандемических облигаций не оправдало ожиданий, сама идея использования финансовых инструментов и рынков для защиты от таких рисков вполне рациональна. Оптимизация структуры таких инструментов и увеличение доли субсидирования, предоставляемой донорами, могут повысить их привлекательность как для органов власти, так и для инвесторов. Вопрос лишь в том, будет ли этого достаточно.

И, наконец, необходимо укрепить механизмы урегулирования долговых проблем. Структуру Парижского клуба следует пересмотреть с учетом реалий XXI века. Официальные структуры должны играть более активную роль в переговорах по реструктуризации частного долга. Они могут установить стандарты для таких переговоров. Они могут настаивать на том, чтобы регулирующие органы обязали институциональных инвесторов соблюдать эти стандарты. Правительства и регулирующие органы могут требовать включения в кредитные договоры положений (оговорок о механизме с одним голосованием на агрегированной основе), поощряющих ускоренную реструктуризацию в случае пандемии или иного глобального кризиса. Они могут запретить торговлю облигациями при отсутствии таких положений. Возможно, что эта стратегия будет работать. Если этого не произойдет, то снова появятся призывы к более жесткому подходу с участием некоего международного суда по делам о банкротстве для суверенных заемщиков. **ФР**

БАРРИ АЙХЕНГРИН — профессор экономики и политологии, фонд Джорджа К. Парди и Элен Н. Парди, Калифорнийский университет в Беркли.



Пересмотр СИСТЕМ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Системы здравоохранения, являющиеся первой линией обороны стран от кризиса, нуждаются в укреплении

Женеви Фернандес

Миллионы инфекций, сотни тысяч смертей и массовая самоизоляция. Всего за шесть месяцев пандемия, вызванная COVID-19, совершенно изменила наш мир. По мере адаптации мы изучаем вирус — особенно возможность поражения людей волнами вируса из-за временного характера иммунитета — и его долгосрочное воздействие на легкие, сердце, почки и мозг некоторых из тех, кто поправился.

Эти аспекты все еще остаются неизвестными, но COVID-19 обнажил и ряд хорошо известных и крайне устойчивых факторов неравенства. Люди с сопутствующими патологиями, такими как заболевания сердечно-сосудистой и дыхательной системы, подвержены более высокому риску осложнений после COVID-19, и эти факторы риска в несоразмерной степени затрагивают тех, кто находится в неблагоприятном социально-экономическом положении.

Женщины несут основное бремя ухода за больными и детьми, подвержены высокому риску бытового насилия во время карантинов и самоизоляции и страдают от потери доступа к услугам в области сексуального и репродуктивного здоровья, а также от утраты работы в неофициальном секторе.

Эта пандемия также вскрыла неравенство между богатыми и бедными странами. По большей части богатые страны имеют системы здравоохранения с более высоким уровнем финансирования и могут себе позволить временно заморозить свою экономику и влить миллиарды долларов в пакеты экономических стимулов. Напротив, беднейшие страны имеют системы здравоохранения с недостаточным финансированием и недоукомплектованными штатами, слабые

системы водоснабжения и канализации, большое население, растущий долг, колоссальную безработицу и ограниченное бюджетное пространство для поддержки экономики.

Ситуацию осложняет то, что в любой момент может разразиться еще одна пандемия, хотя мы даже еще не справились с текущим кризисом. Помимо угрозы мировых пандемий, также существует угроза чрезвычайных погодных явлений и стихийных бедствий, а также повторяющихся экономических кризисов — все это оказывает разрушительное воздействие на местные сообщества и системы здравоохранения.

Во время всех этих природных и рукотворных кризисов именно система здравоохранения страны является первым рубежом обороны, и если эта система неустойчива, она не справится с нагрузкой и потерпит крах, усугубляя воздействие на здоровье и усиливая неравенство. Такие страны, как Германия, Новая Зеландия, Южная Корея, Тайвань (провинция Китая) и Вьетнам, которые оказались более способны контролировать COVID-19, чем другие страны, продемонстрировали устойчивость своих систем здравоохранения.

Устойчивые системы здравоохранения

Профессор общественного здравоохранения из Гарварда Маргарет Крук определяет устойчивость системы здравоохранения как «способность субъектов здравоохранения, учреждений и населения подготовиться к кризисам и эффективно на них отреагировать, сохранять основные функции, когда кризис разразился, и, с учетом опыта, полученного



во время кризиса, провести реорганизацию, если этого требуют условия» (Kruk et al., 2015). Столкнувшись с кризисом, устойчивая система здравоохранения может справиться с шоком, продолжать предоставлять услуги и вернуться к обычной работе, когда кризис затихнет, тем самым обеспечивая положительные результаты в области здравоохранения как в хорошие, так и в плохие времена.

Но система здравоохранения не функционирует сама по себе, она существует в социально-экономическом и политическом контексте, который отчетливо отражается в прямом и косвенном воздействии пандемий и других шоков на здоровье уязвимых групп населения. Устойчивая система здравоохранения в эпоху после пришествия COVID-19 также должна управлять этими факторами уязвимости и неравенства и в будущем рационально реагировать на разнообразные кризисы.

Опираясь на растущее число литературных источников и опыт стран в борьбе с Эболой и COVID-19, мы можем выделить пять общих свойств устойчивой национальной системы здравоохранения.

Во-первых, она должна бдительно отслеживать ситуацию. Странам необходимо усилить существующие системы наблюдения за заболеваниями, обеспечив регулярный сбор и анализ информации из государственных и частных медицинских учреждений для предотвращения или пресечения вспышек болезни. Ряд простых и эффективных систем наблюдения за заболеваниями были созданы и доработаны в условиях скудных ресурсов. Так, в начале 1980-х годов вирусолог Т. Джейкоб Джон ввел в южной Индии новаторскую систему, использовав стандартный набор симптомов (сегодня это назвали бы «синдромным подходом») для обнаружения и сдерживания вспышек болезни (John et al., 1998). Эта национальная система наблюдения также должна постепенно наращивать свою способность планомерно отслеживать подобные явления в соседних странах и регионах и по всему миру, что требует развития потенциала, а также дипломатии.

Во-вторых, она должна быть способной к быстрой реакции. Своевременное реагирование — это определяющая черта систем здравоохранения Германии, Новой Зеландии, Южной Кореи и Тайваня (провинции Китая), а также таких регионов, как штат Керала в Индии, — все они смогли эффективно контролировать COVID-19. Способность к быстрой реакции требует готовности, на которую могут уйти годы планирования и инвестиций, начатых задолго до того, как разразится пандемия. Сингапур и Тайвань (провинция Китая) ответили на смертоносную вспышку SARS в 2003 году развернутыми планами ответных мер и ежегодными учениями в больницах, тогда как в Южной Корее после вспышки MERS в 2015 году правительство осуществило серьезные инвестиции в стандартные рабочие протоколы и стимулировало биомедицинские компании к исследованиям и разработке средств быстрой диагностики. У стран могут иметься планы и протоколы подготовки к чрезвычайным ситуациям, но для их реализации нужно выделить специалистов и бригады с полномочиями принимать независимые решения, чтобы обеспечить быстроту реакции, а также осуществить инвестиции для усиления инфраструктуры здравоохранения и создать штат

сотрудников и процедуры для внеплановых закупок и пополнения запасов в случае их нехватки.

В-третьих, она должна быть гибкой и способной к адаптации. В ряде стран больничный персонал был переведен в отделения для работы с больными COVID-19. В январе и феврале почти 3000 медицинских работников в Камбодже прошли обучение и были использованы для быстрого выявления заболевших и прослеживания их контактов. В китайском городе Фаньчане в феврале 2020 года были быстро оборудованы стационары — такие вместительные площадки, как стадионы и выставочные центры, были превращены во временные госпитали для изоляции и лечения людей с симптомами COVID-19 от легких до умеренных и сокращения нагрузки на больницы. По всему миру больницы перевели ряд своих медицинских услуг на виртуальные форумы, включая телефонные и видеоконсультации. Подобная практика показывает потенциал гибкого использования существующих ресурсов, будь то персонал или объекты здравоохранения, и адаптации к быстро меняющейся ситуации.

В-четвертых, она устойчива лишь настолько, насколько устойчивы обслуживаемые ею местные сообщества. Команды специалистов в сфере здравоохранения на районном уровне должны привлекать местных лидеров и общественных добровольцев к выполнению четко спланированных функций и использовать их во время чрезвычайных ситуаций; расширение ролей в обычные периоды может способствовать повышению эффективности управления на основе широкого участия. В Таиланде более 1 миллиона сельских добровольных участников системы здравоохранения контролировали местные сообщества на предмет COVID-19. В Керале свыше 300 000 молодых добровольцев были обучены и использованы правительством для оказания социальных услуг местному населению во время самоизоляции и поддержки домашних хозяйств, помещенных под карантин (WHO, 2020). Местные лидеры и добровольцы пользуются доверием местного населения, и когда территориальные команды специалистов в сфере здравоохранения сотрудничают с такими заинтересованными сторонами, это может обеспечить двусторонний характер коммуникации и убедить местное население придерживаться рекомендованного поведения.

В-пятых, что самое важное, устойчивые системы здравоохранения должны быть социально справедливыми. Люди как в богатых, так и в бедных странах, не имеющие действенной медицинской страховки, испытывают проблемы с доступом к тестированию и своевременному лечению от COVID-19 и в других ситуациях, требующих неотложной медицинской помощи. Всеобъемлющее медицинское страхование, не зависящее от социально-экономического статуса, географического местонахождения, пола, возраста и наличия хронических заболеваний, необходимо сегодня как никогда (WHO, 2010). Страны должны инвестировать средства во всеобъемлющее медицинское страхование, в частности путем расширения охвата медицинским страхованием и усиления первичной медицинской помощи, чтобы обеспечить раннее выявление и реагирование на COVID-19 и прочие инфекционные заболевания. Это предотвратит перегрузку больниц

и специализированных стационаров и сбои в оказании прочих жизненно важных медицинских услуг. Наиболее важным является то, что всеобщий охват услугами здравоохранения не позволит семьям оказаться в условиях нищеты во время таких чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения.

Для обеспечения устойчивости систем здравоохранения правительствам также придется усилить три междисциплинарных направления. Во-первых, существует неотложная потребность в многосекторальном подходе к государственному управлению, при котором создаются и вводятся в действие механизмы, позволяющие директивным органам в области здравоохранения тесно сотрудничать со своими контрагентами в прочих значимых государственных секторах, включая образование, социальную помощь, финансы и торговлю, а также охрану окружающей среды.

Партнерство с частным сектором здравоохранения представляет собой вторую междисциплинарную задачу. В ряде стран с низкими и средними доходами частные учреждения являются первой точкой контакта в области здравоохранения и предоставляют большую часть услуг. Этот сектор нельзя игнорировать, нужно продуманно использовать под общим государственным руководством.

В-третьих, необходима четкая, последовательная, прозрачная и своевременная информационная работа с использованием различных каналов, включая авторитетные мнения для внутренней (государственные ведомства) и внешней аудитории (население). Эти информационные каналы должны предусматривать и учитывать обратную связь. Хорошо поставленная информационная работа будет укреплять общественное доверие правительству и будет способствовать соблюдению норм поведения, требуемых для пресечения и сдерживания вспышек заболевания.

Воплощение в действительность

Финансирование критически важно для достижения перечисленных выше свойств и междисциплинарных направлений устойчивости системы здравоохранения. Правительства должны увеличивать внутренние финансовые ресурсы для системы общественного здравоохранения с использованием таких механизмов, как перераспределение бюджетных средств, налоговые реформы и управление, налоги на предметы роскоши и «пороки», а также сотрудничество с частным и благотворительным секторами. В 2013 году, за год после введения налогов на «пороки» — алкоголь и табак, Филиппины собрали 1,2 миллиарда долларов США, что позволило охватить услугами здравоохранения дополнительно еще 45 миллионов граждан.

Правительства также могут обеспечить существенные изменения, сократив факторы неэффективности в своих расходах на здравоохранение. Этого можно достичь посредством таких стратегий, как реформа структуры стимулов и выплат для предотвращения избыточного использования услуг, контроль за чрезмерными надбавками к стоимости лекарств и развитие воспроизведения лекарственных препаратов, совместные медицинские закупки и борьба с коррупцией.

Более бедным странам, страдающим от экономических шоков, будет трудно найти средства для финансирования национальной системы здравоохранения, поэтому нам срочно требуются согласованные мировые ответные действия. Более богатые страны, доноры и международные агентства должны увеличить объем помощи для целей развития. Такие организации, как Всемирный банк и МВФ, предприняли первые шаги в направлении увеличения экстренного финансирования, облегчения бремени задолженности и поддержки приостановления обслуживания долга. Дальнейшая помощь, помимо безусловного экстренного финансирования, должна поддерживать общее укрепление и устойчивость систем здравоохранения и обеспечивать защиту социальных расходов и социального обеспечения для наиболее уязвимых групп.

От государственного управления зависит действенность мер по созданию устойчивых систем здравоохранения в свете COVID-19 и будущих чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения. Эффективное управление требует целеустремленного лидерства различных политических партий и наличия структур, являющихся выражением подотчетности и прозрачности, а также механизмов независимого принятия решений и стимулов для представителей системы здравоохранения на всех уровнях государственного управления.

Общемировая готовность к сотрудничеству в области вакцинации и методов лечения от COVID-19 начинается с коллективной поддержки Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ). Несмотря на имеющиеся недостатки, ни одно другое международное агентство не располагает техническим, нормативным и организационным потенциалом для сплочения стран в деле обеспечения равного доступа к мировым государственным услугам при возникновении чрезвычайных ситуаций в сфере общественного здоровья. Учитывая недавнее объявление США о выходе из ВОЗ и угрозы для совокупного объема финансирования, международное сотрудничество как никогда актуально, что продемонстрировала Всемирная ассамблея здравоохранения в мае 2020 года (Sridhar and King, 2020).

По словам бывшего президента Либерии Элен Джонсон-Сирлиф, «присутствие коронавируса в любой стране представляет угрозу для людей во всем мире». Ни одно правительство не может в одиночку полностью побороть кризис, вызванный COVID-19; для этого требуются глобальное сотрудничество и солидарность. **ФР**

ЖЕНЕВИ ФЕРНАНДЕС — научный сотрудник Эдинбургского университета, занимается вопросами мирового управления здравоохранением и заболеваний дыхательной системы.

Литература

- John, T. J., R. Samuel, V. Balraj, and R. John. 1998. "Disease Surveillance at District Level: A Model for Developing Countries." *Lancet* 352 (9121): 58–61.
- Kruk, M. E., M. Myers, S. T. Varpilah, and B. T. Dahn. 2015. "What Is a Resilient Health System? Lessons from Ebola." *Lancet* 385 (9980): 1910–12.
- Sridhar, D., and L. King. 2020. "US Decision to Pull out of World Health Organization." *BMJ* 370:m2943.
- World Health Organization (WHO). 2010. "Health Systems Financing: The Path to Universal Coverage." Geneva.
- . 2020. "Responding to COVID-19—Learnings from Kerala." Geneva.

ИНВЕСТИЦИИ В «ЗЕЛЕНОЕ» ВОССТАНОВЛЕНИЕ

Пандемия — лишь прелюдия к назревающему климатическому кризису

Ульрих Фольц

Происходящий кризис — это разрыв. Момент глубокого потрясения и смятения. Даже в большей степени, чем глобальный финансовый кризис 2008–2009 годов, который наиболее непосредственно ощущался в Соединенных Штатах и европейских странах, эта пандемия затрагивает почти все человечество. В странах мира, как богатых, так и бедных, кризис, связанный с COVID-19, обнажил уязвимость наших систем здравоохранения и социальных систем, а также хрупкость наших экономик. Он также ярко обозначил необходимость более надежной подготовки к стихийным бедствиям. Повышение устойчивости к потрясениям должно быть одним из главных руководящих принципов при восстановлении наших экономик и обществ после кризиса. Нам нужно позаботиться о том, чтобы быть лучше подготовленными к противостоянию как будущим пандемиям, так и другой назревающей серьезной угрозе человечеству — изменению климата.

Несмотря на давние и многочисленные предупреждения ученых об опасности пандемии, мир оказался совершенно неподготовленным к этому кризису. То же самое, к сожалению, относится и к изменению климата. Как это было

в случае с пандемиями, ученые уже давно бьют тревогу по поводу климатического кризиса. Не может быть никаких сомнений в том, что он уже наступил и ускоряется. Недавние лесные пожары в Австралии и Калифорнии, таяние вечной мерзлоты в Арктике, увеличение числа и силы бурь, наводнений, засух и других связанных с климатом стихийных бедствий — все это указывает на проблему, которая уже существует. В скором времени Земля пройдет точки невозврата в изменении климата, представляющие реальную угрозу резких и необратимых климатических изменений.

Эта пандемия поражает нас в то время, когда, согласно Межправительственной группе экспертов по изменению климата, у нас осталось около десятилетия для того, чтобы добиться перехода к низкоуглеродным технологиям и вывести мировую экономику на траекторию, ограничивающую глобальное потепление полутора градусами по шкале Цельсия относительно доиндустриальных уровней. Ближайшие несколько лет — это наш последний шанс избежать катастрофического глобального потепления. Крайне важно, чтобы различные меры реагирования на кризис представляли собой принципиальный пересмотр подхода в политике. Краткосрочные антикризисные



меры, направленные на защиту рабочих мест и стимулирование восстановления экономики, должны сочетаться с более долгосрочными стратегическими целями смягчения последствий изменения климата и усиления адаптации к изменению климата и сопротивляемости климатическим изменениям. Нам необходимо в максимально возможной степени использовать меры экономического стимулирования и восстановления для укрепления сопротивляемости наших экономик и организации перехода к новой модели на справедливой основе. Как заявила директор-распорядитель МВФ Кристилина Георгиева, наступил момент, когда мы можем «либо возродить, либо потерять» Парижское соглашение.

Создание условий для устойчивого инвестирования

Нет необходимости делать выбор между устойчивым восстановлением и экономическим прогрессом. Многие «зеленые» технологии уже отработаны, и низкоуглеродная энергия в большинстве случаев сейчас дешевле, чем энергия, получаемая из ископаемых видов топлива. Последние данные свидетельствуют о том, что хорошо

проработанные «зеленые» проекты способны создавать больше рабочих мест и обеспечивать более высокую краткосрочную отдачу в расчете на потраченный доллар в сравнении с традиционными мерами бюджетного стимулирования. Более того, сегодняшние инвестиции в смягчение последствий изменения климата и адаптацию к нему принесут существенную долгосрочную отдачу и экономию средств, в то время как бездействие или запоздалое принятие мер в ответ на изменение климата обходятся дорого. Принимаемые сейчас меры по смягчению последствий изменения климата представляют собой инвестиции, которые будут приносить дивиденды в будущем, тогда как продолжающееся бездействие приведет впоследствии к катастрофическому глобальному потеплению и гораздо более высоким затратам. Аналогичным образом, отсутствие инвестиций в повышение сопротивляемости наших экономик и общества изменению климата подрывает наш будущий рост и благосостояние. Согласно подсчетам Глобальной комиссии по адаптации, каждый доллар, вложенный в повышение сопротивляемости изменению климата, может дать чистый экономический эффект в размере от 2 до 10 долларов США.

При этом существует серьезная проблема: многие страны не располагают средствами для финансирования восстановления и осуществления критически важных инвестиций в меры по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий. Кризис, связанный с COVID-19, привел к резкому ухудшению состояния государственных финансов, которые во многих странах и без того были неудовлетворительными в преддверии нынешнего кризиса. По прогнозам МВФ, мировой государственный долг в этом году превысит 100 процентов ВВП, что на 19 процентных пунктов больше, чем в прошлом году. В будущем многим странам потребуется помощь в облегчении долгового бремени, чтобы эффективно реагировать на кризис и осуществлять значимые инвестиции в обеспечение климатической устойчивости экономики. В настоящее время в международной финансовой архитектуре все еще отсутствует адекватная система для урегулирования ситуаций, когда суверенный долг становится экономически неприемлемым. Необходимо найти пути систематического преодоления грядущего долгового кризиса в развивающихся странах.

Кроме того, в условиях напряженной ситуации с государственными финансами крайне важно привести все государственные расходы, а также налоговую систему в соответствие с климатическими целями. Важно отметить, что это должно включать в себя поэтапную отмену всех субсидий на ископаемые виды топлива. По оценкам МВФ, в 2017 году мировые субсидии на ископаемые виды топлива составили 5,2 триллиона долларов, или 6,5 процента мирового ВВП. Если положить конец этим субсидиям, это не только обеспечит значительную экономию государственных средств, но и уменьшит объем выбросов. Кроме того, как продемонстрировано в «Бюджетном вестнике» МВФ за октябрь 2019 года, значимые налоги на выбросы углекислого газа — МВФ предлагает уровень 75 долл. за тонну CO₂ — это мощный инструмент сокращения выбросов углерода и получения дополнительных экологических выгод, включая снижение смертности от загрязнения воздушной среды. Поступления от налога на выбросы углерода можно было бы перераспределить для оказания поддержки семьям или общинам с низким уровнем дохода, которые особенно сильно страдают в процессе перехода к низкоуглеродной экономике или из-за физических последствий изменения климата. Относительно низкий текущий уровень цен на нефть дает хорошую возможность ввести или увеличить налоги на выбросы углекислого газа с более низкими политическими издержками.

Согласование финансирования

Помимо налогово-бюджетной политики, будет крайне важно привести финансовые потоки в соответствие с курсом на низкий уровень выбросов парниковых газов и климатоустойчивое развитие, как это предусмотрено в Статье 2.1с Парижского соглашения. С этой целью органам денежно-кредитного и финансового регулирования необходимо в полной мере интегрировать климатические риски

в свои пруденциальные и денежно-кредитные системы. За последние примерно два года все большее число центральных банков и органов финансового надзора признают, что изменение климата представляет собой существенный риск для отдельных финансовых организаций и для системной финансовой стабильности. Сеть центральных банков и органов надзора за экологизацию финансовой системы (СЦБФС) была создана в декабре 2017 года восемью центральными банками и органами надзора и с тех пор разрослась до 66 центральных банков и органов надзора. В ряде докладов СЦБФС подчеркивалось влияние изменения климата на макроэкономическую и финансовую стабильность. Важно, чтобы денежно-кредитные и финансовые органы оперативно приступили к реализации комплексной концепции устранения рисков, связанных с изменением климата. В такой концепции следует предусмотреть обязательное раскрытие информации во всем финансовом секторе о климатических и других рисках, угрожающих устойчивости, чтобы содействовать более качественному анализу рисков; потребовать от финансовых организаций регулярно проводить климатическое стресс-тестирование, учитывающее несколько сценариев перехода; и интегрировать в пруденциальный надзор связанные с климатом финансовые риски.

Важно, чтобы центральные банки и надзорные органы в процессе выполнения ими мандатов по обеспечению финансовой стабильности также согласовывали свои текущие антикризисные меры, чтобы избежать привязки к курсу на восстановление по высокоуглеродному сценарию (Dikau, Robins, and Volz, 2020). Меры стимулирования, направленные на повышение ликвидности, которые идут вразрез с Парижским соглашением, могут значительно увеличить связанные с климатом риски в портфелях финансовых организаций и в финансовой системе в целом. Кроме того, смягчение действия антициклических и других пруденциальных инструментов без учета климатического риска может дополнительно усилить эти риски. Поэтому процесс внедрения пруденциальных инструментов, учитывающих климатические риски, следует не откладывать, а укреплять, с тем чтобы свести к минимуму потенциальное накопление дополнительных рисков в портфелях.

Поддержка уязвимых стран

Международные финансовые организации, многие из которых стали наблюдателями СЦБФС, призваны сыграть особую роль в оказании помощи странам-членам в приведении их финансовых систем в соответствие с целями устойчивого развития. В частности они должны содействовать наращиванию потенциала и подавать пример в деле разработки передовой практики интегрирования климатических рисков во все аспекты собственной деятельности. Для многосторонних банков развития это также означает приведение их портфелей в соответствие с Парижским соглашением и поэтапный полный отказ от кредитования высокоуглеродных проектов и инве-

тихий в них. В нынешней кризисной ситуации многосторонние банки развития, а также национальные банки развития могут также взять на себя важную роль, предоставляя антициклические кредиты, которые одновременно поддерживают экономическую активность и занятость в краткосрочной перспективе, способствуя при этом переходу к более устойчивой низкоуглеродной экономике.

Международным финансовым организациям также следует увеличить поддержку климатически уязвимым странам. Горькая правда заключается в том, что последствия изменения климата в максимальной степени проявляются в странах, которые в наименьшей степени способствовали глобальному потеплению, вызванному деятельностью человека в промышленности и сельском хозяйстве. Для этих стран быстрое наращивание инвестиций в повышение сопротивляемости изменению климата является вопросом жизни и смерти. К сожалению, развивающиеся страны, уязвимые к изменению климата, — это как раз те страны, которые испытывают наибольшие трудности в сфере финансирования адаптации и сопротивляемости. Экономика этих стран особенно подвержена финансовым рискам, связанным с изменением климата, и как правительствам, так и компаниям в них уже сегодня приходится платить надбавку к стоимости капитала за климатический риск (Kling et al. 2020; Beirne, Renzhi, and Volz, 2020). Существует реальная опасность того, что уязвимые в климатическом отношении развивающиеся страны вступят в порочный круг, в котором рост климатической уязвимости будет увеличивать стоимость долга и сокращать бюджетно-финансовые возможности для инвестиций в сопротивляемость изменению климата.

Финансовый риск для климатически уязвимых стран уже высок и, вероятно, будет возрастать по мере того, как риски, связанные с климатом, будут во все большей степени учитываться в ценах на финансовых рынках, и будут ускоряться процессы глобального потепления (Buhr et al., 2018). Срочно необходима международная поддержка для увеличения финансирования сопротивляемости изменению климата и механизмов передачи финансовых рисков; такая поддержка могла бы помочь этим странам вступить в «добродетельный круг». Рост финансирования мер по повышению сопротивляемости может снизить как уязвимость, так и стоимость заемного капитала, предоставив этим странам дополнительные возможности для увеличения объема инвестиций в решение проблем, связанных с изменением климата.

МВФ и многосторонним банкам развития также необходимо будет разработать новые инструменты, включая расширенные механизмы экстренного финансирования, для оказания поддержки развивающимся странам с уязвимой в климатическом отношении экономикой, когда те подвергаются стихийным бедствиям. За последние два десятилетия около 20 стран, в большинстве своем малые островные государства, понесли потери, составившие более 10 процентов их ВВП. Наиболее экстремальным случаем является Доминика, где ураган «Мария» нанес в 2017 году ущерб, оцени-

ваемый в 260 процентов ВВП. В 2004 году ураган «Иван» уничтожил около 150 процентов ВВП Гренады. Но даже в менее экстремальных случаях стихийные бедствия могут приводить к хаосу государственных финансов и подрывать устойчивость суверенного долга. Нам срочно необходимо обсудить вопрос урегулирования задолженности, связанной с изменением климата, то есть государственного долга, возникшего непосредственно в результате климатических бедствий или необходимых мер по адаптации.

Не оказаться в условиях перманентного кризиса

Пандемия COVID-19 показала, как быстро стихийное бедствие может привести наши экономики к краху. Уязвимые в климатическом отношении страны уже давно живут с этим риском. Если мы не возьмемся за дело незамедлительно и не предпримем согласованных усилий по значительному увеличению инвестиций в смягчение последствий изменения климата и в адаптацию к нему, многие другие страны окажутся в режиме перманентного кризиса. Те немногие страны, которых эта участь минует, не смогут заслониться от проблем в других странах. Подобно тому, как вирус COVID-19 распространяется через границы, последствия изменения климата будут ощущаться во всем мире, не в последнюю очередь в результате увеличения миграции в контексте стихийных бедствий и изменения климата.

Ставки высоки. У нас осталось десять лет на то, чтобы преобразовать наши экономики и избежать катастрофического глобального потепления. Для решения проблемы изменения климата и создания более устойчивых обществ и экономик необходимы коллективные усилия на всех уровнях — местном, национальном и международном — и во всех секторах, как государственном, так и частном. Проблемы огромны. Однако этот кризис также предоставляет возможность переосмыслить нашу экономику и общество. Как справедливо сказала директор-распорядитель МВФ Георгиева, нам «выбирать, какого восстановления мы хотим». Выбирать надо с умом. **ФР**

УЛЬРИХ ФОЛЬЦ — директор Центра устойчивого финансирования SOAS и преподаватель экономики в Лондонском университете SOAS, а также старший научный сотрудник Немецкого института развития.

Литература

- Beirne, J., N. Renzhi, and U. Volz. 2020. "Feeling the Heat: Climate Risks and the Cost of Sovereign Borrowing." ADBI Working Paper 1160, Asian Development Bank Institute, Tokyo.
- Buhr, B., U. Volz, C. Donovan, G. Kling, Y. Lo, V. Murinde, and N. Pullin. 2018. *Climate Change and the Cost of Capital in Developing Countries*. London: UN Environment, Imperial College London, and SOAS University of London.
- Dikau, S., N. Robins, and U. Volz. 2020. "A Toolbox for Sustainable Crisis Response Measures for Central Banks and Supervisors." Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science and SOAS Centre for Sustainable Finance, SOAS University of London.
- Kling, G., U. Volz, V. Murinde, and S. Ayas. 2020. "The Impact of Climate Vulnerability on Firms' Cost of Capital and Access to Finance." *World Development*, forthcoming.

ВО СКОЛЬКО ОБХОД



ВСЕМ НАМ ИТСЯ РАСИЗМ

Борьба с системным расизмом — наш моральный долг; она также может укрепить экономику стран

Джозеф Лосавио

Джордж Флойд. Бреонна Тейлор. Ахмауд Арбери. Трое чернокожих американцев были убиты в результате действий, которые напомнили миру о том, что системный расизм в Соединенных Штатах остается очень актуальной проблемой. Последовавшие в начале лета протесты были реакцией на их смерть, но эти протесты также являются выражением более глубоких чувств гнева и отчаяния из-за расизма, от которого страна страдает со дня ее основания.

По мере распространения протестов по всему миру многие не только проявляли солидарность с чернокожими американцами, но и отмечали расовую несправедливость в собственных странах. Адама Траоре. Жуан Педро Магуш Пинту. Дэвид Дангей-младший. Разные имена людей из разных стран, однако все они жертвы, смерть которых заставила мир вернуться к рассмотрению глобальной проблемы системного расизма и вывела демонстрантов на улицы с требованием изменений к лучшему.

Требование положить конец расизму и устранить его последствия является не только правильным шагом с точки зрения морали, но и мерой, способствующей экономическому развитию. Дальнейшее отрицание существования расизма и отказ бороться с ним приведет к снижению уровней активности, сплоченности и процветания в мире.

Рождение нации

Будучи многорасовой нацией с момента обретения независимости, Соединенные Штаты с трудом преодолевали

явление, которое нередко называют их «первородным грехом», — а именно рабство, — а также расовую дискриминацию, де-юре и де-факто существовавшую после его отмены. Системный расизм остается тяжелым бременем для страны, и чернокожие американцы несут на себе основную тяжесть его последствий.

Расизм в местных отделениях американской полиции является глубоко укоренившейся проблемой. Согласно результатам анализа, проведенного изданиями «*Вашингтон пост*» и «*Гардиан*», невооруженные афроамериканцы в два раза чаще погибают от рук офицеров полиции, чем невооруженные белые американцы. Хотя это одна из наиболее широко известных форм системного расизма, в действительности проблема намного глубже.

Так, например, расизм широко распространен в сфере здравоохранения: в 2016 году Национальная академия наук США выяснила, что 29 процентов белых первокурсников медицинских факультетов в США считали, что кровь чернокожих людей свертывается быстрее, чем у белых, а 21 процент были убеждены в том, что у чернокожих более крепкая иммунная система. Такие предрассудки зачастую становятся причиной неадекватной профилактики и назначения некачественного лечения, в результате чего состояние здоровья чернокожих граждан хуже, чем у белых американцев во всех отношениях. Результаты одного из исследований, опубликованных Американской кардиологической ассоциацией, показали, что расовые предрассудки в области медицины способствуют тому, что в США регистрируется на одну треть больше случаев смерти



от болезней сердца среди чернокожих женщин, чем среди белых женщин.

На протяжении многих десятилетий расизм сдерживал экономический прогресс среди чернокожего населения. Так, по настоянию белых членов Конгресса с юга, отчаянно борющихся за применение расовой сегрегации, чернокожим лицам зачастую отказывали в предоставлении льгот, на которые они как герои войны претендовали в соответствии с Законом о правах военнослужащих, действовавшим по окончании Второй мировой войны, который в значительной мере способствовал развитию американского среднего класса. Политика «красной черты» Федерального управления жилищного кредитования, в соответствии с которой не допускалось страхование ипотечных кредитов в районах проживания чернокожих граждан, лишила афроамериканцев доступа к одному из наиболее распространенных способов накопления богатства — домовладению. Все эти факторы сыграли свою роль в сохраняющемся разрыве в уровне благосостояния между представителями чернокожего и белого населения. Согласно докладу компании McKinsey за 2019 год, стоимость активов среднестатистической чернокожей семьи была в 10 раз меньше, чем у среднестатистической белой семьи.

Свобода, равенство, братство — для кого?

Столь же прочно укоренившийся расизм существует и в других странах мира, например, во Франции, несмотря на то что, согласно национальной мифологии этой страны, ее жители категорически не проводят различия на основе цвета кожи. Правительство отказывается собирать статистические данные о вероисповедании, этнической принадлежности или цвете кожи в рамках переписи населения. За этим универсалистским воззрением скрывается современный расизм, возникший на почве исторической жестокости. Как и в случае многих других стран Европы, роль Франции в поддержании на американском континенте колониального рабства, основанного на расовой принадлежности, зачастую понимается неправильно, в связи с чем существует заблуждение о том, что расизм — это проблема Нового Света, а не Старого.

В интервью телеканала France 24 Мабула Сумахоро, специалист по изучению африканской диаспоры от Турского университета, отметила: «Поскольку рабство было законодательно запрещено в континентальной Европе, жители Франции полагают, что история ярко выраженного разделения общества по расовому признаку, характерного для современного мира, касается только американского континента». Сумахоро также добавила, что «Франция не слепа к цвету кожи. Франции лишь *кажется*, что она слепа к цвету кожи». В результате отказа замечать расовые различия и проводимой на его основе официальной политики страна остается неподготовленной для борьбы с системным расизмом.

Хотя во Франции от рук полиции погибает меньшее число граждан, чем в США, расовые меньшинства в этой стране в значительно большей степени подвержены насилию и дискриминации, чем белые французы. Молодые мужчины,

которых принимают за выходцев из Африки или арабских стран, в 20 раз чаще сталкиваются с проверкой документов с целью установления личности. Двадцать процентов молодых чернокожих французов и французов арабского происхождения сообщили, что стали жертвами жестокого обращения во время последнего столкновения с полицией, что значительно выше того же показателя для белых французов, равного 8 процентам.

Однако, как и в США, системный расизм выходит далеко за рамки взаимодействия с полицией. По данным аналитического центра Института Монтеня, в стране, где вероисповедание часто в значительной степени коррелирует с расой, мужчины, которых работодатели считают мусульманами, в четыре раза реже получают приглашение на собеседование, чем кандидаты, которых принимают за христиан (Valfort, 2015). Исследование, проведенное в 2018 году Университетом Париж-Эст-Кретей, показало, что работодатели отвечали соискателям с арабскими именами на 25 процентов реже, чем соискателям с французскими именами.

Расовая — или расистская — демократия?

Взгляды Бразилии на расизм также являются глубоко устоявшимися в ее национальном самосознании. Страну зачастую рассматривают как «расовую демократию»; данное мнение основано на убеждении, что Бразилия перешла непосредственно от отмены рабства в 1888 году (став последней страной в Западном полушарии, сделавшей это) к многорасовой демократии, основанной на широком участии населения, избежав при этом видов дискриминации, которые были законодательно закреплены в таких странах, как США и ЮАР. Многие бразильцы уверены в отсутствии расизма и дискриминации в Бразилии: если Бразилия никогда не принимала таких законодательных актов, как законы Джима Кроу о расовой сегрегации или законы апартеида, как эта страна может быть по-настоящему расистской?

Однако в стране, где лица, имеющие полное или частичное африканское происхождение, составляют большинство, чернокожие бразильцы значительно отстают от белых по основным показателям качества жизни. Чернокожие бразильцы значительно уступают по уровню полученного образования. Так, в 2012 году менее 13 процентов бразильцев африканского происхождения старше 16 лет имели высшее или среднее специальное образование, что на 15 процентных пунктов ниже того же показателя применительно к белым бразильцам (Pereira, 2016).

Некоторые объясняют данный факт классовыми различиями, а не расовой принадлежностью; однако результаты одного исследования показали, что среди пар бразильских близнецов, получивших воспитание в одном домашнем хозяйстве, где одного близнеца считали белым, а второго небелым, небелые близнецы, в особенности лица мужского пола, оказывались в значительно менее выгодном положении в контексте получения образования (Marteleto and Dondero, 2016).

Менее расистское общество может быть экономически более сильным.

Чернокожие бразильцы также наиболее часто подвергаются насилию со стороны правоохранительных органов. В 2018 году полицией в Бразилии было убито 6220 человек, и несмотря на то, что чернокожее население составляет около половины населения страны, 75 процентов убитых были чернокожими (Sakamoto, 2019).

Эти системные факторы имеют масштабные социально-экономические последствия. Результаты исследования, проведенного Бразильским институтом географии и статистики в 2019 году, показали, что средний доход белых работников был на 74 процента выше среднего дохода чернокожих и смуглых работников, и этот разрыв сохраняется на стабильном уровне в течение многих лет. Даже при одинаковом уровне образования доход бразильских мужчин африканского происхождения составлял лишь 70 процентов дохода белых мужчин, занимавшихся сопоставимой деятельностью, а доход бразильских женщин африканского происхождения — лишь 41 процент.

Экономические издержки

Системный расизм представляет собой проблему глобального масштаба. Это реально существующая проблема, решения которой требуют веские аргументы, основанные на принципах морали. Однако одним из факторов, которые зачастую игнорируются при обсуждении этой крайне важной проблемы, является более широкий экономический аспект. Поскольку системный расизм препятствует максимальной реализации гражданами своего экономического потенциала, он создает значительные экономические издержки. Менее расистское общество может быть экономически более сильным.

Так, ожидается, что в период с 2019 по 2028 год разрыв в уровне благосостояния между белыми и чернокожими американцами будет стоить экономике США от 1 до 1,5 триллиона долларов в виде упущенных возможностей в области потребления и инвестиций. Это означает, что, по имеющимся оценкам, в 2028 году страна недополучит от 4 до 6 процентов ВВП (Noel et al, 2019).

В качестве примера также можно привести Францию, ВВП которой мог бы подскочить на 1,5 процента в течение следующих 20 лет (экономический бонус в размере 3,6 миллиарда долларов) за счет сокращения расового неравенства в показателях доступа к занятости, рабочих часов и уровня образования (Von-Mauy et al, 2016). Наконец, Бразилия также упускает возможности достижения более высоких объемов потенциального потребления и инвестиций в связи с маргинализацией слоев населения.

Бедствие мирового масштаба

Конечно, эти три страны — не единственные, столкнувшиеся с проблемой расизма, ее пагубным воздействием на соци-

ально-экономическую сферу и потребностью в более широком признании ее существования.

Так, согласно результатам опроса, проведенного среди австралийцев после протестов, вызванных смертью Джорджа Флойда, 78 процентов респондентов заявили, что власти США по-прежнему не желают бороться с расизмом. При этом лишь 30 процентов считают, что для австралийской полиции характерен институциональный расизм. Эти результаты противоречат как жизненному опыту, в частности, коренных австралийцев, так и оценке исследователей Института Альфреда Дикина, согласно которой расизм обошелся Австралии в 44,9 млрд австралийских долларов в период с 2001 по 2011 год.

Между тем, различные проявления расизма по отношению к африканским мигрантам в Китае ставят под угрозу прибыльные китайско-африканские торговые и инвестиционные отношения. По словам Яцю Ван, исследователя организации Human Rights Watch, это очередной случай отрицания дискриминации, «при котором китайские власти заявляют об «абсолютной нетерпимости» к дискриминации, хотя то, как они обращаются с африканцами в Гуанчжоу, является классическим примером ее проявления».

Странам следует стремиться к решению проблемы расизма отнюдь не только потому, что это поможет их экономическому развитию. Это их долг перед собственными гражданами. Тем не менее, мир должен понимать, что приверженность принципам уважения прав человека и равенства рас не должна ограничиваться пассивным заявлением о ценностях. Это должен быть призыв к действию, подкрепленный активными мерами по признанию, осознанию, измерению и искоренению системного расизма. Мир находится на переломном этапе, и на наших директивных органах лежит ответственность по выполнению требований времени. В противном случае расизм будет и впредь дорого стоить всем нам. **ФР**

Джозеф Лосавио — специалист Всемирного экономического форума по вопросам городов, инфраструктуры и городских служб.

Литература

- Bon-Mauy, Gilles, Catherine Bruneau, Clément Dherbécourt, Adama Diallo, Jean Flamand, Christel Gilles, and Alain Trannoy. 2016. "The Economic Cost of Discrimination." France Stratégie report, Paris.
- Marteleto, Leticia J., and Molly Dondero. 2016. "Racial Inequality in Education in Brazil: A Twins Fixed-Effects Approach." *Demography* 53 (4): 1185–205.
- Noel, Nick, Duwain Pinder, Shelley Stewart, and Jason Wright. 2019. "The Economic Impact of Closing the Racial Wealth Gap." McKinsey and Company report, New York.
- Pereira, Claudiney. 2016. "Ethno-Racial Poverty and Income Inequality in Brazil." CEQ Institute Working Paper 60, Tulane University, New Orleans.
- Sakamoto, Leonardo. 2019. "More than 75 Percent of Those Killed by Police in 2017 and 2018 Were Black." UOL blog, Sept. 10.
- Valfort, Marie-Anne. 2015. "Religious Discrimination in Hiring: A Reality." Institut Montaigne report, Paris.



РАСОВЫЙ ВОПРОС В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ НАУКЕ

Настало время покончить с расовой дискриминацией в экономике и политике

Мартин Чихак, Монфор Млачила, Ратна Сахай

Недавняя волна масштабных протестов против жестокости полиции и системного расизма в США и во всем мире всколыхнула нашу коллективную совесть. Наш моральный долг как сотрудников международной организации, представляющей 189 стран мира, — публично осудить любые проявления расизма и дискриминации. Наш профессиональный долг как экономистов — показать, насколько дискриминация вредит экономическим возможностям людей и экономике в целом и как избавление мира от предубеждений поможет решить многие из наших экономических проблем во благо всего человечества.

Тем не менее нам предстоит еще немало сделать, чтобы до конца исполнить оба этих долга.

В противоречии с ходом истории

Экономическая наука отнюдь не свободна ни от дискриминации, ни от расизма. Джордж Стиглер, лауреат Нобе-

левской премии 1982 года, утверждал в 1965 году, что темнокожие — плохие работники и что им необходимо прививать «готовность к усердному труду» (Stigler, 1965). И это было далеко не единичный случай: такое мнение отражало предрассудки, которые в то время господствовали среди экономистов и в экономических учреждениях. По словам Уильяма Сприггса из Говардского университета, у экономической науки «немало глубоких и неприглядных корней, существование которых признают лишь очень немногие экономисты» (Spriggs, 2020).

Со времени статьи Стиглера 1965 года дискуссии в экономических кругах продвинулись вперед. Гэри Беккер, нобелевский лауреат 1992 года, в своей работе *Economics of Discrimination* («Экономика дискриминации», 1971 год) показал, что дискриминация по нескольким признакам, включая расовую принадлежность, приводит к снижению реального дохода как объекта, так и виновника дискриминации. Позднее экономист из Гарварда Радж Четти

с соавторами обнаружил, что детям из малоимущих темнокожих семей в США гораздо труднее достичь более высоких уровней дохода, чем детям из белых семей, и что винить в этом следует факторы внешней среды, в том числе расовые предрассудки (Chetty et al., 2020).

Несмотря на достигнутый прогресс экономисты все еще уделяют расовой проблеме недостаточно внимания по сравнению с другими темами. Мы собрали данные по всем статьям, опубликованным в 10 ведущих экономических журналах за последние 10 лет (см. график). Всего 0,2 процента из 7920 рассмотренных статей затрагивают вопросы расы, расового неравенства и расизма. Это ничтожная цифра по сравнению с долей статей, посвященных, например, денежно-кредитной политике (7,4 процента). Даже допуская, что монетарная экономика входит в число «профильных» тем в экономической науке и такое внимание к ней оправдано, выясняется, что статей по расовым вопросам также в несколько раз меньше, чем по другим темам, относящимся к инклюзивности, таким как распределение доходов (2 процента), бедность (1,4 процента) и гендерные отношения (0,8 процента).

Этот дисбаланс можно отчасти объяснить тем, что среди экономистов недостаточно представителей меньшинств. Провести глобальный анализ трудно из-за нехватки сопоставимых данных, однако в «Докладе комитета по положению меньшинств в экономической науке» Американская экономическая ассоциация представила наглядные показатели. В 2018 году в США среди получателей докторской степени (PhD) по экономике было всего 4 процента темнокожих, а их доля в экономическом сообществе сократилась с 6 процентов в 1995 году до 3 процентов в 2019 году, в то время как в населении США она сохранилась на уровне 13 процентов. В экономике темнокожие представлены хуже, чем в естественных науках, технике, инженерном деле и математике (и то же самое можно сказать о других этнических меньшинствах).

Тем не менее бремя строгого анализа расовой проблемы не должно ложиться только на тех, кого эта проблема непосредственно затрагивает. Как же нам оказаться на правильной стороне истории?

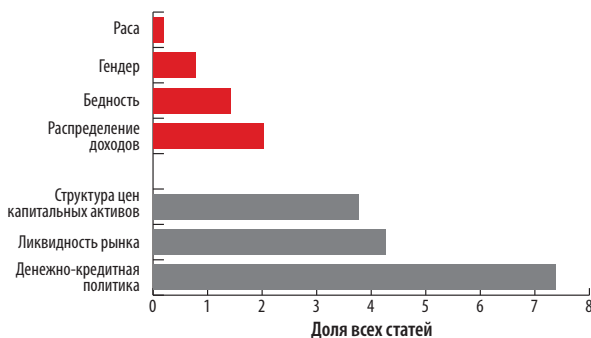
Правильная сторона истории

В экономических институтах — как академического, так и директивного характера, — необходимо прежде всего создать безопасную атмосферу для обсуждения проблемы расизма, повысить информированность, а также обеспечить проведение обязательных тренингов по преодолению предрассудков, в том числе неосознанных.

Искоренение дискриминации начинается с признания самого наличия проблемы. В своей книге *So You Want to Talk about Race* («Итак, вы хотите поговорить о расизме»),

Расовый вопрос и другие темы в статьях по экономике из ведущих изданий

Лишь крайне малая доля научных статей посвящена проблемам расы, расового неравенства и расизма.



Источник: расчеты авторов, основанные на данных Microsoft Academics и Research Papers in Economics (RePEc).

Примечание. Анализ охватывает 7920 статей из 10 ведущих экономических журналов (<https://ideas.repec.org/top/top.journals.all.html>) за 2010–2020 годы. В графике используется классификация «областей исследования», принятая в Microsoft Academics и RePEc. Термин «раса» включает в себя связанные понятия (например, «расовые различия» и «расизм»); «гендер» подразумевает гендерную дискриминацию, гендерное неравенство и расширение прав женщин; «денежно-кредитная политика» охватывает монетарную теорию и механизмы передачи воздействия денежно-кредитной политики.

вошедшей в список бестселлеров «Нью-Йорк таймс» 2019 года, Иджеома Олуо утверждает, что, пытаясь оценить обоснованность того или иного предубеждения, мы пропускаем информацию сквозь призму личного опыта. Но расовую проблему все испытывают по-разному, что существенно затрудняет оценку расового опыта другого человека. Фундаментальное решение заключается в устранении дискриминации на системном уровне, но не менее порочно и безмолвие отдельных людей, питающее эту систему.

Мотивированных сторонников можно вдохновить на более широкое освещение расовых вопросов в работах по экономике, а скептиков — убедить в необходимости смягчения позиций, выстраивания конструктивного диалога и оказания поддержки. Затем, по мере увеличения объема работ, посвященных расовой проблеме, к этой инициативе подключатся и другие исследователи. Борьба с дискриминацией — отнюдь не игра с единственным победителем: исследования показывают, что она улучшает общие экономические показатели (например, Sahay et al., 2018).

Чтобы добиться прогресса, экономистам необходимо постоянно расширять свои горизонты. Социологи из Гарварда Марио Смолл и ныне покойная Девах Пейджер утверждали, что экономисты должны рассматривать расовую дискриминацию, больше учитывая социологические аспекты, а также обратиться к изучению институциональной дискриминации и проявлений повседневной межличностной дискриминации, которая может оказы-

вать серьезное влияние на экономические показатели (Small and Pager, 2020).

Увеличение многообразия (в том числе расового) в среде экономистов — важная часть этого решения. Факты свидетельствуют о том, что демографический состав преподавателей влияет на показатели вовлеченности темнокожих абитуриентов не только на начальном этапе, но и на протяжении всего карьерного пути, включая поступление в университет, выход на рынок труда, прием на работу и дальнейшие повышения. Как отметил Джон Райс в статье «Различия между расизмом первой степени и расизмом третьей степени», опубликованной в июне 2020 года в журнале *Atlantic*, ошибочно считать, что существует противоречие между расширением расового многообразия и сохранением «меритократического» подхода, определяющего успех организаций. Предоставление меньшинствам равных возможностей на каждом этапе во многом помогает не только преодолеть дискриминацию, но и повысить продуктивность организаций.

Крайне важно активно привлекать квалифицированных представителей меньшинств, не имеющих необходимых связей, а затем поддерживать их в процессе профессионального развития и карьерного роста. Так, комитет по положению меньшинств в экономической науке при Американской экономической ассоциации реализует ряд инициатив, направленных на поощрение представителей меньшинств, желающих изучать экономику и заниматься академической деятельностью. И если кандидатов из числа меньшинств оказывается недостаточно, то общество обязано выявить глубинные причины предубеждений и решить соответствующие проблемы — в сфере здравоохранения, образования или обеспечения жильем.

Как сотрудники МВФ мы признаем, что искоренение предубеждений необходимо начинать с собственной организации. Более полувека большинство руководящих постов в МВФ занимали мужчины из Европы и США. С середины 1990-х годов, когда были предприняты первые шаги по расширению многообразия, мы сумели добиться некоторого прогресса: постепенно в МВФ становилось все больше женщин, а также сотрудников из недостаточно представленных регионов, таких как Восточная Азия, Ближний Восток и Африка к югу от Сахары. С 2003 года были установлены целевые показатели гендерного и регионального многообразия. Региональные целевые показатели призваны обеспечить примерное соответствие между долей сотрудников из того или иного региона и величиной финансового вклада стран региона в ресурсы МВФ, а также уровнем использования этих ресурсов такими странами. Целевые показатели не были предназначены для устранения расового неравенства, хотя, по мнению многих, они в определенной степени отражают расовый аспект. По этим

показателям был достигнут устойчивый прогресс, но тем не менее остаются пробелы, связанные с наймом необходимой доли сотрудников из недостаточно представленных категорий и их продвижением на руководящие посты.

Отрадно то, что руководство МВФ выразило твердое намерение расширить многообразие персонала и искоренить все формы дискриминации, в том числе расовое неравенство, и предпринимает конкретные действия в этом направлении. Планируется расширить тренинги МВФ по преодолению неосознанных предубеждений и проявлений несправедливости на микроуровне, скорректировать методы найма сотрудников, усовершенствовать процесс продвижения по карьерной лестнице, внедрить программу помощи сотрудникам из числа недостаточно представленных меньшинств, провести сбор данных о различных аспектах многообразия (включая расовое и этническое), предложив сотрудникам добровольно сообщать о своей самоидентификации. Мы надеемся, что все страны — члены МВФ будут придерживаться того же принципа, внедряя концепцию инклюзивности в первую очередь у себя дома.

Движение Black Lives Matter («Жизни темнокожих важны») придало новый импульс процессу информирования, обучения и расширения возможностей. Исследования показывают, что организации, города и общества, более инклюзивные с экономической точки зрения, демонстрируют повышенную жизнеспособность и добиваются процветания. В движении за перемены экономисты должны сыграть свою роль в содействии созданию более инклюзивных систем на благо всего человечества, однако начинать — всем вместе и каждому в отдельности — следует с самих себя. **ФФ**

МАРТИН ЧИХАК возглавляет отдел макрофинансовых вопросов в Департаменте стратегии, политики и анализа МВФ. **МОНФОР МЛАЧИЛА** является старшим постоянным представителем МВФ в Южной Африке. **РАТНА САХАЙ** является заместителем директора Департамента денежно-кредитных систем и рынков капитала МВФ.

Литература

- Chetty, Raj, Nathaniel Hendren, Maggie Jones, and Sonya Porter. 2020. "Race and Economic Opportunity in the United States: An Intergenerational Perspective." *Quarterly Journal of Economics* 135 (2): 711–83.
- Sahay, Ratna, Martin Čihák, Papa N'Diaye, Adolfo Barajas, Srobona Mitra, Annette Kyobe, Yen Mooi, and Reza Yousefi. 2018. "Women in Finance: A Case for Closing Gaps." IMF Staff Discussion Note 18/05, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Small, Mario, and Devah Pager. 2020. "Sociological Perspectives on Racial Discrimination." *Journal of Economic Perspectives* 34 (2): 49–67.
- Spriggs, William. 2020. "Is Now a Teachable Moment for Economists?" Federal Reserve Bank of Minneapolis, Minnesota.
- Stigler, George. 1965. "The Problem of the Negro." *New Guard* (December): 11–12.



ДРУГ ИЛИ ВРАГ?

Технологии могут либо повысить устойчивость, либо усилить неравенство в зависимости от того, насколько широко они применяются

Андреас Адриано

Предпринятые в мире меры самоизоляции в связи с COVID-19 подтолкнули к проведению беспрецедентного эксперимента. Миллионы специалистов были вынуждены делать на дому то, что они привыкли делать в офисах. Телеведущие вели программы из своих гостиных; работавшие дистанционно должностные лица МВФ за три месяца одобрили более 70 экстренных кредитов; трейдеры продолжали осуществлять куплю-продажу акций из домиков в горах. Компании преодолели опасение относительно того, что рассредоточенные коллективы будут менее продуктивными, при этом многие компании, в том числе гиганты Кремневой долины, просили сотрудников не беспокоиться по поводу возвращения в офис. Удаленная работа перестала быть лишь временным вариантом или ненадежным режимом деятельности нештатных сотрудников и выдвинулась в категорию жизнеспособного долгосрочного решения.

Это глобальное рандомизированное испытание стало возможным благодаря достижениям в сфере технологий.

Представьте себе совещание, проводимое на базе приложения Webex посредством модема по телефонной линии. Ноутбуки, планшеты и смартфоны, соединенные с высокоскоростным интернетом, подключенным к облачным сервисам, помогают миру продолжать функционировать. Технологии являются одним из факторов устойчивости глобальной экономики. Однако для тех, кто не может себе их позволить или зарабатывать с их помощью на жизнь, технологии усугубляют изоляцию и неравенство.

Согласно исследованию Эрика Бриноффсона и четырех других экономистов Массачусетского технологического института, в условиях натиска COVID-19 половина рабочей силы США сейчас работает на дому по сравнению с 15 процентами ранее. С другой стороны, 58 процентов домашних хозяйств Бразилии даже не имеет компьютеров, согласно данным одного из отчетов 2019 года. Это согласуется с последними исследованиями МВФ, показывающими, что в развивающихся странах доступ к интернету есть у менее чем половины населения. В еще одном

документе МВФ оценивалось то, насколько осуществимой является телеработа в случае различных профессий; по оценкам этого документа, 100 миллионов человек в 35 развитых и развивающихся странах подвержены высокому риску увольнений или сокращений оплаты труда, поскольку их работу невозможно выполнять дистанционно. Эти рабочие места заняты в основном молодыми лицами женского пола с более низким уровнем образования, которые работают в сфере гостеприимства, услуг, связанных с обеспечением продовольствием, строительства и перевозок.

В целом чем беднее страна, тем меньше в ней условий для телеработы. По оценкам исследователей Международной организации труда, менее одной пятой работников в мире занято в профессиях и проживает в странах, обеспеченных инфраструктурой, необходимой для действенной работы на дому. За этой средней величиной скрываются большие различия. В Северной Америке и западной Европе это каждый третий работник, в странах Африки к югу от Сахары — каждый семнадцатый.

Разрушительное создание

Согласно данным экономиста Даниэля Сасскинда, всего за несколько недель пандемия нанесла такой же ущерб занятости, как предполагавшийся ущерб от автоматизации за десятилетия. В своей последней книге *A World Without Work* («Мир без работы») он признает, что опасение относительно того, что технологии ликвидируют рабочие места, так же старо, как сами машины, но утверждает, что на этот раз все может быть по-другому.

Традиционный аргумент состоит в том, что инновации, приводя к ликвидации определенного числа рабочих мест, создают множество других рабочих мест и высвобождают людей для других видов деятельности. Так, внедренные в 1960-х годах банкоматы не вытеснили кассиров-людей. Банкоматы высвободили их для выполнения более сложных функций, чем выдача наличных денег. Однако с тех пор технологии сделали возможной банковские операции в режиме онлайн, что значительно уменьшило необходимость посещения клиентом отделения банка. В последние годы благодаря супермассивам данных и машинному обучению у финансовых организаций имеется возможность полностью отказаться от использования физических отделений.

С течением времени это «творческое разрушение» не было благоприятным для людей. Созданные и утраченные рабочие места не обязательно аналогичны друг другу по местонахождению и квалификациям. Уровень мобильности рабочей силы значительно ниже, чем считалось. Многие эксперты согласны с тем, что в таких странах, как США, последние несколько десятилетий автоматизация является основной причиной масштабной ликвидации рабочих мест в обрабатывающей промышленности.

Сасскинд полагает, что тенденция автоматизации усиливается в условиях быстрого развития искусственного интел-

лекта (ИИ), поскольку ИИ ускоряет развитие способности машин более продуктивно выполнять большее число функций, чем люди. «В будущем машины не будут делать все, но будут делать больше», — пишет он, отмечая, что автоматизация не заменила полностью людей в сельском хозяйстве и обрабатывающей промышленности, но значительно сократила число рабочих мест и снизила их качество.

Робот-ученый

В автоматизации сборочных конвейеров нет ничего нового. Но роботы находят применение в новых профессиях, в частности, в сфере услуг здравоохранения. Созданные немецкой компанией KUKA механические руки сортируют пробы крови в Дании и ускоряют проведение анализов на COVID-19 в Чешской Республике, быстрее и с большей точностью, чем люди, смешивая реагенты для анализа мазков.

Аналогичная машина в химической лаборатории Ливерпульского университета делает намного больше. Используя ИИ, научный сотрудник доктор наук Бенджамин Бургер запрограммировал машину на самостоятельное проведение научных экспериментов путем смешивания проб и анализа результатов. Она может работать 22 часа в сутки и однажды за восемь дней провела более 600 анализов. Как говорит Бургер, машина дополняет его работу.

«Она может легко проанализировать тысячи проб, — сказал он Би-би-си, — то есть высвобождает мое время, чтобы я сосредоточил внимание на инновациях и новых решениях». Наряду с этим машина помогает Бургеру соблюдать социальное дистанцирование и позволила ученому продолжать эксперименты, пока он находился на карантине. Но, возможно, ее использование привело к сокращению одного или нескольких лаборантов.

Задача освобождения людей от выполнения монотонной или утомительной работы является обоснованной только в случаях, когда они могут заняться чем-то другим. Есть ли у них такая возможность? Существуют ли сферы, в которых людям не нужно опасаться конкуренции? Да: профессии, которые требуют социального интеллекта и очного взаимодействия. В период с 1980 по 2012 годы доля этих рабочих мест в рабочей силе США увеличилась на 12 процентов.

По крайней мере до прихода COVID-19. «В условиях пандемии наибольшему риску подвергаются как раз рабочие места с высоким уровнем социального взаимодействия, в меньшей степени поддающиеся автоматизации, — сказал *Ф&Р* в видеоинтервью Сасскинд, находясь в Оксфорде. — Многие из описанных в книге сценариев, пять месяцев тому назад, возможно, казавшиеся надуманными, теперь стали повседневной реальностью».

Позвонить всем врачам

Некоторым в высшей степени очным профессиям технологии помогают оперативно перестроиться. Стремительное развитие телемедицины служит хорошим примером

гибкости — но также того, как этот процесс может оставить некоторых людей позади.

Возможность видеоконференции с врачом вместо приема у него доступна уже много лет. Но в Соединенном Королевстве до пандемии всего один процент консультаций врачей общей практики проводился в дистанционном режиме. После того как началась пандемия, эта доля возросла до 90 процентов. В США, согласно данным одной медицинской страховой компании, только в одном штате число консультаций в режиме онлайн подскочило с 10 000 в месяц до пандемии до 230 000 в апреле текущего года.

Для такого стремительного развития не требовалось новаторских технологий. Для телемедицины может быть достаточно просто звонка по Skype. Технологии способствовали изменению поведения, и пандемия дала этому мощный толчок. Ради безопасности пациенты и врачи отказались от давних привычек и подозрений. Этому способствовали последние изменения в нормативных положениях. В США врачам разрешили выставлять счета за онлайн-консультации так же, как за физические приемы. Пациенты уже не должны были находиться в медицинском учреждении, чтобы получить дистанционную консультацию.

Хотя эти перемены оказались успешными в случае врачей и пациентов, возможно, для некоторых они обернулись потерями. Для практики в режиме онлайн, вероятно, требуется меньше медсестер, секретарей, техников и менеджеров.

Вызванные пандемией изменения в культуре, вероятно, наложатся на соображения технологического удобства во многих сферах, при этом не исключены серьезные последствия для рабочих мест. Электронная торговля не требует технологий робота-ученого. Увеличение объемов покупок в онлайн-режиме само по себе ставит в невыгодное положение физические торговые предприятия. Телеработники могут удовлетворить свое пристрастие к кофеину, заказав капсулы Nespresso в интернете, вместо того чтобы идти в шикарный, но, вероятно, безлюдный магазин. И действительно, недавно компания Nestlé сообщила о том, что в условиях пандемии спрос на кофейные капсулы в торговле онлайн возрос на 30 процентов.

Да упокоится с миром офис?

Пока COVID-19 будет оставаться угрозой, невозможно будет сказать, наблюдает ли мир истинное изменение в культуре или лишь успешную адаптацию к чрезвычайным обстоятельствам. Глобальный эксперимент с телеработой ведет к тому, что многие предрекают конец существования офиса в той форме, которая нам известна. Но молва о крахе офиса может быть преувеличением. То, что сейчас считается спасительными технологиями, существует много лет и не влечет за собой массового исхода. С работой дома связаны различные потенциальные выгоды (гибкие часы работы, меньше поездок на работу, возможность для людей работать, а для компаний — нанимать сотрудников где угодно), но долгосрочные последствия такой формы работы

еще предстоит полностью оценить. Одна из очевидных угроз связана с кибербезопасностью: подключение большего числа людей к незащищенным бытовым сетям увеличивает так называемую «поверхность атаки», доступную хакерам. Последствия для городов и деловых районов, а также гостиниц, ресторанов, магазинов и других заведений сферы услуг оценить трудно, но они могут быть значительными.

Бринолфссон, недавно назначенный директором Лаборатории цифровой экономики Стэнфордского университета, полагает, что изменения носят более постоянный характер, и предсказывает более широкое применение машинного обучения. «Вопрос состоит в том, какие части экономики будут затронуты в наибольшей [или] меньшей степени», — сказал он на недавно состоявшемся семинаре. Без действенного лечения или вакцины эта пандемия может привести к большей автоматизации из-за социального дистанцирования и стремления предприятий обеспечить устойчивость к шокам. Более автоматизированный сборочный конвейер менее подвержен воздействию вспышек заболеваний.

«В Соединенном Королевстве стимул к автоматизации подавляется мерами государственных органов, осуществляемыми с целью защитить работников, — сказал Ф&Р Сасскинда. — Когда срок действия этих мер истечет, этот стимул может начать действовать снова».

Технологии помогают миру продолжать активно функционировать, но также усугубляют многие линии разлома: образование, доходы, типы рабочих мест. У этой дилеммы нет простых решений. Правительствам потребуются увеличить расходы в краткосрочной перспективе (что поможет компаниям сохранить существующих сотрудников, расширить подготовку кадров и упростить повторный найм персонала), а в долгосрочной перспективе, в частности, инвестировать в образование и расширение доступа к интернету. Это трудновыполнимая задача даже для стран с развитой экономикой, но особенно для стран с формирующимся рынком, которые все еще пытаются справиться с удовлетворением базовых потребностей.

Может быть, решение кроется внутри проблемы. Страны, развитые и развивающиеся, должны поставить технологии на службу своим интересам, а правительства — сделать одной из приоритетных задач обеспечение инклюзивности. «Инновации могут создать новый рост и повысить производительность, — сказала Ф&Р ведущая автор исследования по вопросу осуществимости телеработы Эра Дабла-Норрис. — Цифровизация меняет форму многих видов деятельности и может помочь работникам и бизнесу приспособиться к этому новому миру. Ключевым элементом является обеспечение широкого доступа к цифровым технологиям и на этой основе — созданием социально интегрированной экономики». **ФР**

АНДРЕАС АДРИАНО — сотрудник журнала «Финансы и развитие».

23-летняя студентка биологии Самела Сатере-Маве отправляет по почте посылку с масками.

Жизнестойкость в действии

Самела Сатере-Маве Манаус, Бразилия

23-ЛЕТНЯЯ СТУДЕНТКА ФАКУЛЬТЕТА БИОЛОГИИ САМЕЛА САТЕРЕ-МАВЕ выполняет функции секретаря Ассоциации женщин коренного народа Сатере-Маве в Манаусе, Бразилия. Несмотря на свою молодость, Самела, имя которой на языке ее коренного народа означает «пчела», уже принимает активное участие в борьбе за права своего народа.

Однако ассоциация, в течение долгого времени процветавшая в основном за счёт продажи туристам изделий ручной работы из натуральных материалов Амазонии, была вынуждена прекратить свою обычную деятельность в связи с пандемией COVID-19. Члены организации начали изготавливать маски для лица — сначала для собственных нужд, а затем и для более широкой продажи. Их деятельность привлекла внимание ряда организаций, пожертвовавших швейные машины, материалы и даже продукты питания. Самела занимается координацией производства масок, которые теперь являются основным источником средств к существованию ассоциации, успешно переориентировавшей свою деятельность и удержавшейся на плаву во время пандемии.

Автор фотографий и репортажа — **РАФАЭЛЬ АЛВЕС**, Манаус, Бразилия.

Мать Самелы, Соня, делает ей массаж после долгого рабочего дня.





Соня Сатере-Маве, координатор ассоциации, вместе со своими дочерьми Самелой (справа) и Сандьели (слева) демонстрирует маски, изготовленные в ассоциации.



Жительницы, входящие в Ассоциацию женщин коренного народа Сатере-Маве, собрались для группового фото в июле после получения подарочных корзин от Фонда устойчивого развития штата Амазонас.



Члены ассоциации шьют маски для лица.



Пачка масок для предотвращения заражения COVID-19, упакованных ассоциацией.



Лупе Салмерон Ибарра во время посещения своей альма-матер, Эджвудского колледжа в Мэдисоне, штат Висконсин, США. Поскольку Лупе является недокументированной иммигранткой, она не имеет права на получение федеральных студенческих кредитов и вынуждена оплачивать обучение по стоимости, действующей в отношении иностранных студентов, которая выше стоимости обучения, установленной для жителей штата. Эджвудский колледж предложил ей щедрый финансовый пакет.

Лупе Салмерон Ибарра Мэдисон, Висконсин, США

ЛУПЕ САЛМЕРОН, которой предстоял выпускной вечер в Эджвудском колледже, расположенном в ее родном городе Мэдисон, Висконсин, должна была первой в семье получить диплом о высшем образовании. Ее родные собирались прилететь из Мексики, чтобы отпраздновать это событие. А весенняя стажировка в Вашингтоне, округ Колумбия, должна была помочь ей найти постоянную работу в сфере американской политики.

COVID-19 нарушил все ее планы. После того как в марте закрылись и канцелярия конгрессмена от ее штата, и ресторан, где она работала неполный рабочий день, Лупе, иммигрантка без документов, приехавшая в Соединенные Штаты в возрасте шести лет, вернулась в Мэдисон. Какое-то время она работала кассиром в кредитном союзе, чтобы иметь возможность оплачивать высокую стоимость обучения, установленную в отношении таких неграждан, как она. А потом Лупе и сама заразилась COVID-19.

После изоляции с легкими симптомами она вернулась на работу, прежде чем стать сотрудницей местной некоммерческой организации, занимающейся подготовкой молодых латиноамериканцев к колледжу. Помогая другим в достижении их целей, Лупе помнит и о своих. «Если больше людей нашего поколения займутся политикой, мы сможем подумать о том, почему существующая система не работает, — говорит она, — и сосредоточиться на том, что мы хотим изменить».

Автор фотографий и репортажа — **АРИАНА ЛИНДКВИСТ**, Мэдисон, Висконсин.



Лупе готовит завтрак для своей младшей сестры Химены (слева) дома в Мэдисоне.



Лупе держит в руках выпускные ленты с символикой различных организаций, к которым она принадлежала во время учебы в колледже.



Луле катается на велосипеде с давним школьным другом Дэмиеном Берком. Мэдисон является политически прогрессивным городом, и в нем можно встретить множество напоминаний о необходимости участия в голосовании. Хотя Луле политически активна, она не имеет права голоса, поскольку является недокументированной иммигранткой. Ее младший брат, которому недавно исполнилось 18 лет, первым в семье примет участие в голосовании.



После ужина Луле смотрит телесериал «Анатомия страсти» на Netflix. Пока Луле болела COVID-19, ей пришлось изолироваться на 10 дней.



Луле и ее друг Дэмиен остановились, чтобы купить лимонад.

С наступлением сумерек в Дакке рикша Раджа Миа пересчитывает свой дневной заработок.



По вечерам Раджа любит играть на музыкальных инструментах с друзьями.

Раджа Миа Дакка, Бангладеш

45-ЛЕТНИЙ РАДЖА МИА — рикша, который живет вместе со своей женой Бьюти и младшим сыном, семилетним Бишалом, в столице Бангладеш. В их доме всего одна комната, и они пользуются общими кухней и санузелом совместно с членами других семей.

Будучи родом из сельской деревни, Раджа переехал в Дакку в надежде на лучшую жизнь. В обычный день Раджа зарабатывает 7 долларов, которых едва хватает на содержание семьи. Когда разразился кризис COVID-19 и сообщение с городом было официально прекращено 25 марта, спрос на его услуги снизился до минимума, и его семье пришлось полагаться на соседей в плане пропитания. Ежедневный доход Раджи упал до 2,50 доллара. Иногда он просто остается дома. Он не слишком беспокоится о риске заражения COVID-19. «Если я не буду работать, мы все равно умрем», — говорит он. **ФП**

Автор фотографий и репортажа — **К. М. АСАД**, Дакка, Бангладеш.



Раджа выходит из гаража, где хранится рикша, чтобы подвезти пассажира.






Раджа живет со своей семьей в столице, в комнате размером 3 на 3 метра.



Клиент платит Радже за поездку.



Теперь Раджа носит маску для лица.

A portrait of Mariana Mazzucato, a woman with short brown hair, wearing a black sleeveless top and a long necklace of orange beads. She is standing outdoors with trees in the background.

ВОЗМУТИТЕЛЬ СПОКОЙСТВИЯ В ЭКОНОМИКЕ

Боб Симисон представляет Мариану Маццукато из Лондонского университетского колледжа, неустомимого поборника инноваций с ведущей ролью государства

Во время самоизоляции в Лондоне в связи с пандемией экономист Мариана Маццукато даже за обеденным столом использовала свои незаурядные способности искусного собеседника, чтобы поддерживать общение в семейном кругу.

Она и ее муж, итальянский кинематографист Карло Кресто-Дина, настаивают на том, чтобы члены семьи каждый вечер вместе ужинали в их лондонском доме, при этом все говорят на смеси итальянского и английского. Они обсуждают школу, работу, кино и экономику.

«Мы выбираем тему для обсуждения, и каждый вечер между нами и подростками происходят бурные дебаты, — говорит Кресто-Дина. — У нас четверо детей: 20, 17 лет и двое 14-летних близнецов. Во время самоизоляции она также задала близнецам исследовательский проект по проблеме цифрового разрыва». По его словам, было «много шума».

Вне дома Маццукато уже почти десять лет идет наперекор сложившимся представлениям в экономике и государственной политике. Ее основной посыл заключается в том, что правительствам всего мира необходимо решительно использовать свои полномочия, чтобы возглавить процесс инноваций на благо человечества. В настоящее время она углубилась в работу по применению своих идей к условиям кризиса COVID-19 в качестве члена различных рабочих групп, а также в своей привычной роли — возмутителя спокойствия в экономике.

«Нам не справиться с проблемой COVID, пока мы не пересмыслим роль государства, — говорит она. — В самом деле, каково его предназначение?»

Ее ответ вызывает споры: роль государства — ставить масштабные цели, определять задачи для их достижения, поощрять инновации и инвестировать в них, управляя этим процессом на благо людей. Это расходится с общепринятым представлением о том, что государство должно устранять последствия катастроф и исправлять серьезные дисбалансы в работе рынка, но в остальном должно отступить в сторону и передать частному сектору инициативу в осуществлении инноваций.

Как отмечает Маццукато, такой подход привел к финансовому кризису 2007–2008 годов и последовавшей за ним пагубной волне жесткой экономии, особенно в Европе.

«Зауженное» определение возможностей государства

«Все, что я видела, — это сокращение социальных услуг и государственных инвестиций, якобы ради инноваций», — говорит она. Ее как эксперта в области инноваций это приводило в ужас. В своей книге 2013 года «*The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*» («Предпринимательское государство: развенчание мифов, противопоставляющих государственный и частный секторы») она выступила за пересмысление роли государства. В книге она доказывает, что значительная часть инноваций частного сектора в здравоохранении, технологиях и других сферах опирается на исследования, финансируемые государством, в которые частные предприятия не могут

или не хотят вкладывать средства. «Я не уверена, что взялась бы за этот проект, если бы своими глазами не видела страдания людей на местах», — говорит она в интервью.

По ее словам, разная степень страданий в результате пандемии, наблюдаемых в разных частях мира, доказывает состоятельность этого аргумента. Маццукато — 52-летняя американка итальянского происхождения, профессор экономики, специализирующаяся на вопросах инноваций и общественного блага, в Университетском колледже Лондона (УКЛ), где она также является директором-основателем Института инноваций и общественных целей.

«Дееспособность государства серьезно ограничена из-за узости наших представлений о нем, — говорит она. — Если государство существует только для того, чтобы исправлять сбои в работе рынков, а затем оно должно уйти с дороги, тогда нет большого смысла вкладывать средства в механизмы формирования знаний для совместного создания благ». По ее словам, это особенно заметно в Соединенном Королевстве и США, где политические лидеры лишили общественное здравоохранение финансовой поддержки и обесценили само государство, подорвав тем самым доверие общества к государству и его способность реагировать на кризисы.

С другой стороны, по словам Маццукато, правительства нескольких гораздо меньших и менее богатых стран и штатов отреагировали на пандемию более результативно, чем Америка и Великобритания. В их числе она называет Вьетнам, штат Керала на юго-западе Индии, Новую Зеландию и Данию, которые за предшествовавший период вложили значительные средства в укрепление государственного потенциала и смогли лучше справиться с кризисом с точки зрения мер самоизоляции, предоставления средств индивидуальной защиты и внушения доверия гражданам.

Целеустремленная женщина

Маццукато, пожалуй, является одним из самых широко известных экономистов в мире после выхода в свет «Предпринимательского государства». Она расширила начатую этой книгой дискуссию, опубликовав в 2018 году книгу «*The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy*» («Стоимость всего: производство и потребление благ в глобальной экономике»).

Она регулярно появляется в программах новостей на британском телевидении. Она выступала на каналах CNN, PBS и в популярной радиопередаче BBC «Desert Island Discs». Она выступала с беседами серии TED в этом и прошлом году. Она регулярно пишет авторские статьи для таких газет, как *Financial Times* и *Guardian*. Очерки о ней публиковались в *Wired*, *Times of London*, *New York Times*, *Financial Times*, *Quartz* и *Fast Company*, а также в других изданиях.

За это время Маццукато получила множество экономических наград и стала востребованным советником руководящих органов. ЮАР, Италия и Ватикан пригласили ее для работы в целевых группах по COVID-19. Она является советником правительства Шотландии по экономике, Организации экономического сотрудничества и развития по вопросам роста, Норвегии по политике в области

исследований и Европейского союза по исследованиям и инновациям.

Маццукато родилась в Риме и приехала в США в пятилетнем возрасте, когда ее отец, физик-ядерщик, поступил на работу в Лабораторию физики плазмы Принстонского университета. У матери, преподававшей кулинарное искусство, она научилась готовить блюда итальянской кухни и печь. После окончания государственной средней школы в Принстоне, штат Нью-Джерси, она училась на бакалавра в Университете Тафтса в Массачусетсе и получила степень доктора экономики в нью-йоркской Новой школе социальных исследований. Большую часть последних 20 лет она проработала в Соединенном Королевстве, в том числе на нынешней должности с 2017 года.

«Она изменила характер дискуссии о роли государства», — говорит Грегор Семенюк, профессор экономики Массачусетского университета в Амхерсте, который работал с Маццукато в Сассекском университете в Брайтоне, Англия, после защиты докторской диссертации. «Она очень красноречиво доказывает, что правительство может быть частью решения, а не стоять на пути прогресса».

В «Предпринимательском государстве» Маццукато указывает на роль правительства США в финансировании фармацевтических исследований, которые помогают производителям лекарств разрабатывать новые методы лечения, а также в создании технологий, лежащих в основе «айфона» Apple и сопутствующих товаров. Она утверждает, что таким образом правительство может способствовать инновациям, что ведет к созданию рабочих мест, экономическому росту и широкомасштабному повышению общественного благосостояния. Профессор часто цитирует поставленную американским правительством в 1960-е годы цель высадки людей на Луну, которая породила волну инноваций в десятках областей.

Опровержение критиков

Конечно, не все с этим соглашаются. Экономисту Артуру Даймонду из Университета штата Небраска в Омахе тезис Маццукато слишком напоминает централизованно планируемую промышленную политику, которая, как он утверждает, не будет работать, потому что государство по своей сути неспособно стимулировать инновации. В своей книге 2019 года «*Openness to Creative Destruction: Sustaining Innovative Dynamism*» («Открытость творческому разрушению: поддержание инновационного динамизма») он утверждает, что движущей силой инноваций являются предприниматели, которые глубоко погружены в свою область деятельности и могут извлекать выгоду из своей интуитивной прозорливости, догадок и просто использования метода проб и ошибок.

«Те, кто принимает решения на государственном уровне, не настолько погружены в существующие проблемы, не обладают всей полной информацией и не способны интуитивно находить прорывные решения», — говорит Даймонд.

Самым резким критиком Маццукато, возможно, является Альберто Мингарди, историк политологии, преподающий в Университете IULM в Милане и генеральный директор

итальянского аналитического центра Istituto Bruno Leoni в Милане. В 2015 году он опубликовал 23-страничный критический анализ «Предпринимательского государства» со списком литературы из 32 источников. «Доводы Маццукато неубедительны», — пишет он, она «не в состоянии доказать, что конкретные меры государственного вмешательства, которые она считает полезными, предпринимались именно с целью достижения полученного результата».

«Я бы сказал, что ее линия аргументации в «Предпринимательском государстве» сводится в основном к тому, что инвестиции в технологии военного назначения оказали положительное влияние на гражданскую экономику», — говорит он в интервью. — Но она утверждает, что это не положительные побочные эффекты, а, скорее, результат целенаправленной политики, и при этом не доказывает свой тезис».

Такая критика, по словам Маццукато, игнорирует историю поддержки государством новых технологий на сопряженных с высоким риском ранних этапах. По ее словам, Стив Джобс из Apple и Билл Гейтс из Microsoft признавали, что они опирались на достижения финансируемых государством организаций. Агентство передовых оборонных исследовательских проектов (DARPA) при правительстве США было создано 62 года назад для того, чтобы осуществлять рискованные проекты, и его исследования заложили основу для значительной части современных информационных технологий и интернета, добавляет Маццукато.

«Если государство настолько не приспособлено для того, чтобы следовать интуиции и делать открытия по счастливой случайности, то как вы объясните, что США тратили миллиарды долларов на создание системы GPS задолго до того, как она сыграла важную роль в деятельности компаний такси с капитализацией в миллиарды долларов? — говорит Маццукато. — Если Uber — образец творческого переворота, как могло случиться, что эта компания полностью зависит от инноваций, всецело поддерживаемых и разрабатываемых государством?»

Маццукато также отвергает утверждение о том, что она — сторонник централизованного планирования.

«Государство, скорее, должно направлять экономику, делая необходимые инвестиции на раннем этапе, но также осуществляя нормативное регулирование, чтобы обеспечить выгоду гражданам», — говорит она. «Для этого оно должно не допускать злоупотребления патентами и обеспечивать учет в ценах на лекарства государственного финансирования базовых разработок, чтобы налогоплательщику не пришлось платить дважды». Как она доказывает, для этого требуется *подход на основе формирования рынка*, а не его фиксации.

По словам Маццукато, она написала «Стоимость всего», «потому что, хотя мои идеи в «Предпринимательском государстве» действительно упали на благодатную почву и в конечном итоге привели к реальным изменениям экономической политики во многих странах, необходимо было непосредственно ответить на вопрос о том, кто является создателем богатства, особенно с учетом последствий этого для основополагающей экономической теории о том, что такое стоимость».

Недооцениваемые работники жизненно важных служб

Пандемия резко высветила эту проблему, поскольку многие работники, которые считались наиболее важными, от кассиров продуктовых магазинов до водителей служб доставки, медсестер и санитаров, также являются одними из самых низкооплачиваемых. По словам Маццукато, это частично отражает искажения в экономике, связанные с особенностями бухгалтерского учета: финансовые услуги учитываются в расчетах ВВП, потому что они приносят доход от комиссионных, хотя не создают ничего нового, но материальную ценность надежной государственной системы здравоохранения или образования определить сложно.

«Мы должны ценить насыщенные области экономики и обеспечивать их ресурсами, — говорит Маццукато. — Производимая стоимость не разделяется с работниками и, как следствие, на фоне роста производительности повышение реальной заработной платы застопорилось». В своей второй книге Маццукато отмечает, что, хотя американская экономика за это время утроилась по объему, заработная плата с поправкой на инфляцию не меняется уже четыре десятилетия.

Укрепляя экономику и оказывая экстренную поддержку предприятиям в условиях пандемии, правительства должны использовать свои рычаги воздействия, чтобы существенно изменить правила игры, говорит Маццукато. По ее мнению, предоставляемые гранты и кредиты должны сопровождаться строгими условиями. Например, в обмен на финансовую помощь от авиакомпаний следует потребовать снижения выбросов углерода.

В авторской статье в *New York Times* от 1 июля Маццукато высказалась за «гражданские дивиденды» и государственные доли в компаниях в случаях государственного финансирования. «Это просто признание того, что правительство, инвестор первой инстанции, может получить выгоду, если будет думать больше как венчурный капиталист в отношении общественно значимых целей, таких как переход к зеленой экономике», — писала она.

«Гонка за вакциной против коронавируса является хорошей возможностью, — отметила Маццукато в своей статье. — Цена, которую граждане платят за фармацевтические препараты, не отражает огромного государственного вклада в медицинские исследования (более 40 млрд долларов в 2019 году). Ценообразование на вакцины от COVID-19 должно учитывать роль государственно-частных партнерств, которые строятся на исследованиях, финансируемых государством, и обеспечивать, чтобы патенты, связанные с такими вакцинами, были достоянием общего пула, а вакцина была общедоступной и бесплатной».

Обучение государственных служащих

В шестиэтажном здании на Рассел-сквер в Лондоне, где находится созданный два с половиной года назад Институт инноваций и общественных целей, коллектив из 30 человек под руководством Маццукато разрабатывает программу маги-

стра государственного управления с упором на инновации, государственную политику и ценность для общества. Она ставит задачу обучить государственных служащих применять ее идеи в государственном управлении. Благодаря бюджету, полученному за счет доходов от преподавания, исследовательских грантов и консультирования по вопросам политики, институт уже помог Шотландии создать национальный инвестиционный банк, Европейскому союзу — принять ориентированную на его миссию исследовательскую и инновационную политику, а Соединенному Королевству — разработать стратегию инноваций и промышленного развития.

По словам Карлоты Перес, британско-венесуэльского ученого, специализирующегося на технологиях и социально-экономическом развитии, главные заслуги Маццукато состоят в том, что она ставит под сомнение представления о роли государства, указывает на несоответствие между общественной значимостью и ценой и воссоединяет теорию и практику экономической политики в своей работе с правительствами. Перес является почетным профессором в институте Маццукато и автором изданной в 2002 году книги *«Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages»* («Технологические революции и финансовый капитал: динамика пузырей и золотые века»).

«Она проявила большую смелость, бросив вызов влиятельному экономическому истеблишменту, который продолжает придерживаться фундаменталистских рыночных воззрений, несмотря на многократные проявления их неспособности выявлять “пузыри”, предсказывать крах на рынках и давать советы по выработке по-настоящему успешной политики», — говорит Перес. При этом Маццукато выделяется в профессии, в которой женщины с давних пор недостаточно представлены. «Она — звезда, прекрасный образец для подражания, показывающий, чего может достичь женщина», — говорит Перес.

Со своей стороны, Маццукато считает, что ее работа далека от завершения. На этот раз пока мало обсуждаются идеи о сокращении государственного бюджета как средстве лечения мировой экономики, пораженной пандемией. Но она предупреждает об их возможных последствиях.

«Будьте начеку», — говорит она. Даже если правительства открывают бюджетные краны для противодействия давлению пандемии на экономику, «не думайте, что это означает, что жесткая экономия нам не грозит». Она отмечает, что в Великобритании уже ведут речь о «разделении бремени», подразумевающим, что от местных органов власти могут потребовать возврата средств, предоставленных центральным правительством.

«Это будет означать сокращение тех самых услуг, систем и структур, которые мы, кажется, наконец по достоинству оценили во время пандемии, признав их “жизненно необходимыми”, — говорит Маццукато. — Нас ждет великая битва». **ФР**

БОБ СИМИСОН — внештатный журналист и редактор, ранее работавший в *Wall Street Journal*, *Detroit News* и *Bloomberg News*.



Держаться курса

*Бывший председатель центрального банка Ямайки **Брайан Винтер** рассказывает о трудностях модернизации денежно-кредитной политики*

ЯМАЙКА ДАВНО пыталась взять под контроль свой бюджетный дефицит и государственный долг и часто страдала от приносящей ущерб высокой инфляции. Недавно страна добилась серьезных успехов в стабилизации экономики, пока по ней не ударил кризис COVID-19.

Брайан Винтер был председателем Банка Ямайки в 2009–2019 годах и играл главную роль в трансформации экономики страны. Под его руководством денежно-кредитная политика была укреплена в целях обеспечения ценовой стабильности и гибкости валютного курса, а также значительного накопления резервов. Банк Ямайки развернул, в ритме регги, инновационную коммуникационную кампанию с целью разъяснения общественности, давно привыкшей ориентироваться на валютный курс, преимуществ таргетирования инфляции с целью формирования общественного доверия и понимания.

В этом интервью Ольге Станковой, представляющей Ф&Р, г-н Винтер рассуждает о трудностях экономической политики Ямайки.

Ф&Р: Как Ямайка, где обменный курс долгое время играл большую роль, решилась на реформу этого режима?

БВ: Много лет мы придерживались режима обменного курса, который считали гибким. По прошествии времени стало ясно, что он, скорее, был жестким. Могут быть большие различия между тем, за что люди выступают, и тем, что они делают на самом деле. По оценке МВФ, у нас фактически был режим, подобный скользящей привязке.

В разных местах макроэкономической картины были пробелы, создающие трудности для курсовой политики. Бюджетная экспансия иногда приводила к завышению курса вследствие влияния на платежный баланс, и нам нужно было решить эту проблему.

Налогово-бюджетная реформа требует от страны и ее руководства делать трудные шаги. Бюджетные правила были впервые установлены в 2010 году и обновлены в 2014 году. Наличие бюджетного совета, как сейчас предлагается, может обеспечить еще более независимое мышление и большее доверие к экономическим прогнозам. Три поддерживаемые МВФ программы, в которых я участвовал, были направлены на решение бюджетных проблем и вопросов нестабильности долговой динамики, способствуя взятию инфляции под контроль и предотвращению несбалансированности обменного курса.

Важным дополнением к бюджетным правилам является независимость центрального банка в рамках системы таргетирования инфляции с более гибким валютным курсом. Если Банк Ямайки сейчас получит мандат на регулирование инфляции и большую независимость, как предложено в новом законодательстве, ему придется объяснять общественности, зачем он повышает процентные ставки, когда, например, правительство говорит, что их нужно снижать. Движение в сторону таргетирования инфляции уже заставило центральный банк улучшить свою коммуникацию.

Финишной черты на этом пути реформ пока не видно.

Ф&Р: Видите ли Вы другие действенные способы, кроме таргетирования инфляции, для стран, которые хотели бы перейти к более гибкому валютному курсу? Денежно-кредитное таргетирование?

БВ: Это зависит от условий конкретной страны. Мы на Ямайке все испробовали. В 1990-е годы, когда мы таргетировали денежно-кредитные агрегаты, то обнаружили, что нам это не подходит. Переменные не функционировали, и связь между переменными и инфляцией разрывалась. Я думаю, что это показывают исследования в других странах.

Режим валютного курса — это серьезный политический выбор со значительными последствиями. Но необходимы инструменты политики, которые могут работать при сделанном вами выборе, а Ямайка лучше справится с задачей построения устойчивой и процветающей экономики с гибким валютным курсом.

Ф&Р: Обсуждалась интеграция инструментов политики: процентных ставок, валютных интервенций, макропруденциальных мер и мер контроля за операциями с капиталом — в общую систему. Каковы предпосылки ее успешной реализации в малых открытых экономиках?

БВ: На Ямайке, которая является очень открытой развивающейся страной, нам понадобится много лет, чтобы каждый из этих компонентов как следует заработал, прежде чем вопрос интеграции перестанет быть чисто научным. Это не означает, что нам не надо думать и рассматривать все в совокупности. Налогово-бюджетная политика и политика на рынке труда должны быть включены в эту единую макросистему.

Со временем вы можете достичь более сложных комбинаций, но важно не слишком в это погружаться, пока есть большой бюджетный дефицит, проблему которого необходимо решить.

Настойчивость, сфокусированность на одном вопросе и решение каждого вопроса по одному, правильное понимание каждого из них, при правильной последовательности — вот основной секрет успеха многих стран, показавших наиболее сильный рост.

Ф&Р: Если говорить об одном из элементов системы, валютных интервенциях, считаете ли Вы полезным наличие здесь каких-либо правил?

БВ: Центральному банку нужен ряд простых и четких правил в отношении валютных интервенций. Это успокаивает людей. Этого хотят многие заинтересованные стороны. Но все не столь однозначно. При внедрении правил центральные банки должны сохранять определенную свободу действий. Они также должны обладать безграничной силой, чтобы влиять на рынок. Если объединить двух предпринимателей, и они будут пытаться найти способ заработать как можно больше денег, в конце концов все может закончиться приватизацией доходов и национализацией убытков. Центральный банк должен защищать рынок от такого исхода. Определенные правила необходимы, но вы должны сохранять возможность пресекать неправомерное поведение.

Ф&Р: Какова, на Ваш взгляд, роль коммуникации в формировании общественного доверия и понимания?

БВ: Роль коммуникации огромна. Когда в 2018 году мы пытались добиться большей независимости, я понимал, что самым важным для центрального банка будут его отношения с обществом. В демократической стране общественность решает все.

Мы уделяли много внимания механизму денежно-кредитной политики, техническим аспектам, которые очень важны. Вы можете во многом ошибаться, но все



ФОТО ПРЕДОСТАВЛЕНО БАНКОМ ЯМАЙКИ

«Низкая и стабильная инфляция для экономики все равно что басовая линия в музыке регги».

же быть правы. Но вы не можете быть правы, если вы будете ошибаться с коммуникацией. Я всегда думал, что центральный банк должен на 30 или 40 процентов быть сосредоточен на механизмах и на 10 процентов — на коммуникации. Но с тех пор я изменил свое мнение: коммуникация составляет 30 или 40 процентов.

В каком-то смысле именно в этом всегда и заключалась суть денежно-кредитной политики. Что подумают заинтересованные стороны? Как они отреагируют? Выйдут ли они на рынок с дополнительными покупками или нет? Станут они покупать больше иностранной валюты или меньше?

Ф&Р: Банк Ямайки прибегнул к популярной музыке регги, чтобы рассказать общественности, давно привыкшей ориентироваться на валютный курс, о преимуществах низкой и стабильной инфляции. Оправдал себя такой подход?

БВ: Я не думаю, что мы уже видели результаты. Это было прямым обращением к населению: музыка регги, реклама на телевидении и радио и особенно рекламные щиты, которые до сих пор стоят и показывают, что инфляция — это чудовище, нельзя допустить ее возвращения.

Однако центральный банк не может слишком долго или слишком настойчиво использовать этот рычаг. Необходимо какая-то связь, а я пока не вижу, как ее можно установить. Конечный результат эффективной коммуникации — это улучшение понимания мер политики или повышенное внимание к решениям.

Одна из главных нерешенных задач — заставить общество понять, что центральный банк нужен не для того, чтобы прекратить колебания обменного курса. Ради конкурентоспособной и устойчивой экономики нам нужно преодолеть склонность системы к более жесткому обменному курсу. Видя, что Ямайка успешно реализовала много сложных реформ, я уверен, что эта перемена наступит. **ФР**

Интервью было сокращено и отредактировано для большей ясности.



Известная поговорка о том, что профилактика лучше лечения, сейчас актуальна как никогда. Однако остается важный вопрос: как обеспечить инвестирование в правильную профилактику? И как эти инвестиции оплатить?

«Паника и пренебрежение»

Существующая система разработки и производства вакцин, во многом полагающаяся на мотивацию крупнейших транснациональных фармацевтических компаний к получению прибыли, позволила создать многочисленные вакцины от эндемичных болезней, затрагивающих большое количество людей в богатых странах. Под воздействием спроса со стороны тех, кто может и готов платить немалые деньги, либо при мощной филантропической поддержке в последние годы на рынок вышли новые вакцины от пневмококка, вируса папилломы человека, ротавирусной инфекции и сезонного гриппа, что позволило сохранить миллионы жизней в странах с самыми разными уровнями доходов, принося в то же самое время миллиарды долларов прибыли в год. Аналогичным образом, эффективные вакцины от COVID-19 наверняка будут разработаны в рекордно короткие сроки, хотя самые радужные прогнозы по их широкой доступности уже в течение одного-двух лет после начала НИОКР вызывают намного больше сомнений.

Однако существующая модель разработки и производства вакцин значительно менее эффективна в отношении болезней, которые затрагивают почти исключительно страны с более низкими доходами, а также для отдельных эпидемиологических угроз низкой вероятности, но высокой степени тяжести, таких как аналогичные Эболе геморрагические лихорадки, тяжелый острый респираторный синдром (SARS), ближневосточный респираторный синдром, вирус Зика и другие заболевания, включенные в Плановый список приоритетных болезней Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) (WHO, 2020). Сохраняющаяся неспособность мира создать высококачественные вакцины от туберкулеза, малярии и вируса иммунодефицита человека — трех основных инфекционных болезней-убийц во всемирном масштабе — и постоянное затягивание сроков окончания работы над вакциной от вируса Эбола, несмотря на первоначальные обещания, наглядно отражают недостатки этой системы.

Многие наблюдатели описывают цикл «паники и пренебрежения», повторяющийся каждый раз, когда речь заходит об инвестициях в превентивные меры против заболеваний, имеющих потенциал перерастания

в эпидемии. Так, например, за обильным притоком инвестиций в НИОКР по созданию вакцины от коронавируса в течение и сразу после пандемии SARS в 2002–2004 годах последовали годы застоя, когда эта угроза потеряла свою актуальность. В целом мировое сообщество тратит на профилактику гораздо меньше, чем на лечение: принося примерно 40–60 млрд долл. США годовой выручки, продажи вакцин составляют примерно 3–5 процентов от общего объема глобального фармацевтического рынка.

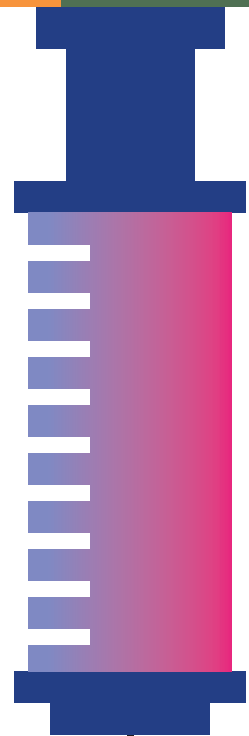
Новые международные организации, такие как Коалиция за инновации эпидемической готовности (CEPI), и уже зарекомендовавшие себя глобальные учреждения, связанные со здравоохранением, такие как Альянс вакцин Gavi, Фонд Билла и Мелинды Гейтс и Фонд Веллкома, стараются отчасти решить проблему неудовлетворенных мировых потребностей в вакцинах (которые являются недостаточно рентабельными). Коалиция CEPI нацелена в основном на поддержку НИОКР по вакцинам, в то время как Альянс Gavi поддерживает вакцинацию (и производство вакцин путем повышения рыночного спроса на них), а фонды Гейтсов и Веллкома предоставляют необходимые средства CEPI, Gavi и другим организациям.


Но несмотря на усилия этих организаций и на внимание к глобальной медицинской безопасности в связи с COVID-19 и недавними многочисленными эпидемиями Эболы, остается ряд значительных трудностей. Миру необходимы действенные механизмы для разработки, производства и распространения безопасных, эффективных и доступных вакцин от болезней с эпидемическим потенциалом, особенно тех из них, которые угрожают в основном более бедным странам.

Существующие трудности

Некоторые из основных затруднений для производства и распространения вакцин без надежных перспектив рентабельности включают в себя высокие издержки и длительные сроки, значительный риск неудачи НИОКР, потенциально ограниченный спрос, сложности, присущие коллективному финансированию, и проблемы политической экономии.

НИОКР и производство вакцин стоят дорого. Оценки общих затрат на НИОКР по одной успешной вакцине варьируются примерно от 200 млн до 500 млн долл. США, включая невозвратные издержки на безуспешные усилия. Строительство и эксплуатация уникальных производств для массового выпуска новых





вакцин могут добавить к этому еще от 500 млн до 1,5 млрд долл. США (Plotkin et al., 2017).

Вакцины не только дорого стоят, но обычно также требуют многих лет на разработку, тестирование, налаживание массового производства и распространение. От запуска первоначальных исследований до завершения третьего этапа клинических испытаний, который обычно представляет собой последний шаг в процессе разработки перед регистрацией для использования среди населения, вполне может пройти больше десяти лет.

Требования к рекомендациям по включению в национальные программы иммунизации иногда еще больше задерживают доступ населения к необходимым вакцинам. Исследование 2013 года (Blank et al., 2013) показало, что между разрешением на вывод на рынок новых вакцин и достижением их доступности для населения в европейских странах проходит в среднем 6,4 года.

Этим длительным срокам и высоким издержкам сопутствует значительный риск неудачи каждого отдельного кандидата на стадии разработки, а зачастую и существенный риск нерентабельности даже успешных вакцин от указанных выше болезней. Помимо ограничения, связанного с низкой платежеспособностью на крупных рынках, вакцина может оказаться нерентабельной из-за конкуренции со стороны разработчиков других вакцин и их потенциальных заменителей в виде эффективных противомикробных препаратов и других биомедицинских контрагентов, таких как моноклональные антитела. Спрос на отдельные вакцины от болезней с эпидемическим потенциалом явным образом зависит от того, происходят ли их вспышки, если только не заключены соглашения о закупках вакцин для создания предварительных запасов. В последние годы растущее недоверие к вакцинам также угрожает подавлением спроса на них.

С точки зрения участников отрасли, инвестирование в вакцину, которая удовлетворяла бы всем этим требованиям, является пугающей перспективой. Как демонстрирует экономическая литература, частные компании склонны откладывать инвестиции в проекты НИОКР с неопределенной доходностью до тех пор, пока ожидаемая прибыль от проекта не превысит связанные с ним издержки плюс стоимость отказа от варианта дальнейшей отсрочки (Pindyck, 1991). Соответственно, когда ценность вакцины особенно сильно зависит от сроков, как это часто бывает в случаях с вакцинами от вновь появляющихся патогенов, правительства или филантропические организации могут ускорять их разработку путем предоставления гарантий, снижающих риск инвестиций в последовательные стадии клинических испытаний и создание производственного потенциала.

Сложность мотивирования частных инвестиций в разработку новых вакцин усугубляется тем фактом, что необходимые для этого затраты связаны для крупных фармацевтических компаний с существенными альтернативными

издержками. Это объясняется тем, что существующие рыночные структуры позволяют таким компаниям получать обусловленные патентами избыточные прибыли путем инвестирования в свои другие линейки продукции, такие как препараты для лечения хронических заболеваний.

Знания, получаемые в результате НИОКР по вакцинам (включая формулы новых вакцин), являются мировым общественным благом. Кроме этого, вакцинация создает много положительных внешних эффектов, включая прерывание распространения заболеваний, снижение устойчивости к противомикробным препаратам и потенциально — улучшение макроэкономических показателей. Коллективное публичное финансирование НИОКР и производственных мощностей для вакцин представляет собой, таким образом, привлекательную альтернативу частному финансированию, стимулируемому получаемыми за счет патентов прибылями. Но и это связано с определенными проблемами. Одна из серьезных проблем заключается в том, что известно в экономике как проблема бесплатного получения экономических благ: если знания, полученные в результате НИОКР по вакцинам, становятся публично доступными, это снижает стимулы для отдельных стран инвестировать в их накопление. Еще одна важная проблема связана с вопросом о том, является ли централизованное принятие решений — по сравнению с рыночными силами — эффективным способом определения многообещающих вакцин-кандидатов.

Политические реалии также создают потенциальные барьеры для коллективного финансирования. У демократически избранных руководителей могут отсутствовать стимулы для утверждения инвестиций в такие проекты, как вакцинные платформы или зарезервированные на случай эпидемий производственные мощности, которые вряд ли принесут заметную отдачу за то время, пока они находятся на своих должностях. Эта несклонность может усиливаться отсутствием общественного восприятия эпидемических угроз как «реальных», если новые инфекционные заболевания не распространяются интенсивно. Во многих контекстах общее недоверие к авторитету ученых и политиков также угрожает подорвать общественную поддержку усилий по повышению готовности к пандемиям, равно как и к другим инициативам в области общественного здравоохранения.

Вызывает озабоченность и рост феномена в течение пандемии COVID-19, известного как «вакцинный национализм» — власти в некоторых странах с высокими доходами и с доходами выше средних могут отказываться от международного сотрудничества в пользу ставок на конкретные вакцины-кандидаты, которые, если они окажутся успешными, останутся под их контролем. Вакцинный национализм опасен тем, что ранние дозы успешных вакцин могут не попасть туда, где они больше всего нужны и могли бы принести максимальную пользу.



Решения

К счастью, мир располагает рядом мощных инструментов для решения этих проблем.

Что касается ускорения НИОКР и производства вакцин, то можно увеличить инвестиции в передовые вакцинные платформы для ускорения их разработки, такие как технология mRNA, которые некоторые разработчики используют сейчас для производства вакцин-кандидатов от COVID-19. Правительства и международные организации, такие как ВОЗ, также могут предпринять усилия для закрепления особых регуляторных процедур, предполагающих ускоренное одобрение вакцин-кандидатов в случае эпидемий при обеспечении выполнения основных требований безопасности. Для ускорения производства правительства и международные финансирующие организации, такие как Альянс Gavi, Фонд Гейтсов и Фонд Веллкома, могли бы договариваться с фармацевтическими компаниями о прямом доступе к производственным объектам в чрезвычайных обстоятельствах.

Международные организации, такие как ВОЗ или новый технический консультативный совет по угрозам инфекционных болезней (Bloom and Cadarette, 2019), могли бы расширить имеющийся плановый список приоритетных патогенов для разработки глобального бюджета и плана действий по финансированию необходимых НИОКР и снижения риска, связанного с производством вакцин от таких патогенов.

Что же касается коллективного финансирования вакцин, то тут, без сомнения, необходима активизация международного сотрудничества. Например, консорциумы богатых стран, такие как Организация экономического сотрудничества и развития, «Большая семерка» и Европейский союз, могли бы согласовать выделение международным организациям целевых средств на протяжении нескольких лет для финансирования НИОКР, производства и закупок вакцин от вновь возникающих патогенов. Увеличение финансирования Коалиции СЕРИ, расширение пула ее спонсоров и повышение ее авторитета путем спонсирования разработки большего числа вакцин-кандидатов и поддержки разработчиков вакцин до начала третьего этапа испытаний (а возможно, и на протяжении этого этапа) представляют собой одно из возможных направлений действий в этой области.

Такие коллективные усилия могли бы повысить финансовую доступность вакцин от эпидемий — и тем самым упростить доступ к ним — для жителей бедных стран. Этому могло бы также способствовать предоставление финансирования за счет публичных грантов на проведение НИОКР на ранних стадиях при условии введения ценовых потолков или обязательного лицензирования.

Наконец, в том, что касается потенциальных политических рисков, для некоторых разработчиков политики мог бы оказаться убедительным аргумент о том, что инвестиции

в вакцины и другие превентивные меры против болезней с эпидемическим потенциалом по сути являются видом социально значимого страхования. Другие могут быть убеждены в том, что накопление вакцин против потенциальной эпидемии сродни наличию постоянной армии, готовой сражаться на войне, которая пока еще неизвестна. Убеждение общественности в ценности этих мер могло бы способствовать повышению подотчетности разработчиков политики.

Необходимо общественное вмешательство

Взятые в совокупности, угрозы эпидемий создают огромный риск для человечества и его прогресса. Вакцины представляют собой один из наиболее ценных инструментов в нашем распоряжении для управления этим риском.

Несмотря на высокую общественную ценность вакцинации от болезней с эпидемическим потенциалом, различные аспекты вакцинной экономики затрудняют достижение социально оптимальных уровней НИОКР, производства и распространения вакцин. Несмотря на то что НИОКР по вакцинам и создаваемые ими знания являются глобальным общественным благом, а примененные дозы вакцин создают значительные положительные внешние эффекты, на рынке имеет место тенденция к их недостаточному предложению. В связи с этим нам необходимо общественное вмешательство для поддержки НИОКР, производства, финансирования и распространения вакцин — вероятнее всего, в форме коллективного финансирования и регулирования существующих организаций.

COVID-19 обнажил всю хрупкость наших нынешних систем разработки, производства и распространения вакцин. Миру имеет смысл укрепить свои системы до того, как очередной новый патоген начнет распространяться среди людей. **ФР**

ДЭВИД И. БЛУМ — профессор экономики и демографии Школы общественного здравоохранения имени Т. Х. Чана Гарвардского университета, в которой **ДЭНИЕЛ КАДАРЕТ** является младшим научным сотрудником. **ДЭНИЕЛ Л. ТОРТОРАЙС** — доцент кафедры экономики Колледжа Святого Креста.

Литература

- Blank, Patricia R., Matthias Schwenkglens, Christelle Saint Sardos, Julien Patris, and Thomas D. Szucs. 2013. "Population Access to New Vaccines in European Countries." *Vaccine* 31 (27): 2862–67.
- Bloom, David E., and Daniel Cadarette. 2019. "Infectious Disease Threats in the Twenty-First Century: Strengthening the Global Response." *Frontiers in Immunology* 10:549.
- Pindyck, Robert S. 1991. "Irreversibility, Uncertainty, and Investment." *Journal of Economic Literature* 29 (3): 1110–48.
- Plotkin, Stanley, James M. Robinson, Gerard Cunningham, Robyn Iqbal, and Shannon Larsen. 2017. "The Complexity and Cost of Vaccine Manufacturing—An Overview." *Vaccine* 35 (33): 4064–71.
- World Health Organization (WHO). 2020. "Prioritizing Diseases for Research and Development in Emergency Contexts." Geneva.

ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ НЕБЕЗОПАСНОСТЬ

Вирусная пандемия несет новый кризис голода в мире

ВСЛЕДСТВИЕ КОНФЛИКТОВ, КЛИМАТИЧЕСКИХ ПОТЯСЕНИЙ и экономических спадов 135 миллионов человек во всем мире столкнулись с острым голодом, согласно *Глобальному докладу о продовольственных кризисах 2020 года*.

В докладе, который выходит уже четвертый год, отмечается тревожная тенденция: число людей, сталкивающихся с кризисом продовольственной безопасности или более серьезной угрозой, продолжает увеличиваться со 108 миллионов в 2016 году.

В то время как пандемия дестабилизирует экономику стран и усиливает нагрузку на систему общественного здравоохранения, ее последствия наиболее заметны в уязвимых странах, где растут страхи «пандемии голода». Более половины крайне небезопасных в продовольственном отношении стран находится в Африке, где конфликты, погодные явления и нашествия насекомых уже оказали негативное влияние. По данным Интегрированной классификации фаз продовольственной безопасности (ИКФ) и Cadre Harmonisé (СН), в Южном Судане и Йемене более половины населения оказалось в условиях кризиса продовольственной безопасности или более серьезной угрозы.

Фаза 3 кризиса продовольственной безопасности по шкале ИКФ/СН означает, что домашние хозяйства страдают от се-

рьезного недостатка питания или могут удовлетворить базовые потребности в продовольствии только за счет истощения основных активов, что, в свою очередь, требует неотложных гуманитарных действий. Еще хуже — чрезвычайная ситуация и катастрофа/голод, фазы 4 и 5 по шкале соответственно.

Всемирная продовольственная программа прогнозирует, что число голодающих в странах, где она работает, возрастет на 270 миллионов человек до конца года, что на 82 процента больше, чем до пандемии.

Мировые запасы большинства основных видов зерна остаются на надлежащем уровне, но пандемия дестабилизирует систему продовольствия, которая и так находится под давлением. Организация Объединенных Наций прогнозирует новые угрозы продовольственной безопасности в результате падения спроса на производимую в мире сельскохозяйственную продукцию, отсутствия у продавцов и покупателей доступа на мелкомасштабные местные рынки продовольствия и потери дохода от денежных переводов и других источников. **ФР**

Материал подготовил **АДАМ БЕХСУДИ (МВФ)** на основе Глобального доклада о продовольственных кризисах 2020 года Информационной сети по продовольственной безопасности.

Растущий кризис продовольственной безопасности

135 миллионов человек



в **55 странах** были в условиях кризиса или хуже (фаза 3 или выше по шкале ИКФ/СН)

Более половины пострадавших людей находится в **Африке**

Количество в прошлые годы

2016

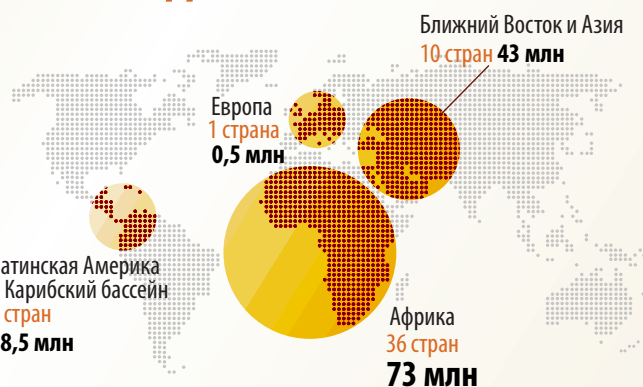
108 миллионов человек в 48 странах

2017

124 миллиона человек в 51 стране

2018

113 миллионов человек в 53 странах



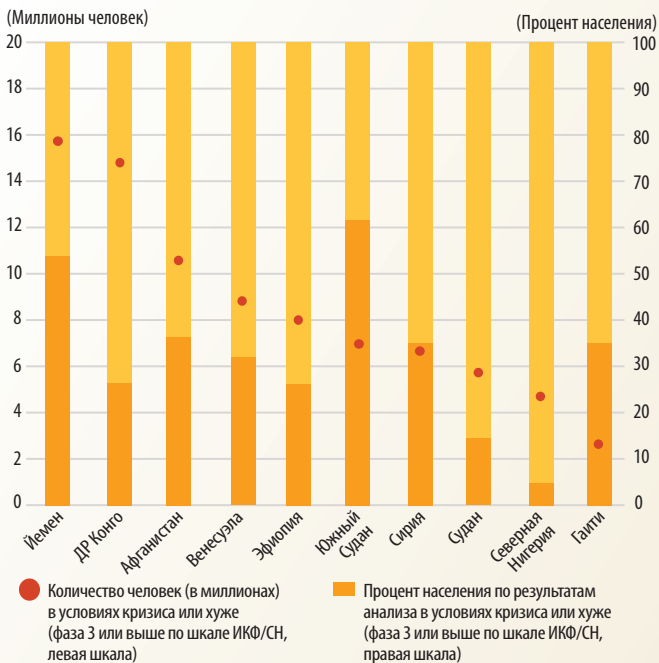
Источник: Информационная сеть по продовольственной безопасности, Глобальный доклад о продовольственных кризисах 2020 года.

Источник: Информационная сеть по продовольственной безопасности, Глобальный доклад о продовольственных кризисах 2020 года. Примечание. млн = миллионы человек.

Конфликты, погодные явления и экономические потрясения являются первопричинами

10 крупнейших кризисов

Ряд регионов от Латинской Америки до Ближнего Востока пострадал от 10 худших продовольственных кризисов 2019 года.



Источник: Информационная сеть по продовольственной безопасности, Глобальный доклад о продовольственных кризисах 2020 года.
Примечание. ДР Конго = Демократическая Республика Конго.

Зыбучие пески

Конфликт/небезопасность оставались в 2019 году основной причиной продовольственного кризиса, но экстремальные погодные явления и экономические потрясения приобретают все большее значение.

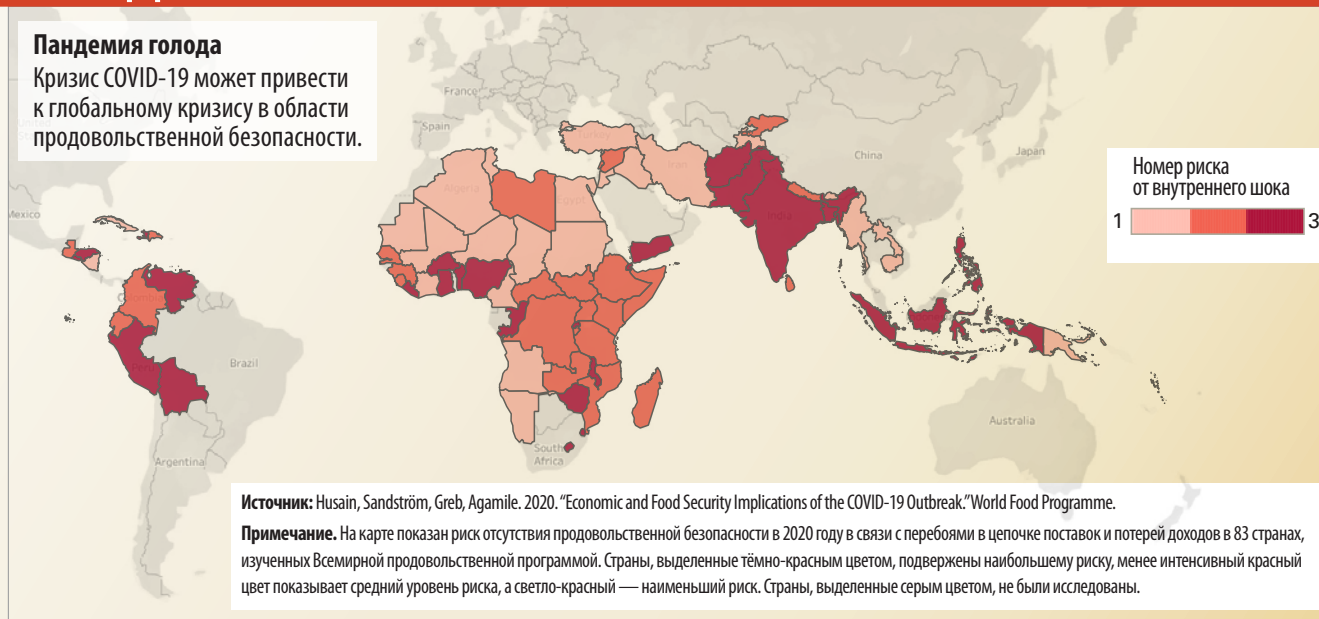


Источник: Информационная сеть по продовольственной безопасности, Глобальный доклад о продовольственных кризисах 2020 года.
Примечание. млн = миллионы человек.

В 2020 году ожидается широкомасштабный голод

Пандемия голода

Кризис COVID-19 может привести к глобальному кризису в области продовольственной безопасности.



Источник: Husain, Sandström, Greb, Agamile. 2020. "Economic and Food Security Implications of the COVID-19 Outbreak." World Food Programme.

Примечание. На карте показан риск отсутствия продовольственной безопасности в 2020 году в связи с перебоями в цепочке поставок и потерей доходов в 83 странах, изученных Всемирной продовольственной программой. Страны, выделенные темно-красным цветом, подвержены наибольшему риску, менее интенсивный красный цвет показывает средний уровень риска, а светло-красный — наименьший риск. Страны, выделенные серым цветом, не были исследованы.

Что такое устойчивость долговой ситуации?

Оценка безопасного для экономики уровня долга включает много факторов

Даля Хакура



СОВЕРШАЯ ЗАИМСТВОВАНИЯ, страны принимают на себя долговые обязательства. Заимствования могут обеспечить странам возможность финансировать важные программы и проекты в области развития, но при злоупотреблении ими погашение задолженности может сильно обременить финансовую систему страны, что в худшем случае приведет к дефолту.

В последние годы повышенный уровень долга в странах с низкими доходами и формирующимся рынком вызывает опасения относительно способности стран справляться с такими уровнями задолженности. COVID-19 увеличивает необходимость расходов, поскольку страны стараются сократить последствия кризиса для здоровья людей и экономики. Возникающий в итоге рост уровня государственного долга, скорее всего, усилит дилемму между выполнением важных задач в области развития и сдерживанием факторов уязвимости долговой ситуации.

Когда долговая ситуация считается устойчивой

Долговой инструмент представляет собой финансовое требование о выплате дебитором процентов, основной суммы долга или и того, и другого кредитору в будущем. Страны принимают долговые обязательства перед широким кругом кредиторов, включая частных держателей облигаций, банки, другие страны и их официальные кредитные учреждения, а также многосторонних кредиторов, таких как Всемирный банк.

Уровень государственного долга страны считается устойчивым, если правительство в состоянии выполнить все свои текущие и будущие платежные обязательства, не прибегая к чрезвычайной финансовой помощи или не объявляя дефолт. Аналитики изучают возможность реализации мер политики, необходимых для стабилизации уровня долга, и их соответствие поддержанию потенциального темпа экономического роста или развития. Когда страны

осуществляют заимствования на финансовых рынках, важное значение также приобретают риски, связанные с рефинансированием.

Определение государственного долга меняется в зависимости от его цели. Широко используемое узкое определение государственного долга распространяется на бюджетное центральное правительство. Более широкое определение включает сектор государственного управления (бюджетное центральное правительство, региональные и местные органы управления, внебюджетные единицы и фонды социального обеспечения).

Самое широкое определение долга государственного сектора включает сектор государственного управления с государственными нефинансовыми организациями и государственными финансовыми организациями, включая центральный банк. Оно также охватывает долг, гарантированный государством (долг, который не принадлежит государственному сектору, но который он обязан покрывать), и внешний государственный долг (долговые обязательства, которыми владеют нерезиденты страны).

Для правильной оценки устойчивости долговой ситуации в стране важно учитывать все виды задолженности, представляющие риск для государственных финансов страны.

Рассмотрение понятия *государственного* долга только в узком определении может обернуться его неожиданным увеличением. Например, если убыточное государственное предприятие не может обслуживать свой долг, его бремя в конечном итоге падает на центральное правительство, поскольку такой долг *гарантирован государством*, что ведет к неожиданному ослаблению устойчивости долговой ситуации страны.

В странах с развитой экономикой и формирующимся рынком анализ устойчивости долговой ситуации часто сконцентрирован на центральном правительстве, хотя и не только на нем. Однако в странах с низкими доходами стандартом является практически полный анализ как *государственного*, так и *гарантированного государством* долга.

Также важное значение имеют держатели государственного долга. Оценки устойчивости долговой ситуации, которые осуществляют МВФ и Всемирный банк, проводятся в отношении как внутреннего, так и внешнего долга государственного сектора. Однако агентства, оценивающие суверенный кредитный рейтинг, которые уделяют основное внимание риску развития долгового кризиса, обычно сконцентрированы на внешнем рыночном долге государственного сектора.

Чем хорош долг

Как отмечено выше, государственный долг является одним из способов привлечения денежных средств на цели раз-

вития. Есть и другие способы мобилизации финансирования, такие как увеличение внутренних доходов, повышение эффективности расходов, сокращение коррупции и улучшение делового климата. Однако реализация этих мер требует времени и может оказаться недостаточной.

Страны должны быть готовы поддерживать устойчивость долговой ситуации и следить, чтобы она не угрожала экономическому росту и стабильности. Неустойчивая долговая ситуация может привести к долговому кризису, когда страна не может выполнять свои финансовые обязательства и требуется реструктуризация долга. Вследствие дефолтов страны-заемщики могут лишиться доступа на рынок и столкнуться с повышением стоимости заимствования в дополнение к негативному влиянию на экономический рост и инвестиции.

Особого внимания стран, рассматривающих вопрос о принятии новых долговых обязательств, заслуживают три соображения.

- Новое заимствование должно быть согласовано с планом бюджетных расходов и бюджетного дефицита. Осуществлять новое заимствование следует осторожно, чтобы сохранить устойчивую траекторию государственного долга.
- Страны должны применять комплексный подход и сопоставлять доход от сокращения долга с издержками накопления задолженности. Долг, с помощью которого покрывается финансирование продуктивных социальных и инфраструктурных расходов, может привести к росту доходов, которые в конечном итоге покроют затраты на обслуживание долга и помогут обеспечить баланс рисков устойчивости долговой ситуации.
- Страны должны предпринимать усилия по совершенствованию отчетности и статистики по задолженности в контексте всесторонних среднесрочных стратегий управления долгом. Статистика задолженности должна максимально широко отражать государственный и гарантированный государством долг, включая долг государственных предприятий. Предоставление этих данных кредиторам может способствовать формированию ответственного подхода к кредитованию.

Какой уровень является чрезмерным?

Несколько факторов определяет, какой объем долговых обязательств страна может взять на себя, прежде чем бремя долга станет слишком велико. Долговой потенциал страны зависит от ряда факторов, который включает качество институциональной среды, потенциал для управления долгом, меры политики и основные макроэкономические показатели. Долговой потенциал страны со временем может меняться, поскольку на него также влияют глобальные экономические условия.

Основы, используемые МВФ для оценки устойчивости долговой ситуации в странах с низкими доходами и странах с доступом на рынки капитала, учитывают долговой потенциал конкретных стран. Оценки рассчитаны с учетом предыдущих долговых кризисов по группам стран

с аналогичными экономическими характеристиками. Расчеты позволяют выявить в анализе устойчивости долговой ситуации пороговые значения ключевых показателей государственного долга, которые сигнализируют о повышении уровня риска, если показатель превышает (или ожидается, что превысит) свое пороговое значение, и могут либо быть основаны на прошлом опыте, либо отражать информацию о вероятности будущего долгового кризиса.

Эти основы учитывают степень неопределенности прогнозов показателей долга и обслуживания долга. Для этого применяются веерные диаграммы и стресс-тестирования. Поскольку эти оценки основаны на прогнозах в отношении долга, процентов и ключевых макроэкономических переменных, обе основы также зависят от инструментов, которые позволяют оценить реальность этих прогнозов. Подход МВФ к устойчивости долговой ситуации также оставляет возможность для экспертного заключения.

Единственный вопрос на фоне пандемии заключается в том, достаточно ли улучшился долговой потенциал, чтобы справиться с повышенным уровнем долга. В конце концов, со времен мирового финансового кризиса низкие процентные ставки, вероятно, повысили кредитный потенциал стран.

Однако это не обязательно ведет к возможности справиться с увеличением платежей в счет обслуживания долга. Опыт показывает, что даже при низких процентных ставках и широкой доступности финансирования долговой потенциал стран имеет ограничения, и необходимо тщательно регулировать растущее бремя обслуживания долга.

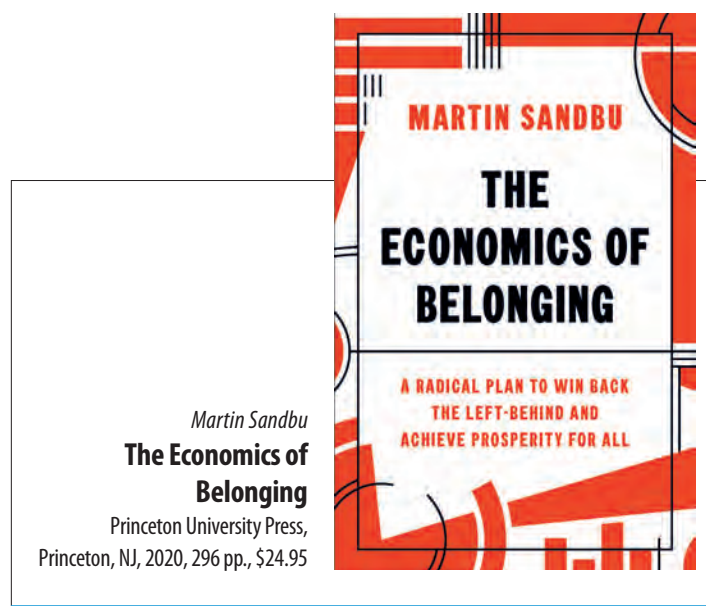
Еще одним фактором, который будет играть ключевую роль, является экономический рост. При прочих равных обстоятельствах, более высокий темп роста улучшает динамику долговых показателей. Фактически, в большинстве прошлых случаев значительного снижения уровня долга без использования реструктуризации наблюдался всплеск экономического роста. Однако во многих из этих случаев росту способствовали факторы, не зависящие от страны, такие как глобальный бум, запуск экспорта природных ресурсов или улучшение условий торговли (страна получает относительно более высокие цены за свои экспортные товары и платит относительно более низкие цены за импорт).

В отсутствие подобных внешних импульсов стимулирование экономического роста с помощью внутренних ресурсов в течение продолжительного периода может быть затруднительно, а также может потребовать принятия новых долговых обязательств, например на финансирование государственных инвестиций. При текущих неопределенных перспективах роста необходимо тщательно регулировать обслуживание долга, а укрепление управления долгом и данных о долге должно стать главными приоритетами. **ФР**

ДАЛИЯ ХАКУРА — заместитель начальника отдела в Департаменте по вопросам стратегии, политики и анализа МВФ.

Как вновь завоевать доверие тех, кто остался не у дел

МАРТИН САНДБУ поставил перед собой стратегическую сверхзадачу воссоздать экономику, в которой всем нашлось бы место. Читателей, знакомых с его колонкой «Free Lunch» («Бесплатный обед») в газете «Financial Times», не удивит его всесторонний экономический анализ и захватывающий стиль повествования.



Идея книги заключается в том, что за сегодняшним антилиберализмом и протестом против глобализации скрывается широко распространенное представление о том, что экономические возможности открыты только для представителей элиты, к которым «обычные люди» не принадлежат.

Многие влиятельные авторы, такие как Пиппа Норрис и Роналд Ингельхарт, сниклавшие известность благодаря книге «*Cultural Backlash*», представили доказательства того, что политические предпочтения граждан легче объяснить их личными ценностями, а не экономическими факторами. Если говорить проще, то, как утверждают авторы, те, кто голосует против иммигрантов, отдают предпочтение «людям своего круга». Из этого следует вывод, что процесс глобализации протекал слишком быстро, и его необходимо замедлить, с тем чтобы коренное население могло сохранить свою культуру.

Вместе с тем Сандбу подчеркивает, что экономические факторы наиболее ярко проявляются на уровне конкретной местности, а не отдельных людей. В тех местах, где отмечается экономический спад, очень мало иммигрантов. Более

того, они туда не стремятся, и тем не менее, местные жители выступают против иммигрантов. Автор полагает, что недовольство экономическими условиями выражается в виде культурной ответной реакции. Люди примыкают к энергичным лидерам, поскольку иллюзия коллективного контроля заменяет им отсутствие личного контроля за экономическими обстоятельствами. Если Сандбу прав в том, что культурная ответная реакция в конечном счете обусловлена экономическими факторами, то при улучшении экономической политики вполне можно восстановить жизнеспособность политической и экономической модели на основе демократии и глобализации.

Предложенный им пакет стратегических мер выходит за пределы достигнутого консенсуса по поводу экономической политики, однако это вряд ли шокирует тех, кто следит за дебатами в последнее время. К ключевым элементам относятся налоги на чистую стоимость имущества, универсальный базовый доход (или отрицательный подоходный налог), углеродные налоги и дивиденды. Опираясь на положительный опыт своей родины Норвегии (и используя интересный пример автоматических автомобильных моек в Скандинавии в сравнении с их трудоемким аналогом в США), Сандбу призывает установить де-факто минимальные зарплаты. Это будет стимулировать работодателей к поиску более производительных процессов, а не к созданию рабочих мест для низкоквалифицированных кадров. Чтобы избежать риска безработицы среди работников с низкой квалификацией, он призывает повысить расходы на образование и переобучение, а также активно стимулировать спрос. Экономисты по достоинству оценят возможность поспорить о преимуществах и недостатках каждой из этих мер. Сандбу обоснованно подчеркивает, что эти меры дополняют друг друга и будут эффективны только при условии их пакетной реализации.

Книга представляет собой глубокий и всесторонний обзор последних экономических аналитических исследований о факторах, лежащих в основе трудностей, с которыми сталкивается электорат в условиях демократии/глобализации. Мне бы хотелось, чтобы автор более широко исследовал вопросы искусства политического убеждения. Даже если подлинным источником недовольства является экономика, политические тезисы, созвучные нравственным предпочтениям людей, имеют больше шансов на утверждение в парламенте. Сандбу предпринимает робкие шаги в этом направлении. Так, например, он представляет любопытную точку зрения правого крыла на универсальный базовый доход. Он также подчеркивает, что половинчатые реформы, в отличие от его амбициозного пакета мер, с большей вероятностью будут заблокированы. Ваш рецензент надеется увидеть в следующих колонках и книгах Сандбу более подробный анализ того, как преодолеть политические препятствия. **ФП**

ПАОЛО МАУРО — заместитель директора Департамента по бюджетным вопросам МВФ.

Программный вирус

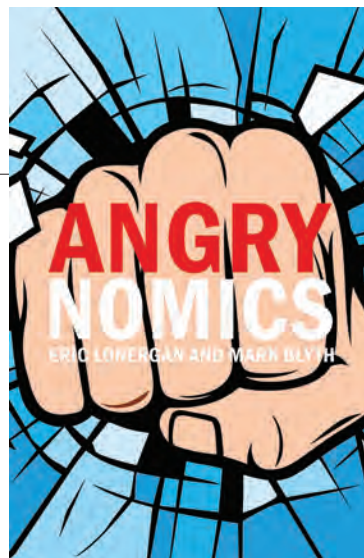
НЕСМОТЯ НА ЗАГОЛОВОК книга «*Angrynomics*» («Экономика гнева») не просто о гнев и экономике. На самом деле, она состоит из трех связанных между собой тем: истории капитализма за последние 150 лет, анализа текущего недовольства (гнева) и ряда предложений на будущее.

Книга представляет собой серию увлекательных коротких рассказов и «Диалогов Платона». Несмотря на то что книга рассчитана на широкую аудиторию, она опирается на научные исследования во многих областях и на работы таких авторов, как экономисты Михаэл Калецкий и Джон Кейнс, историк Карл Полањи, психиатр Аарон Бек и философ Марта Нуссбаум. Авторы призвали на помощь все интеллектуальные силы, чтобы решить амбициозную задачу: вскрыть причины выражаемого в настоящее время гнева по поводу экономики и предложить идеи для его преодоления.

Вначале Эрик Лонерган и Марк Блайт проводят различие между «полезным» и «вредным» гневом общестственности. Так называемый «полезный» гнев обусловлен нравственным возмущением по поводу нарушителей общестственных норм, тогда как «вредный» гнев представляет собой иррациональные, узкосоциальные настроения, которыми манипулируют политики-популисты в своих корыстных интересах. По мнению авторов, отмечаемый в последнее время (в основном) полезный гнев обусловлен макроэкономическими тенденциями (стагнацией и неравенством зарплат, «пузырями» на рынке активов) и возмущением по поводу односторонних мер политики в ответ на финансовый кризис десять лет назад. Книга написана до глобальной пандемии, однако является хорошей основой для анализа влияния кризиса, спровоцированного пандемией COVID-19, который, помимо макроэкономических проблем, усилил влияние факторов стресса на микроуровне.

Авторы утверждают, что в последнее время капиталистическую систему можно сравнить с постоянно выходящим из строя компьютером. Однако в отличие от прошлых системных кризисов, таких как «Великая депрессия» или стагфляция 1970-х годов, капиталистическая система так и не смогла успешно «перезагрузиться» после мирового финансового кризиса. Это означает, что государства смогли успешно отремонтировать операционную систему «Капитализм 1.0» (до «Великой депрессии») и «Капитализм 2.0» (период кейнсианства), однако систему «Капитализм 3.0» (текущий период неолиберализма) так и не удалось перезагрузить, после того как она рухнула под действием «вирусов».

А что это были за «вирусы в операционной системе»? Стагнация зарплат, «пузыри» на рынке активов, чрезмерный уровень заемных средств в банках и неравенство. В книге хорошо освещены эти аспекты, но авторы могли



Eric Lonergan and Mark Blyth

Angrynomics

Columbia University Press,
New York, NY, 2020, 192 pp., \$30.00

бы более глубоко проанализировать меняющиеся политэкономические факторы, поскольку такие явления — это не только продукт самой экономической системы, но и следствие событий, которые повлекли за собой изменения политического ландшафта.

Последний раздел посвящен предложениям, включая «вертолетные деньги», двойные процентные ставки, бюджетные советы, привлечение денег через лицензирование, суверенные фонды благосостояния и углеродные налоги. К сожалению, большинство этих мер предлагалось ранее, и уже известны их экономические недостатки. Вместе с тем наиболее интересная идея авторов связана с суверенными фондами благосостояния. Официальным органам рекомендуется использовать их более активно, пользуясь низкими (или отрицательными) процентными ставками по государственным облигациям, чтобы инвестировать в инструменты фондового рынка. Кризис COVID-19 — хорошая возможность для таких фондов, поскольку процентные ставки по безрисковым активам еще ниже, а цены на акции находятся на минимальном уровне.

В целом книга «*Angrynomics*» — хорошая призма, через которую можно увидеть текущие политические события в более широком контексте. Ее также отличает удивительная прозорливость, поскольку она содержит концептуальную основу для анализа факторов стресса на микро- и макроэкономическом уровне, что в скором времени позволит нам понять влияние беспрецедентного кризиса COVID-19. **ФР**

АНТониО СПИЛИМБЕРГО — заместитель директора Исследовательского департамента МВФ.

Творить историю

Тунис посвятил банкноту достоинством 10 динаров первой в стране женщине-врачу

Мелинда Уир

КОГДА НЕСКОЛЬКО лет назад группа сотрудников Центрального банка Туниса рассматривала возможность изменения оформления некоторых банкнот, они знали, что хотели посвятить купюру в 10 динаров современнику, который внес значительный вклад в развитие их страны, кто, как сказал управляющий банка Маруан Эль-Абасси, «является олицетворением тунисского профессионализма».

Они выбрали лицом новой банкноты, которая была эмитирована весной 2020 года, покойную Тавхиду бен Шейх (1909–2010), первую в Тунисе женщину-врача.

Бен Шейх во многом стала первой — первой в Тунисе студенткой, получившей в 1928 году высшее образование и, по некоторым сведениям, первой мусульманкой в Северной Африке, получившей диплом врача (в 1936 году

она окончила Парижский университет). Она считается первой женщиной-врачом не только в Тунисе, но и во всем арабском мире.

Бен Шейх также вошла в историю, хотя и посмертно, как вторая женщина, чье изображение попало на валюту Туниса. До нее первой на банкноте достоинством 10 динаров в 2005 году появилась легендарная основательница и царица древнего Карфагена Элисса (Дидона). Также, по имеющейся информации, новая банкнота стала первой в мире, посвященной женщине-врачу.

«Я четко осознавал, что нам нужен кто-то из нашей эпохи, — заявил Эль-Абасси, добавляя, что они не искали именно женщину. — Спустя десять лет после революции мы хотели, чтобы наши купюры стали зеркалом всей страны».

Влиятельная фигура

После возвращения в Тунис Бен Шейх открыла частную клинику, где пациентов лечили независимо от их национальности и платежеспособности. Будучи единственной в стране женщиной-врачом, она стала влиятельной фигурой в тунисской медицине, сфере планирования семьи и законодательства; являясь акушером-гинекологом, она основала первый в стране центр планирования семьи и проводила кампании за доступность контрацепции и аборт, которые были впервые легализованы в ограниченных объемах в 1965 году. Бен Шейх стала первой женщиной-врачом, принятой в Национальный совет врачей Туниса. В своей дальнейшей карьере она занимала пост вице-президента тунисского Красного полумесяца.

Бен Шейх родилась в консервативной богатой семье и благодаря поддержке своей овдовевшей матери, несмотря на протесты родственников-мужчин, смогла получить высшее образование в то время, когда такие возможности для женщин в колониальном Тунисе были редкостью. Почти век спустя студентки получили полный доступ в колледжи и университеты Туниса, при этом, по словам Эль-Абасси, женщины составляют более половины учащихся. В 2018 году Лига арабских государств объявила



ФОТО ПРЕДОСТАВЛЕНЫ ЦЕНТРАЛЬНЫМ БАНКОМ ТУНИСА

Выпуск новых банкнот Туниса достоинством 10 динаров начался весной 2020 года. На них изображен портрет доктора Тавхиды бен Шейх и искусно выполненные берберские гончарные и ювелирные изделия.



Тунис «Столицей арабских женщин 2018–2019 годов» в знак признания прилагаемых в стране усилий по улучшению положения женщин.

На посвященных Бен Шейх ярко-синих банкнотах достоинством 10 динаров, дизайн которых был создан тунисским художником Али Фахетом, представлены:

- портрет Бен Шейх на лицевой стороне купюры,
- изображения искусно выполненных берберских гончарных и ювелирных изделий ручной работы на оборотной стороне,
- защитные элементы, такие как трехмерные полосы, радужное покрытие, микротекстовая гравировка, круги с эффектом вращения, прозрачные элементы и флуоресцентные нити, которые светятся под воздействием ультрафиолетовых лучей.

Своевременная дань уважения

По словам Эль-Абасси, кроме дани уважения наследию Бен Шейх и поколений женщин, которых она вдохновила,

новая банкнота служит знаком признания достижений всех тунисских женщин.

Несмотря на то что она была разработана еще до начала пандемии COVID-19, новая банкнота служит выражением благодарности работе тунисских врачей и другого медицинского персонала, среди которого много женщин, во время кризиса. «Это явилось очень хорошим жестом в отношении врачей и медицинских работников, которые борются с COVID-19 в Тунисе».

По заявлению Эль-Абасси, новая банкнота была хорошо принята общественностью. Для повышения охвата среди более молодых тунисцев центральный банк в сотрудничестве с местным стартапом разработал приложение для виртуальной реальности Flouss, чтобы рассказывать истории, связанные с его банкнотами. **ФР**

МЕЛИНДА УИР — сотрудник журнала «Финансы и развитие».

Тавхида бен Шейх и другие члены АМССА (Ассоциации мусульманских студентов Северной Африки) в Париже, 1930 год. Бен Шейх станет первой женщиной-врачом в Тунисе и во всем арабском мире, а позже вице-президентом тунисского Красного Полумесяца.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВАЛЮТНЫЙ ФОНД

Пандемия приводит к трагической гибели людей и к подрыву привычного общественного и экономического порядка в невиданных в истории человечества масштабах. Сейчас, как никогда, важно, чтобы экстренным финансированием были обеспечены те, кто в нем нуждается.

Какое влияние оказывает COVID-19 на мировую экономику?



Самым лучшим памятником тем, кто погиб во время пандемии, станет более экологически чистый, умный и справедливый мир.

КРИСТАЛИНА ГЕОРГИЕВА,

директор-распорядитель МВФ

Финансы и развитие, сентябрь 2020 года



MFIRA2020003