

РАЗРАБОТКА экономической политики в сегодняшнем глобализированном мире является трудной даже для тех, кто был законно избран или назначен и пользуется всеми атрибутами официальной должности. Однако Мария Рамуш начала составлять варианты направлений макроэкономической политики для Южной Африки в 1980-е годы, когда она была подпольным членом тогда нелегальной организации и перемещалась между континентами с запрятанными информационными документами. Это было еще одним этапом в ее подготовке к работе в первом правительстве большинства Южной Африки, которое пришло к власти в 1994 году и перед которым встала труднейшая задача примирить ресурсы хронически слабой экономики и большие потребности населения, которое недавно обрело политические права.

Рамуш пришла в правительство через год после его прихода к власти, когда его стремление восстановить устойчивость бюджета стало вызывать серьезные трения в отношениях с укоренившимися группами с особыми интересами и министерствами с большими расходами. Она вначале была заместителем генерального директора по финансовому планированию в Министерстве финансов, а затем генеральным директором Казначейства. Ее основанная на знаниях практичность и склонность к беспристрастному анализу позволили ей успешно играть роль составителя планов и генератора идей для министров экономики, которые остро нуждались в приемлемых вариантах.

Прошлый опыт студентки-активистки и преподавателя в либеральном питомнике Университета Витватерсранд сформировал прочную политическую основу Рамуш как активной сторонницы правления большинства. Когда эти прогрессивные инстинкты были дополнены последующим опытом работы в качестве исследователя и экономиста в коммерческом банке, она стала мощной силой, которая обещала быстрые результаты для любого предприятия, которое не побоялось ее использовать. Африканский национальный конгресс (АНК), когда он формировал первое правительство большинства Южной Африки, старательно использовал энтузиазм Рамуш.

Прямой подход

Первой организацией, которая испытала характерный для Рамуш прямой подход к решению проблем, был коммерческий банк, где она начала свою первую работу в 1978 году. Рамуш родилась в Лиссабоне, Португалия, в семье, которая эмигрировала в Южную Африку, когда ей было шесть лет. Школа, где она училась, находилась в городе в 60 милях от Йоханнесбурга. «Когда я начала работать в банке, я узнала, что у них есть отличная программа оплаты обучения, но когда я обратилась с заявлением, мне было сказано, что женщин не принимают, — вспоминает Рамуш. — Я начала борьбу с банком против вопиющей несправедливости. Со временем в нем сменилось руководство, а вместе с ним поменялись и правила. К тому времени я боролась уже примерно пять лет, дошла до головного офиса банка, и они решили, что хаоса, который я устроила, было достаточно. Они поменяли правила, и я бы-

Боец невидимого фронта

Саймон Уилсон берет интервью у Марии Рамуш

ла первой женщиной, которой оплатили учебу в университете по этой программе».

Знакомство с политическим радикализмом в Университете Витватерсранд (известным под кратким названием «Витс») переменяло Рамуш. Была середина 1980-х годов, когда международные санкции стали сказываться на Южной Африке и поощрять больший активизм внутри страны, направленный против правления меньшинства. «Я училась в Витсе в весьма политизированный период, стала принимать участие и, безусловно, весьма заинтересовалась политикой. После университета возвращаться в банк было очень тяжело». Она вернулась к академической жизни в качестве лектора по экономике и установила контакты с АНК, политическим движением, которое сейчас является правящей партией Южной Африки, но было еще вне закона (запрещено национальным законодательством) в 1980-е годы. Во время преподавательской работы в Витсе, Университете Южной Африки и Лондонской школе экономики (ЛШЭ) Рамуш тайно вступила в экономическую секцию АНК.

«Я активно участвовала в формировании многих дебатов в составе группы АНК по экономической политике. До того как был снят запрет на АНК, я много времени проводила в полях между Йоханнесбургом и другими городами для ведения политической работы. Много документов АНК по экономической политике мы написали за пределами страны». Даже сейчас Рамуш не говорит, где конкретно. В 1990 году был снят

запрет на АНК, фактический лидер Нельсон Мандела был выпущен из тюрьмы, а должностные лица АНК стали готовиться к управлению страной. «Мы пережили бурный период: на нас лежала ответственность, мы совместно создавали структуры, разрабатывали на ходу политику, брали элементы политики АНК и пытались придать им форму и объединить в целое. Я входила в команду, которая работала над главой временной конституции, посвященной финансам, в том числе независимости центрального банка».

Двойная роль

Рамуш сохранила свою двойную роль, но на сей раз выполняла ее открыто. «Я много перемещалась между Лондоном и Йоханнесбургом, а также переключалась между преподаванием и переговорами. В один период я преподавала монетарную теорию продвинутым студентам и вела переговоры относительно положений о независимости центрального банка, поэтому для меня и студентов это было волнующее время. К тому времени, когда мы вошли в правительство, мы много работали и ломали голову в раздумьях. Конечно, ни у кого из нас не было никакого опыта работы в правительстве».

АНК по праву победил на первых свободных выборах в Южной Африке в апреле 1994 года и сформировал первое в стране правительство большинства. Рамуш, считая свою работу выполненной, вернулась в ЛШЭ и намеревалась использовать свои исследования о независимости центрального

банка для получения докторской степени. Но ее прежние коллеги по АНК хотели вернуть своего решительного разработчика политики и предложили ей вакантную должность в Министерстве финансов нового правительства. Для принятия решения ей не потребовалось много времени. «Возможно, я недооценила, насколько сложным будет процесс расставания после того, как я была вовлечена в эту работу». Докторская диссертация осталась незаконченной.

Алек Эрвин, заместитель министра финансов в первом правительстве большинства, взял Рамуш на работу в Казначейство. «Когда я стал заместителем министра, мы начали искать людей, имеющих опыт с нашими основными экономической политики, именно тогда я обратился к Марии, — вспоминает Эрвин. — Она была очевидным кандидатом, поскольку занималась разработкой политики на высоком уровне, присутствовала на некоторых совещаниях по передаче власти и имела банковский опыт. Мне не пришлось настойчиво ее уговаривать. Она работала с нами длительное время».

Придя в правительство, Рамуш испытала шок. «Понимание того, что наша страна была в плачевной ситуации, стало для нас сюрпризом. Состояние государственных финансов было весьма шатким. Мы тратили на образование не намного больше, чем на обслуживание долга. Это было на грани приемлемого. Если бы мы сохранили эту траекторию, то, по нашим прогнозам, через два года ситуация изменилась бы, и мы бы тратили больше на обслуживание долга, чем на образование в стране, где должно было наблюдаться обратное положение. Действительно, нам было необходимо создать бюджетное пространство для увеличения расходов на образование, здравоохранение и социальную инфраструктуру в большей мере, чем на что бы то ни было другое. Простая логика говорит, что это невозможно без принятия некоторых действительно трудных решений, а Южная Африка была примечательна тем, что у нее было политическое руководство, обладавшее мужеством для принятия действительно трудных решений и не уходившее в сторону в ответственный момент».

Рамуш нашла свое место. Кто-то за сценой должен был составлять варианты трудных мер политики, необходимых для стабильности бюджета, и представить их исполнительной власти. Поскольку она была генеральным директором по финансам, ответственность ложилась на нее. «Наша работа в качестве государственных служащих состояла в том, чтобы представлять варианты министру и кабинету, прорабатывать различные решения и потенциальные результаты. Южная Африка смогла построить солидную налоговую базу, реформировать налоговую службу, создать институты управления государственными финансами и переориентировать бюджетные расходы с обслуживания долга на фактически, обоснованные инвестиции в социальные услуги. Я часто думаю о том, что мы, южноафриканцы, не совсем понимаем, как стране было сложно это сделать, причем в относительно короткий промежуток времени».

Масштабы изменения структуры бюджета в Южной Африке в 1990-е годы можно оценить, изучив рисунок. Если сальдо национального правительства, когда АНК пришел к власти в 1994 году, составляло -5,7 процента ВВП, то в 2007 году бюджет был сведен с небольшим профицитом. Это достижение представляется еще более значительным с учетом длинного списка обязательств по расходам нового правительства, поскольку оно старалось выполнить свои предвыборные обещания (см. вставку 1). Рамуш и ее коллеги нашли способ финансирования правительства Программы реконструкции и развития, на основе которой оно вело предвыборную кампанию и выиграло выборы, в то же время ужесточив налогово-бюджетную политику в достаточной мере,

Путь к росту экономики

Новое правительство Южной Африки быстро пришло к выводу, что его амбициозная цель в области экономического роста не может быть достигнута в условиях бюджетной нестабильности.

(В процентах ВВП)



Источники: официальные органы страны; прогнозы персонала МВФ.

чтобы поставить реалистичную цель достижения сбалансированности бюджета в течение десятилетия.

«Моя работа заключалась в том, чтобы собрать и сохранить команду из действительно толковых людей, — вспоминает Рамуш. — Многие из них все еще там работают. Мы также изменили представления людей о работе в государственном ведомстве: это место для профессионалов, где мы работаем по правилам и наращиваем потенциал. Чем больше достигнуто, тем выше планка для следующих усилий. Чем больше мы делаем, тем больше у нас бюджетное пространство». Практический подход Рамуш, основанный на математических навыках, позволил выявить потенциальные проблемы, связанные с идеалистической программой, с которой новая администрация пришла в коридоры власти (см. вставку 2).

Управление долгом

«Я помню, что когда я пришла в Министерство финансов, там отсутствовал систематический подход к управлению долгом, — вспоминает Рамуш. — Поэтому мы брали займы. В начале года мы говорили: «Эту сумму мы потратим, на такую сумму мы соберем налогов, а разницу составляет дефицит». — Тогда я говорю: «хорошо, но теперь как мы будем занимать — на каком участке кривой доходности вы хотите это делать?» — Ответ: «А что такое кривая доходности?» — А я говорю: «Ладно, мы сами образуем кривую доходности, а как мы ее будем формировать?» Но у людей было другое мышление. Они просто брали сумму необходимого заимствования и делили ее на 12».

Министерство финансов, как оказалось, сохраняло денежный резерв в размере 8–10 млрд рэндов, или 1,1–1,4 млрд долл. на непредвиденные расходы. Средства хранились на депозите в ЦБ, по ним начислялось ноль процентов. И так, правительство заимствовало на одной стороне книги и платило щедрые проценты, а поступления не использовались и хранились в наличной форме. «Это было безумием, — до сих пор возмущается Рамуш. — Я спросила: «Вы когда-нибудь слышали об управлении денежными потоками? Давайте этим займемся. Начнем потихоньку, чтобы вы не сходили с ума». — Вначале сократили денежные резервы до 1 млрд рэндов в месяц, а в конце довели примерно до 250–300 млн рэндов в месяц, экономия затрат только на этом была колоссальной. Ничего сверхсложного в этом нет, это очень просто».

Но насколько хорошо стремление к устойчивости бюджета сочеталось с правительством, избранным для исправления социально-экономических несправедливостей прошлой эпохи? Была ли сбалансированность бюджета оправданной

целью в стране с массовой безработицей и быстрой урбанизацией населения? Эрвин помнит эти вопросы, задававшиеся в коридорах власти. «Нас часто обвиняли в ортодоксальности и проведении неолиберальной политики, но это была понятная точка зрения в такой стране, как Южная Африка, где есть коммунистическая партия и сильные профсоюзы. Многие считали Марию слишком ортодоксальным финансистом и относили ее к правому крылу руководителей АНК. С учетом накопленного опыта мы можем утверждать, что выбранный нами путь был правильным».

Тито Мбовени, который создавал департамент экономического планирования АНК до прихода АНК к власти, а позднее стал управляющим Резервного банка Южной Африки, согласен с тем, что Рамуш сыграла важную практическую роль в коллективных усилиях госаппарата по реализации общей экономической стратегии АНК. Мбовени также приводит дополнительное обоснование политики, принятой партией после прихода к власти. «Наша позиция состояла в том, что политической партии с левой ориентацией необходимо принять консервативную макроэкономическую политику, поскольку избиратели обычно не доверяют партиям с левой ориентацией. Если вы проводите более осмотрительную экономическую политику, вас будут критиковать. Люди начинают понимать выгоды от этой политики спустя одно или два десятилетия. Когда мы видим, как успешно Южная Африка выдержала глобальный экономический кризис, мы можем утверждать, что страна выиграла от нашей политики на начальном этапе».

Вставка 1

Предвыборные обязательства

Перед первыми выборами в Южной Африке, которые обеспечили власть большинству в 1994 году, Африканский национальный конгресс во время проведения своей кампании выдвинул Программу реконструкции и развития (ПРР), где подробно излагались обязательства по расходам, включая следующие:

- «к 2003 году обеспечить всех достойным, доступным жильем в хорошем месте;
- в течение двух лет обеспечить каждого 20–30 литрами чистой воды ежедневно;
- к 2000 году дополнительно дать электричество двум с половиной миллионам домашних хозяйств и всем школам и клиникам;
- всем южноафриканцам необходимо иметь доступ к современной, доступной телефонной системе;
- государственные транспортные системы станут безопасными, удобными и доступными;
- правительство создаст национальную систему здравоохранения, обеспечивающую доступное медицинское обслуживание;
- всем будет обеспечена новая система социального страхования и социального обеспечения».

В ПРР также упоминались вопросы стоимости и оплаты обязательств и указывалось, что

- «большинство расходов на ПРР не являются новыми: рационализация существующих систем выявит неиспользованные резервы;
- мы должны повысить возможности финансового сектора для мобилизации дополнительных ресурсов и направления их на мероприятия, изложенные в ПРР;
- мы должны обеспечить, чтобы электрификация и развитие связи были самофинансируемыми;
- усовершенствованные и реформированные налоговые системы обеспечат увеличение собираемых налогов без повышения уровня налогообложения».

К концу 2003 года, после почти девяти лет проповедования достоинств правильной бюджетной политики, когда Рамуш увидела, что бюджет неуклонно движется к сбалансированности, она была готова к переменам. «Трансет», государственная транспортная компания Южной Африки, подыскивала себе руководителя. Открывалась возможность применить в отношении неповоротливой бюрократии те же рыночные реформы, которые она проводила в Министерстве финансов.

Рамуш принесла с собой в «Трансет» принцип коммерциализации государственного предприятия. Основное внимание она уделяла управлению полугосударственной структурой на коммерческой основе, требуя той же эффективности, которая ожидается от частного предприятия. Она прививала идеалы, согласно которым для компании приемлемы лишь самые высокие стандарты исполнительской работы, результативности, прозрачности и подотчетности. Она требовала, чтобы сотрудники действовали так, как если бы компания котировалась на бирже и должна была отвечать перед реальными частными акционерами.

«Разница заключалась в том, что «Трансет» принадлежала государству, а прибыльность акционерного капитала включала элемент социальной отдачи, — отмечает Рамуш. — Это было наиболее очевидно с учетом продолжительности пери-

Вставка 2

Трудные решения

Марии Рамуш и ее коллегам в Министерстве финансов было поручено представить министрам и кабинету министров Южной Африки приемлемые варианты достижения экономических целей без нарушения финансовой стабильности. Рамуш говорит, что приукрашивания действительности не было.

«В 1996 году мы должны были провести налогово-бюджетную политику, которая показала бы стране, что если мы хотим выйти на траекторию устойчивых темпов экономического роста в 6 процентов, то мы достигнем этого следующим образом. Это было отправной точкой. Люди часто думают, что программа роста, занятости и перераспределения была связана с сокращением дефицита. Но мы не задавались этим вопросом. Мы спросили: «Если мы хотим роста на 6 процентов, что нам необходимо сделать, чтобы его обеспечить?»

Мы очень быстро пришли к выводу, что достичь 6-процентного роста невозможно в условиях бюджетной нестабильности, потому что нельзя выйти из кризиса за счет заемных средств. Мы не хотели обращаться к МВФ, не считая это долговременным решением, но мы были весьма близки к этому. У Южной Африки не было резервов — более того, наша резервная позиция была отрицательной, потому что в тот момент у нас была чистая открытая форвардная позиция в объеме примерно 26 млрд долларов. Показатели отношения долга к ВВП составляли около 50 процентов, затраты на обслуживание долга достигали точки, где они были неприемлемо высокими. Поэтому состояние бюджета было весьма шатким: цифры не сходились.

«Так что если вы хотите роста экономики, необходимо исправить основу. Устойчивости бюджетной сферы достичь сложно, но ее легко утратить. Именно эти соображения мы изложили директивным органам, кабинету министров. Я должна сказать, что, несмотря на тяжесть ситуации, ни один политик — от президента и ниже — не сказал: «Нет, мы не можем это сделать, потому что это скажется на моей популярности». Для меня как сотрудника госаппарата было примечательно, что политики сверху донизу могли сказать: «Что отвечает долгосрочным интересам страны? Будет болезненно трудно, будет нелегко». Эти инвестиции продолжают приносить свои плоды сегодня».

ода отдачи инвестиций в капитал. Поэтому если вы, например, инвестируете в инфраструктуру железной дороги, то как государственное предприятие вы, возможно, располагаете намного более длительным периодом для получения отдачи от этой деятельности, чем если бы вы имели листинг на бирже».

Частный сектор

Вслед за работой на государственной службе, а затем в полугосударственной компании Рамуш вернулась в начале 2009 года в частный банковский сектор, но теперь в качестве руководителя Absa, крупнейшего клирингового банка Южной Африки. Деловая хватка и принципы, которые она принесла с собой в жесткую государственную структуру Министерства финансов, а затем в гибридную организацию «Трансет», теперь могли быть использованы в условиях частного сектора, ориентированного исключительно на прибыль.

Рамуш подчеркивает, что банки Южной Африки относительно спокойно преодолели финансовые потрясения, охватившие во время глобального экономического кризиса банковские сектора многих более крупных и относительно более развитых стран. Это никак не связано с удачей или географической удаленностью, отмечает она. «Причиной того, что банки Южной Африки в целом не пострадали от кризиса, по сравнению с банками в США, Соединенном Королевстве и в некоторых странах Европы, состоит в основном в том, что у нас был весьма активный орган регулирования, который внимательно наблюдал за ситуацией и намного раньше других органов регулирования повысил нормативы капитала. Наш орган регулирования стал уделять внимание этому, вероятно, за 12 месяцев до других и стал информировать банки о необходимости повышения нормативов капитала, а также внимательно следил за коэффициентами левериджа».

Рамуш признает, что валютный контроль, сохранявшийся в Южной Африке в различной степени в течение последних 50 лет, означал, что физические лица и компании не могли экспериментировать с некоторыми более модными финансовыми инструментами, появившимися недавно. «Имело место сочетание двух факторов, но в конечном итоге дело сводится к надежной среде регулирования», — утверждает она. Она также отвергает утверждения, что в банковской отрасли Южной Африки конкуренция ограничена. «Зависит от того, какое у вас определение конкуренции: у нас есть конкуренты в различных сегментах рынка. На начальном и среднем уровне есть очень рентабельные банки, у которых есть отличная технология и хорошее понимание рынка. Они работают на уровне четырех клиринговых банков в этом сегменте рынка». Кроме того, она указывает на расширяющиеся инвестиционные банковские операции крупных иностранных банков.

Рамуш продолжает оставаться почетным профессором экономики. Сейчас она замужем за бывшим министром финансов Южной Африки Тревором Мануэлем, и эта влиятельная пара имеет полное право, сидя у себя за кухонным столом, испытывать тихое чувство гордости за относительную экономическую стабильность страны даже в то время, когда политическая и социальная ситуация становится более изменчивой. Ее девятое место в списке журнала *Fortune* «Пятьдесят самых влиятельных женщин в бизнесе» является вполне удовлетворительным для человека, который с такой неистребимой энергией управляет государственной, а позднее полугосударственной, структурой как деловым предприятием. ■

Саймон Уилсон — старший штатный редактор журнала, «Финансы и развитие».

Литература:

Африканский национальный конгресс, 1994, Программа реконструкции и развития. www.anc.org.za/rdp/index.html