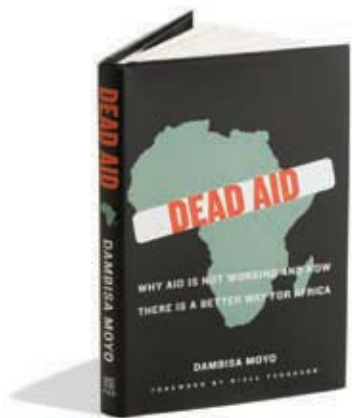


Тезисы ортодоксального возрожденчества



Dambisa Moyo

Dead Aid

Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa

Farrar, Straus and Giroux, New York, 2009, 188 pp., \$24.00 (paper).

В ЭТОМ широко обсуждаемом нападении Дамбисы Мойо на систему помощи — в противоположность тому, что Вы, возможно, слышали, — вовсе не говорится, что вся помощь должна прекратиться через пять лет. Мойо действительно ставит риторический вопрос о последствиях быстрого прекращения всей помощи, но на стр. 76 четко разъясняется, что она действительно рекомендует: уделять гораздо больше внимания использованию помощи для стимулирования механизмов финансирования, отличных от помощи, с тем чтобы со временем помощь могла сократиться и была достигнута конечная цель — «мир, свободный от помощи».

Для оценки убедительности этой книги нам необходимо понимать, что она — не о том, как следует развиваться Африке; она о том, какие механизмы финансирования ведут к лучшим результатам развития в Африке. Мойо определяет помощь как систематические денежные трансферты правительствам в форме грантов или льготных ссуд — за исключением гуманитарной, экстренной и благотворительной помощи, поступающей непосредственно нуждающимся. Ее задача состоит в том, чтобы показать, что определенная таким образом помощь не может существенно расширить экономические возможности простых африканцев и что лишь набор альтернативных механизмов финансирования развития существенно расширил бы экономические возможности простых африканцев.

Заканчивая чтение этой книги, я выношу из нее три заключения: содержащееся в ней обвинение против системы помощи является ее наиболее убедительным и наименее оригинальным вкладом; предлагаемая в ней альтернатива системе помощи наиболее оригинальна и наименее убедительна. По двум этим причинам главное значение этой книги связано, должным образом, не с тем, что в ней написано, а с тем, кто ее написал. Поясню каждый из этих пунктов.

Во-первых, в книге совершается резкое нападение на ряд мифов и глубоких недостатков системы помощи.

В общем случае эти обвинения до определенной степени точны, хорошо обоснованы и ценны. Приведу лишь несколько из них. У доноров никогда не было веских оснований для применения уроков, извлеченных из успехов плана Маршалла по реконструкции богатой Европы, для преобразования бедного континента. Донорам часто не удавалось создать механизмы, четко и убедительно наказывающие за сбой в эффективном предоставлении помощи или надежно ограничивающие помощь коррумпированным режимам. Последний долговой кризис был в меньшей степени знаком отсутствию у доноров альтруистического стремления к прощению долга, нежели знаком того, что предыдущие раунды прощения долга не смогли затронуть фундаментальных проблем. Обоснование помощи чувством вины и модой несовместимо с обеспечением строгой подотчетности за результаты. Индустрия помощи явно заинтересована в том, чтобы представлять Африку как беспомощный и нуждающийся регион — образ, напрямую подрывающий усилия по привлечению частных инвестиций.

Эти снаряды, к сожалению, попадают в самую точку. Разумеется, они не оригинальны: как указывает Мойо, эти аргументы излагались раньше и весьма убедительно в широко известных читателям книгах такими авторами, как Питер Бауэр, Уильям Истерлас, Николас ван де Валле, Эберхард Ройссе, Дэйвид Согги и многими другими. Поэтому их ценность здесь заключается в громком напоминании миру о том, что многие проблемы, которые часто обходятся в учтивых разговорах, остаются неразрешенными — и заслуживают нового неотложного внимания.

Во-вторых, в книге предлагаются четыре альтернативных пути финансирования развития в Африке. Здесь изложение предстает как бодрящий и вызывающий «мозговой штурм». Но как программа политики эта книга вызывает сомнения, так как она отнюдь не содержит достаточных доказательств того, что рекомендуемые в ней реше-

тельные изменения в механизмах финансирования существенно улучшат результаты развития. Если эти предложения и правильны, в книге это не показано.

• Мойо считает, что большее число африканских стран и фирм должно получить рейтинги облигаций и использовать частные облигационные рынки. Читатели не узнают о том, что многие малые и бедные страны Африки, включая Бенин, Мали и Малави, уже имеют суверенные рейтинги, присвоенные им агентствами Fitch или Standard & Poor's (рейтинги, за которые заплатили (гм!) донорские организации, как заметил Тодд Мосс). Кроме того, не вполне установлено, что крупные объемы частного капитала начинают поступать в страну лишь благодаря появлению рейтинга облигаций. В исследовании, которое провел Дилип Рата, показано, что значительную часть дисперсии рейтингов для не имеющих рейтинга стран легко можно предсказать на основе существующей, свободно доступной информации об этих странах, поэтому нет уверенности в том, что рейтинг как таковой расскажет инвесторам много такого, что им еще неизвестно. И одна из двух стран, которые представляются в книге как примеры успешного привлечения крупномасштабного облигационного финансирования — Габон (стр. 93), — к сожалению, относится к самым нижним 12 процентам стран планеты по показателю «контроля над коррупцией», согласно проекту Всемирного банка «Значение государственного управления» (*Governance Matters*). Просто это не согласуется с жестким тезисом книги о том, что «помощь — это и есть проблема», и что другие формы финансирования позволяют решить «эту проблему».

• В книге *Dead Aid* высказывается похвала китайскому правительству за его содействие прямым иностранным инвестициям (ПИИ) в Африке, и говорится, что другие доноры должны следовать их примеру, но что предоставляемая ими помощь препятствует ПИИ. Читатели будут правы, если задумаются о приводимых Мойо данных о том, что 78 процентов танзанийцев считают влияние Китая полезным, тогда как влияние США считают полезным лишь 36 процентов. Но все эти лавры, отдаваемые Китаю, отвлекают нас от того, чтобы поставить другие вопросы: почему крупные потоки помощи из Китая, сопровождающие китайские ПИИ, не приносят такого же явного вреда, что и другая помощь? И если помощь Запада препятствует западным ПИИ, почему она не препятствует китайским ПИИ? В более качественном обсуждении внимание заострилось бы на том, какие ограниченные успехи и серьезные проблемы возникали

в ходе длительных попыток стимулировать ПИИ, например, тех, которые принимались Многосторонним агентством инвестиционных гарантий или Корпорацией зарубежных частных инвестиций США.

- Мойо рекомендует, чтобы страны-доноры перестали подрывать африканский экспорт, в частности снизив свои щедрые субсидии на сельскохозяйственные продукты, такие как хлопок и сахар. Это похвально, но имеется очень мало доказательств того, что снижение остающихся торговых барьеров приведет к «большому взрыву» в Африке. Нэнси Бэрдселл, Дэни Родрик и Арвинд Субраманиян указывали, что девальвация валют 14 африканских стран в 1994 году — которая мгновенно удвоила внутреннюю стоимость всего экспорта, — практически не обеспечила устойчивого сокращения бедности для фермеров-хлопководов в Западной Африке.

- Наконец, Мойо рекомендует мобилизовать собственный капитал Африки — например, путем расширения микрорекредита и снижения затрат на пересылку денежных переводов работников из других стран. Эти, возможно, хорошие идеи о финансировании заслуживают более пристального внимания, но опять же неясно, насколько они смогут улучшить результаты развития. Джонатан Мордух и Дэйвид Рудман строго доказали, что, несмотря на блестящую репутацию микрорекредита в кругах, занимающихся вопросами развития, данные о масштабах его воздействия в плане преодоления бедности остаются до странности скудными. А сокращение затрат на пересылку денежных переводов на несколько процентных пунктов будет иметь ограниченный эффект для потоков денежных переводов до тех пор, пока страны не позволят большему числу африканцев мигрировать — например, если Экономическое сообщество Западноафриканских государств действительно внедрит в практику признанные де-юре протоколы о свободном движении рабочей силы, или если богатые страны-доноры расширят возможности для временной работы африканцев.

Вместе с тем в рекомендациях книги звучат оптимистические ноты: увеличение выпуска «коллективных облигаций» позволило бы увеличить капитал для многих малых стран, одновременно объединив риски и снизив транзакционные барьеры, вслед за новым Панафриканским фондом по развитию инфраструктуры Южной Африки. Следует уделять значительно больше внимания обеспечению базовой инфраструктуры, необходимой Африке для международной интеграции, например, строительству и текущему ремонту основных автодорог и линий электропередачи. Общее в этих оптимистических

нотах то, что они напрямую затрагивают фундаментальную проблему развития Африки к югу от Сахары, заключающуюся в том, что экономика, которая значительно меньше в долларовом выражении, чем экономика американского города Чикаго, раздроблена на 48 отдельных стран. Экономика Чикаго никогда бы не справилась с такой задачей без мощных финансовых и других механизмов, обеспечивающих ее районам возможность для совместной работы.

«Книгу существенно ослабляет ряд заявлений, которые слишком резки, чтобы их можно было доказательно обосновать».

Коллективные облигации, дороги и миграция в этом отношении служат на благо Африки.

Книгу существенно ослабляет ряд заявлений, которые слишком резки, чтобы их можно было доказательно обосновать. Ее железная настойчивость в утверждении того, что помощь «гарантирует экономический крах», с трудом согласуется с тем фактом, что многие страны Африки, в которых помощь составляет гораздо больше 10 процентов ВВП, в последнее десятилетие демонстрировали устойчивый реальный рост, в том числе Гана, Танзания, Мали, Буркина-Фасо, Мозамбик и Уганда. Как отметили многие рецензенты, книге требовалась более тщательная проверка фактов, и она содержит многочисленные достойные сожаления ошибки: например, в ней утверждается, что «объем донорской помощи Африке медленно сокращается», в то время как, по данным Организации экономического сотрудничества и развития, потоки помощи в страны Африки к югу от Сахары почти удвоились за период с 1997 по 2007 год — с 32 млрд долларом США до 58 млрд.

В-третьих, несмотря на ее существенные ограничения, одна из причин, по которым эта книга заслуживает внимания, состоит в том, что она написана африканкой. С этим наблюдением трудно поспорить — более того, об этом возмещается в первом предложении предисловия к самой книге, написанного авторитетным ученым Ниалом Фергюсоном. Подобно книге Кваме

Нкрумаха «Африка должна объединиться» (*Africa Must Unite*), написанной полстолетия назад, *Dead Aid* предъявляет глубокие и действенные обвинения существующей международной системе за ее неспособность содействовать развитию в Африке. Также подобно Нкрумахе, Мойо выражает очень реальную и широко разделяемую африканцами неудовлетворенность западным обращением, хотя она и оказывается в затруднении, пытаясь предложить конкретные альтернативы проблематичным мерам политики прошлого. Но что наиболее важно, книги Нкрумаха и Мойо сохраняют свою ценность, так как в них правильно представлена более общая картина: развитие Африки в основном находится в руках Африки, попытки аутсайдеров содействовать ему наталкиваются на внутренние ограничения, и эти наблюдения являются наиболее убедительными, когда их высказывает африканец.

Таким образом, одним из наиболее интересных вопросов, которые поднимает эта книга, должен быть вопрос, стоящий в стороне от методов финансирования развития в Африке: почему Запад получает столь мало вдумчивых, критических аналитических оценок помощи и развития, написанных и высказанных африканцами? Несомненно, они существуют — включая работы Бенно Ндулу, Агустина Фосу, Нгоци Оконью-Ивеала, Эндрью Мвенда и многих других, — но их слишком мало и они не пользуются широкой известностью на Западе. Возможно, ограничен спрос: западные агентства и редакторы предпочитают западных авторов. Возможно, ограниченное предложение: талантливые африканцы, стремящиеся сделать блестящую карьеру, не решаются критиковать донорские агентства, которые будут их спонсорами или клиентами. Возможно, существует множество других причин.

Ясно то, что больше африканцев должно выражать свои мнения по этим важнейшим вопросам. В нынешнем году Фонд Хьюлетта и Фонд Билла и Мелинды Гейтс открыли крупномасштабную программу для поддержки 24 аналитических центров по вопросам политики в Африке — большой шаг вперед в ликвидации барьеров между идеями о развитии, имеющимися у африканцев, и миром. Надеюсь, что культивируемый ими критический образ мышления будет способствовать значительно расширению роли африканцев в этой жизненно важной дискуссии.

Майкл А. Клеменс,
научный сотрудник

Центра по вопросам глобального
развития

Твердые приверженцы низкой планки



Eduard Brau and Ian McDonald, editors

Successes of the International Monetary Fund

Untold Stories of Cooperation at Work

Palgrave Macmillan, New York, 2009, 231 pp., \$34.95 (paper).

ЭТА книга — содержательный и полезный сборник очерков, написанных сотрудниками Международного Валютного Фонда (МВФ), а также относящихся к ним комментариев заинтересованных обозревателей. Сборник предоставляет больше материала для сторонников МВФ, чем для его противников — как слева, которые утверждают, что МВФ слишком резок в своих рекомендациях по экономической политике, так и справа, которые утверждают, что МВФ слишком мягок или заблуждается в своих рекомендациях по экономической политике.

В книге представлены шесть целевых исследований финансовой помощи МВФ: Корея, 1998 год, Польша, 1990–1991 годы, Турция 2001–2002 годы, Танзания 1995–2007 годы, Бразилия, 2002 год, и Уругвай, 2002–2003 годы. Каждая глава включает комментарий, написанный теми, кто участвовал в соответствующей программе или деятельности, или тщательно наблюдал за ней. Комментарии повышают ценность изложения, но они не содержат полноразвернутых и объективных критических замечаний. В интересах полного раскрытия информации сообщу, что я был участником или пристальным наблюдателем в четырех из шести страновых исследований (кроме Танзании и Уругвая) и во всех видах деятельности.

Основная ценность этих шести очерков заключается в том, что в них заостряется внимание на ключевых решениях,

принятых властями стран и МВФ. В пяти из шести случаев описанные эпизоды имели место на заключительном этапе зачастую продолжительной и отнюдь не успешной серии программ и взаимодействий между страной и МВФ. Авторы не вполне признают этот факт в каждом случае. Основное исключение составляет Уругвай, хотя таковым может считаться и программа на переходный период в Польше. Меня также поразил парадокс, содержащийся в целевом исследовании по Танзании. В заслугу МВФ вменяется как предоставление Танзании финансовой поддержки в размере 400 млн долларов США в 1995–2005 годы, так и прощение ей остающегося долга перед Фондом в 2006 году.

Три очерка, посвященные другим видам деятельности МВФ, носят в основном описательный характер, что не снижает их общей полезности для тех, кто не прошел через события 1990-х годов или не помнят их отчетливо. Очерк о готовящихся персоналом МВФ изданиях «Перспективы развития мировой экономики» с пользой представляет их более долгую историю начиная с 1980 года. Однако в нем содержится больше самовосхвалений, чем в других очерках, и поэтому он является менее убедительным. Взятые вместе, эти целевые исследования иллюстрируют широкий спектр экономических, финансовых и политических вопросов, которые возникают в связи с программами, получающими финансовую поддержку от МВФ. Читателю было бы трудно оставаться при том мнении, что МВФ применяет типовой подход к разработке программ, пользующихся поддержкой МВФ.

Очерки заставляют читателя задуматься о смысле «успеха» программ МВФ. Редакторы определяют успех МВФ как «внесение значительного позитивного вклада», что является относительно низкой планкой, а также размышляют об условных альтернативах финансовой поддержке МВФ. В отсутствие такой поддержки непосредственные экономические и финансовые последствия для страны, вероятно, ее соседей, и, возможно, всего мира были бы более негативными. Они рассматривают возможность того, что некоторые страны, в качестве альтернативного варианта, могли бы получить финансовую поддержку от их друзей и союзников, но без проведения реформ экономической политики, которые обеспечили общий успех.

В очерках и комментариях подразумевается, а иногда и напрямую представляется, второй критерий успеха МВФ: могли ли рекомендации МВФ по вопросам экономической политики быть лучше? Ответ почти во всех случаях утвердительно, как часто отмечается властями стран, особенно в случае Уругвая, но это слишком жесткий критерий, чтобы по

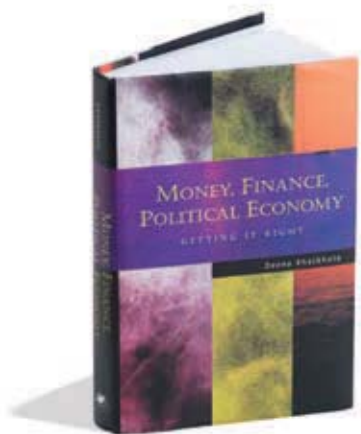
нему можно было оценивать какие-либо меры в ответ на кризис. Преобладающая идея этих шести целевых исследований состоит в значении авторства стран в разработке программ. Программа принадлежала властям страны, и они боролись за то, чтобы определять и самостоятельно разрабатывать ее содержание. Исключение из этой закономерности составляет Корея, где общественность по-прежнему считает, что все произошедшее было «кризисом МВФ», а не корейским кризисом. Однако даже в этом случае, до тех пор пока новое корейское правительство не приняло непосредственного участия в разработке программы, финансовые власти других стран не склонны были направлять больше финансирования в Корею через МВФ и, через заднюю дверь, иностранным кредиторам.

Идея книги о роли МВФ в текущем глобальном экономическом и финансовом кризисе, основанная, в частности, на опыте Бразилии и Уругвая, состоит в том, что для МВФ важно быть гибким, готовым к принятию рисков и осначенным финансовыми средствами для принятия ответных мер в таких масштабах, которые соответствуют потребностям и обстоятельствам стран.

По поводу реформ МВФ сообщается, содержащиеся в этой книге, являются несколько более обескураживающими. Полуочерк Тома Дуосона напоминает читателям о том, что государства-члены МВФ контролируют прозрачность и подотчетность Фонда. Например, государства-члены в конечном счете определяют правила, регламентирующие выпуск документов Исполнительного совета, а также, в значительной степени, информацию, которую МВФ публикует о своих государствах-членах. Аналогичным образом, Чарльз Енох в своем полуочерке об обеспечении прозрачности странами, отмечает, что со времени создания Специального стандарта распространения данных в 1999 году государства-члены были не склонны еще выше поднимать планку в этой области.

В целом авторы, возможно, в чем-то остановились на полпути, но они предоставляют серьезному исследователю эволюции МВФ содержательную информацию об этой центральной глобальной организации.

*Эдвин М. Трумэн,
старший научный сотрудник
Института международной
экономики им. Петерсона*



Deena Khatakate

Money, Finance and Political Economy

Getting It Right

Academic Foundation, New Delhi, 2009, 385 pp., \$39.95 (cloth).

«**Ж**ИЗНЬ движется вперед, но понять ее можно только двигаясь назад», — писал философ Кьеркегор. Этот сборник трудов всей жизни индийского экономиста Дины Хатхате может быть понят как бунт против значительной части его интеллектуального наследия: социализма и централизованного планирования, кейнсианской макроэкономики и негативного взгляда на отношения между Севером и Югом. Напротив, в этих очерках выдвигается пылкая (но не лишённая критики) защита капитализма и рынков, поддерживаются макроэкономические теории как Фридмана, так и Кейнса, и призывается принять конструктивный подход к отношениям между развивающимися и развитыми странами.

Последняя из этих тем проиллюстрирована, пожалуй, в лучшей статье сборника, которая посвящена проблеме утечки мозгов — эмиграции квалифицированных работников в страны с развитой экономикой. В этой статье, опубликованной в «Ф&Р» в 1971 году, Хатхате оспаривал преобладающее мнение о том, что утечка мозгов — это зло, разновидность помощи бедных богатым. Он показал, что, поскольку эмиграция в основном идет из развивающихся стран с явно избыточным предложением квалифицированной рабочей силы, она фактически является социальным предохранительным клапаном для бедных стран. И, поскольку

она стимулирует «взаимное обогащение идеями» между квалифицированными работниками из бедных и более богатых стран, утечка мозгов может представлять собой «желательные инвестиции».

Существуют примеры того, что это предсказание сбывается, например, успехи в экспорте программного обеспечения из таких стран, как Израиль, Индия и Ирландия в более развитые страны. Профессор Университета Карнеги-Меллон Ашиш Арора показал, что эти успехи отчасти обусловлены наличием «резервной армии неполностью занятых инженеров и ученых в этих странах, которые ранее мигрировали в США и Соединенное Королевство». Поработав за границей, эта диаспора приобрела опыт в области ведения бизнеса их будущими клиентами — бывшая утечка мозгов обратилась в приток мозгов, как предсказывал Хатхате.

Другие очерки в этой книге, посвященные отношениям между Севером и Югом, включают очерк о «конфликте и сотрудничестве в международной валютно-финансовой системе». Написанный в 1987 году, он прогнозирует многие реформы МВФ и других международных организаций — например, предоставление Югу «больших прав голоса» в принятии решений, — которые уже проведены или вышли на первый план в повестке дня. Разумеется, Хатхате был одним из многих, кто высказывал подобные предположения. Но, как отмечает он в предисловии, он «получил нагоняй» за эту статью, так как в то время он работал в МВФ. В любом случае, Хатхате вскоре покинул МВФ после двух десятилетий работы и стал редактором научного журнала «Мировое развитие».

До прихода в МВФ Хатхате в течение более десяти лет — с 1955 до 1968 года — работал в Резервном банке Индии, центральном банке страны. Поэтому неудивительно, что второй основной темой очерков является роль макроэкономической и финансовой политики в содействии экономическому росту. В 1950-е годы кейнсианская доктрина ратовала за бюджетный дефицит как средство стимулирования экономического роста в развивающихся странах. Это обосновывалось тем, что, поскольку в этих странах имелись недостаточно используемые ресурсы, масштабированные государственные расходы могут позволить задействовать эти ресурсы, не вызывая инфляции. Однако Хатхате пишет, что негативные свидетельства фактического воздействия государственных расходов убедили его в том, что «все, что произошло в результате масштабированного использования бюджетного дефицита — это инфляция, снижение доходов, сбережений

и инвестиций». Взгляды Хатхате о денежно-кредитной политике также отличались от кейнсианской точки зрения 1960-х годов: в них подчеркивалась необходимость в правилах для направления деятельности центрального банка, вместо предоставления ему слишком широкой свободы действий.

Третьей темой является противостояние риторики и реальности социализ-

«В этих очерках выдвигается пылкая (но не лишённая критики) защита капитализма и рынков».

ма и централизованного планирования. Хатхате винил социализм в том, что он пытался обеспечить и экономический рост, и справедливость, но не обеспечил ни того, ни другого. Реальная проблема развивающихся стран, говорил он, заключалась не столько в асимметричном распределении доходов, сколько в «повышении уровня жизни всей массы населения, что возможно только при быстром экономическом росте». Эти взгляды существенно расходились с основным направлением в то время, когда Хатхате писал о них в 1978 году. Вместе с тем он не является нестигаемым приверженцем капитализма и свободных рынков. Так, его взгляды о свободном движении капитала близки к взглядам его соотечественника Джаджиша Бхагвати в том, что он является сторонником осторожного подхода, учитывая свидетельства того, что успешная либерализация может способствовать финансовым кризисам.

*Чарльз Коллинз,
заместитель директора,
и Пракаш Лунгани,
советник Исследовательского
департамента МВФ*