

Роберт Уэйд

ИСЛАНДИЯ КАК ИКАР¹

Международные рынки выражают обеспокоенность тем, что такие темпы роста [банковских балансов] делают финансовую систему Исландии уязвимой для ударов, которые могут подорвать ее здоровье, когда экономика вернется в сбалансированное состояние. В число потенциальных проблемных областей входят: осязаемая потребность в краткосрочном рефинансировании, качество кредита, поддержание присутствия банков на внутреннем ипотечном рынке в течение длительного времени, а также взаимное владение акциями.

Отчет МВФ по Исландии, 13 июля 2006 г.

В публичных дебатах [в Исландии] часто можно услышать, что наши дела идут не так хорошо, как в соседних странах. Ориентиром для нас служат другие североευропейские страны... Торговая палата считает, что Исландии надо перестать сравнивать себя с другими странами Северной Европы; *в конце концов, мы во многом их превосходим.*

Vidskiptathing Íslands 2015, отчет, опубликованный Исландской торговой палатой, февраль 2008 г. (курсив добавлен).

Очень трудно добиться, чтобы человек понял что-то, если его зарплата зависит как раз от непонимания этого.

Антон Синклер

В 2007 г. средний годовой доход в Исландии составлял почти 70 000 долларов, более чем в полтора раза превышая средний доход в США. Магазины Рейкьявика были завалены предметами роскоши, внедорожники забивали узкие улицы, а цены в ресторанах были такими, что Лондон казался дешевым городом. Согласно международному исследованию 2006 г. исландцы были счастливейшими людьми в мире, опережая в этом отношении австралийцев. Кроме того, согласно «Индексу восприятия коррупции» Transparency International, в 2007 г. Исландия имела наименьший уровень коррупции среди чиновников в мире, разделяя по этому почетному показателю первое место с Новой Зеландией и Финляндией.

1. Robert Wade, «Iceland as Icarus», *Challenge*, vol. 52, no. 3, May/June 2009, p. 5–33.

Неолибералы по всему миру превозносили Исландию как подтверждение действенности принципов свободного рынка. Во время четырнадцатилетнего правления премьер-министра Давида Оддссона (1991-2004) правительство дерегулировало и приватизировало экономику, используя в качестве модели Британию Тэтчер, США Рейгана, Новую Зеландию Ланге и даже Чили Пиночета². Артур Лаффер был лишь последним из множества идеологов либерализма, посетивших Исландию, чтобы восславить ее достижения. В начале 2007 г. он уверял исландский бизнес и либеральное сообщество в том, что быстрое экономическое развитие при огромном торговом дефиците и раздутом внешнем долге является признаком успеха. «Исландия должна стать образцом для всего мира» — заявил он в своей речи, которую психолог мог бы счесть великолепным примером «гало-эффекта»³.

Однако во второй половине 2007 г., по мере того как ипотечный кризис в США набирал силу, международная пресса стала именовать Исландию «шахтерской канарейкой». Предполагалось, что крошечная Исландия (население 315 тыс. чел.) является индикатором того, как ипотечный кризис превращается в нечто большее, оказывая воздействие на многие страны за пределами США.

Исландия демонстрировала невероятный дисбаланс. Текущий бюджетный дефицит был одним из крупнейших в мире (24% от ВВП); фондовая биржа выросла в период между 2001 и 2007 гг. в девять раз, установив мировой рекорд; активы трех крупнейших исландских банков почти в девять раз превысили ВВП, показав второй результат в мире после Швейцарии; в результате все три банка вошли в число 300 крупнейших мировых банков, а исландский центробанк утратил возможность выступить для них в роли «кредитора последней инстанции».

Летом 2006 г. Международный валютный фонд в своем отчете по Исландии забил тревогу (см. первый эпиграф). Несколько исландских и иностранных экономистов предупреждали о приближающейся опасности. Тем не менее, министерство финансов, центробанк и Управление финансового контроля (FSA) решили не портить праздник, и исландцы продолжили брать кредиты — нередко прибегая к низкопроцентным займам в швейцарских франках, японских иенах, американских долларах — как будто завтра не наступит никогда. Господствующее настроение было хорошо предано в замечании Торговой палаты, датированном февралем 2008 г.: «Исландии надо перестать сравнивать себя с другими странами Северной Европы; в конце концов, мы во многом их превосходим» (см. второй эпиграф).

Затем, в конце сентября 2008 г., реальность нанесла удар. В течение недели произошел крах трех крупнейших банков, которые были затем национализированы; с тех пор Исландия являет собой первый и неконтролируемый

эксперимент по управлению современной экономикой вне международной банковской системы. Валюта страны рухнула. Был призван МВФ, который, помимо прочего, установил строгий контроль за обменными операциями. ВВП в 2009 г., судя по всему, сократится, самое малое, на 10%. Безработица подскочила в феврале 2009 г. до 8% (с 1,5% в сентябре 2008 г.) и продолжает расти. Ставка центробанка составляет 18%, что сопоставимо с уровнем инфляции (теперь снижающейся). Государственный долг, вероятно, превышает 100% ВВП. Потери банков достигают почти 90 млрд. долларов, хотя финансовая экспертиза еще не проведена.

Обычно спокойное население страны взорвалось мощным и хорошо организованным протестным движением. Реакцией на непрекращающиеся акции протеста стал уход правительства в отставку в январе 2009 г. и объявление досрочных выборов в апреле. Это первое правительство в мире, ставшее жертвой глобального кризиса.

Это история Икара в современных декорациях. Икар пытался бежать с Крита при помощи крыльев, изготовленных из перьев и воска. Его предупредили, чтобы он не подлетал слишком близко к Солнцу. Однако, охваченный возбуждением от полета, он подлетел слишком близко, воск расплавился и Икар упал в море.

Ниже следующие заметки начинаются с исторического обзора политэкономии Исландии, затем описывается кризис и путь к нему, причем особое внимание уделяется вопросу, почему исландское правительство слабо реагировало на дисбаланс в экономике, и, наконец, будут представлены соображения относительно тех сложностей, которые возникнут при попытках широко обсуждаемого «решения» проблемы — вхождения страны в Евросоюз и зону евро.

ПОЛИТЭКОНОМИЯ ИСЛАНДИИ

Нараставшая на протяжении 2000-х финансовая неустойчивость и недостаток регулирующих ограничений могут быть частично поняты в терминах структуры и действий государства, как это видно из краткой истории исландской политэкономии.

Исландия была территорией, зависимой от Норвегии (с 1262 г.), а затем — от Дании (с 1380 г.); она обрела внутреннее самоуправление в 1918 г., а полную независимость — в 1944 г. Вплоть до XX в. экономика Исландии представляла из себя смесь европейского «второго издания феодализма» и латиноамериканского латифундизма. Небольшое число семей владело практически половиной всех земель, а Корона и Лютеранская Церковь — почти всем остальным. Земля была поделена на фермы, сдаваемые арендаторам; в начале XVIII в. арендаторами являлись 95% крестьян. Положение арендаторов было не слишком устойчивым, а их наемные работники трудились на полукрепостных условиях: закон обязывал их работать в хозяйстве в течение полного года. Крупные землевладельцы не были заинтересованы в развитии альтернативной занятости в сфере рыболовства или в городах, так что

2. Hannes Gissurason, «Miracle on Iceland», *Wall Street Journal*, January 29, 2004.

3. Arthur Laffer, «Overheating Is Not Dangerous» *Morgunbladid*, November 17, 2007. «Гало-эффект» — это склонность считать, что индивид или страна, превосходящие других в одном отношении, превосходят их также во всех остальных.

города практически не развивались, а исландские рыболовные компании с XVI в. нанимали баскские, немецкие, английские, голландские и французские суда; сами же жители острова ограничивались сезонной рыбной ловлей, используя открытые весельные лодки. Социальную структуру Исландии составляли кланы крупных землевладельцев, церковная иерархия, чиновничество, небольшая группа торговцев, занятая монопольной торговлей с Данией, незначительный процент мелких землевладельцев, а также многочисленные зависимые крестьяне и батраки⁴.

Все это стало быстро изменяться после 1902 г., когда в Исландии появилась первая моторная рыболовецкая шхуна. Большие, снабженные двигателями рыболовецкие суда предоставили альтернативную сферу занятости для крестьян и батраков, которые хлынули в деревни и города на побережье, чтобы работать в море, на рыболовецких факториях, в розничной торговле и других «городских» профессиях. Крупные землевладельцы и чиновничество не смогли остановить их. С этого времени идея «независимости» — от крупных землевладельцев, от других стран — всегда находила отклик в сердцах исландцев. Именно в ней заключена сила великого романа исландского нобелевского лауреата по литературе Халлдора Лакснесса «Самостоятельные люди».

Эта гордость своей самостоятельностью и независимостью поддерживалась еще и тем, что относительно большая часть населения Исландии могла читать и писать на родном языке. Такая ситуация стала возможной во многом благодаря тому, что исландская Лютеранская Церковь использовала в службах исландский язык и рано перевела на исландский Библию (в то же время в Норвегии Лютеранская Церковь продолжала использовать датский, а древний норвежский язык практически исчез, в результате чего современный норвежский является диалектом датского). Исландцы гордятся своим языком, и в значительной степени именно эта гордость обуславливает чувство того, что «мы, исландцы, особенные».

Во время Второй мировой войны в Рейкьявике и вокруг него было размещено несколько тысяч британских солдат для защиты острова от предполагаемого германского вторжения. В 1941 г. защиту Исландии взяли на себя

4. В 1703 г. практически все население (числом 50 000 чел.) было занято в сельском хозяйстве. Около половины земельных угодий находилась в частном владении. Из второй половины приблизительно две трети принадлежали Церкви, а треть — Короне. Лендлорды или их сыновья нередко занимали государственные должности. Менее 80 человек владели приблизительно четвертью земельных угодий. Половина из них занимала также государственные или церковные должности; другая половина являлась лендлордами, основным источником дохода которых было сельское хозяйство. «Это было феодальное общество в прямом смысле слова: оно управлялось людьми, которые получали средства к существованию от эксплуатации крестьянского труда» (Gunnar Karlsson, *Iceland's 1100 Years* [London: Hurst, 2000], 155, 165). В середине XIX в. 17% от общего числа фермеров обладали собственными фермами, а 83% были арендаторами. Церковь владела 35% ферм, Корона — 18%, а наиболее крупные лендлорды — практически всем остальным (S. Snaevag, *Hagfýsing Íslands* [Reykjavik: Heimskringla, 1993]).

США. Иностранцы построили жизненно важную инфраструктуру, включая аэропорты и дороги. Благодаря помощи масштабного послевоенного «Плана Маршалла» была построена дополнительная инфраструктура, включая гидроэлектростанции, и произведена капитализация рыбной промышленности. В 1949 г. Исландия вступила в НАТО; американские военные оборудовали военную базу в Кеблавике (ныне международный аэропорт) и оставались там, числом в несколько тысяч, вплоть до вывода базы в 2006 г.

В 1950–1970-х годах исландская экономика была строго регулируемой. Правительство несколько ослабило контроль над валютными операциями в 1960-х, но вплоть до 1980-х продолжало устанавливать обменные курсы (поддержание валютных курсов) и влиять на размещение иностранной валюты, устанавливать цены на отечественную сельхозпродукцию, определять норму прибыли в розничной продаже, а также осуществлять контроль над импортом. Банки также принадлежали правительству. Как рассказывал бывший министр финансов, первым решением, которое он должен был принять после вступления в должность, было решение об установлении цены на кока-колу.

Критики называли это «нефункциональной социалистической экономикой», но в 1950–1970-х годах экономические показатели Исландии в среднем были исключительно хороши (правда, при неустойчивом росте экономики), а средний доход на душу населения был не меньше, чем в других странах Северной Европы. Более того, в начале 1980-х Исландия была номером вторым в «Индексе развития человеческого потенциала ООН» (отражающего ВВП на душу населения, здоровье и образование)⁵. Страна обладала высокообразованным населением, готовым воспользоваться теми возможностями, которые предоставлялись новыми информационными технологиями, а также производила экспортный товар (холодноводную рыбу), обладающий высокой эластичностью спроса по доходу.

В течение долгого времени независимой Исландией управлял дуумвират Консервативной партии (Партии Независимости) и еще одной менее крупной партии; с 1970-х в качестве таковой обычно выступала Центристская партия (ее официальное название, «Прогрессивная партия», не должно вводить в заблуждение). Экономической базой Консервативной партии был бизнес, связанный с импортом, оптовой торговлей, транспортом, страхованием и рыболовством. Базисом для Центристской партии были сельскохозяйственное производство и кооперативное движение. Центристская партия, распределяя высшие государственные должности, могла получать от этого несоизмеримые выгоды. Время от времени более мелкие левые партии (социал-демократы и социалисты) также принимали участие в процессе.

Сложная сеть механизмов регулирования и государственных предприятий и банков позволяла обеим правящим партиям разделять главные «источники ренты» (прежде всего, банки) приблизительно поровну. У цен-

5. См. Stefán Ólafsson, «Iceland's Economic Miracle: From Prosperity to Libertarianism and Financial Collapse», *Stjórnmal og stjórnsýsla* (Autumn 2008): 231–56.

центробанка было три управляющих: кандидатуру председателя обычно представляла Консервативная партия, кандидатуру второго управляющего — центристы, а третьего — кто-нибудь еще. До приватизации коммерческие банки были тесно связаны с той или другой главной политической партией. Если вам был нужен крупный заем, вы скорее могли бы получить его в банке, связанном с той партией, к которой принадлежали вы или ваша семья. Когда в конце 1990-х — начале 2000-х банки были приватизированы, они попали в руки друзей ведущих партий, которые не имели почти никакого опыта в современном банковском деле. Попыток продать банки иностранцам не предпринималось.

В сфере рыболовства Исландия перешла на систему квот в 1984 г., причем правительство рассчитало квоты для владельцев судов, исходя из их улова в 1981–1983 г. Но все это вылилось в бесплатную раздачу квот друзьям двух ведущих партий. В 1991 г. квоты можно стало передавать, что позволило владельцам продавать их, сдавать в аренду или предоставлять в качестве залога. Хотя рыбные запасы названы в конституции Исландии общенародным достоянием, государство почти не получает выгоды от их использования.

Та же система имела место внутри правительства: министерства и должности на государственной службе разделялись между двумя партиями. Прием на работу и карьерный рост на госслужбе часто зависел от поддержки со стороны одной из политических партий, и для служащих, занимавших высокие должности (включая постоянных секретарей), было обычным занимать руководящие посты в партийной иерархии. Бывший министр финансов, социал-демократ, рассказывал, что когда он вступил в должность, постоянный секретарь министерства одновременно занимал пост председателя финансового комитета Консервативной Партии.

Затем в 1991–2004 годах, в период правления премьер-министра Давида Оддссона, были произведены радикальное дерегулирование и приватизация экономики. Правительство решительно снижало налоги на бизнес и прибило с финансовых операций, но в то же время оно повышало налоги обладателям низкого и среднего дохода, достаточно для того, чтобы поднять налоговые поступления с 39 до 49% от ВВП за период с 1995 по 2006 гг.⁶ Этот результат ошибочно превозносился как доказательство дорогого для «экономики предложения» принципа, согласно которому снижение налогов на бизнес повышает налоговые поступления.

Тем не менее, реформы практически не затронули государственную гражданскую службу и политическую структуру. Приятный дуумвират Консервативной и Центристской партий сохранился, равно как сохранилась и значимость партийно-политических связей при трудоустройстве в общественном секторе. Исландию превозносили как образец неоллиберализма, в то время

как занятость в государственном секторе непрерывно росла, и все большее число людей подпадало под влияние двух партий.

Говоря коротко, на протяжении большей части послевоенного периода экономика Исландии была в большей степени обращена вовнутрь и более регулируема, а экономическое руководство — более политизировано, чем у ее европейских соседей. Теперь перейдем к настоящему моменту.

КАТАСТРОФА

Конец сентября 2008 г. стал началом исландской катастрофы. Тогда центробанк отказался спасти *Glitnir Bank*, который перешел под конкурсное управление, а спустя неделю произошел коллапс двух других крупнейших банков — *Landsbanki* и *Kaupthing*. Все три банка были национализированы. Курс исландской кроны (ISK) рухнул. В начале 2008 г. он составлял 90 крон за 1 евро, а в ноябре — 190 крон: произошло масштабное снижение покупательной способности. Рынок обмена валюты прекратил работу; иностранные инвесторы не могли продавать кроны (кроме как в небольших количествах на параллельном оффшорном рынке); валютные операции осуществлялись только правительством и только для утвержденных им закупок импортных товаров. Падение биржевых индексов в 2008 г. составило около 98%. Старшие облигации банков в настоящее время торгуются на уровне от 2 до 10% от номинала. Средний доход на душу населения, в 2007 г. превышавший среднедушевой американский доход в 1,6 раза, к февралю 2009 г. сократился вдвое. Таков масштаб бедствия.

В октябре прибыла команда МВФ и подготовила антикризисную программу⁷. Для стабилизации кроны она предложила заем в размере \$ 2,5 млрд.; такую же сумму предложили центробанки стран Северной Европы. Кроме того, МВФ одобрил строгий валютный контроль, чтобы остановить бегство капитала. Он также призвал поднять ставку центробанка с 15 до 18% и смягчить фискальную политику, с переложением основных потерь на 2010 г. МВФ помог правительству начать реструктуризацию и рекапитализацию банковского сектора. С февраля 2009 г. представитель МВФ является постоянным членом правления центробанка.

Исландская катастрофа была куда тяжелее, чем кризис в США и Великобритании (хотя Лондон сейчас иногда и называют Рейкьявиком-на-Темзе). США имеют разрушенную банковскую систему и миллионы обанкротившихся домохозяйств, однако (независимое) правительство может (и хочет) социализировать частные потери за счет увеличения государственного долга. Великобритания также находится в подобном положении. Соотношение между ее государственным долгом и ВВП составляет около 40%, что не превышает допустимых 60%, и вполне позволяет правительству брать на себя фискальную цену спасений и дополнительных фискальных сти-

6. Более детальное исследование исландской налоговой системы представлено в Stefán Ólafsson, «Taxation Policy in Iceland», *Stjórnmal og stjórnsýsla* (Autumn 2007): 231–63.

7. International Monetary Fund, *Iceland, Request for Stand-By Arrangement*, November 25, 2008; www.sedlabanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=6606.

мулов. В Исландии же имеет место валютный кризис, банковский кризис и приближается долговой кризис. Потери исландских банков превышают возможности правительства по их спасению, а государственный долг, вероятно, составляет более 100% от ВВП (впрочем, здесь оценки весьма разнятся, даже спустя четыре с половиной месяца после удара кризиса).

Наиболее поразительным фактом, относящимся к Исландии февраля 2009 г., является осязаемое различие между тем, что слышишь, и тем, что видишь своими глазами. Исландия, как и раньше, выглядит процветающей. Дорожное движение в Рейкьявике остается весьма плотным, лишь немногие пересели с личных автомобилей на общественный транспорт (пассажиропотоки, снижавшиеся в течение многих лет, не возросли в 2008 г. сравнительно с 2007 г.) и практически никто не пользуется мотоциклами или велосипедами. Бутики продолжают торговать одеждой от кутюр, которая могла бы украсить модные магазины Парижа.

Однако фонды денежного рынка потерпели крах, депозиты заморожены, а международные банки отказываются осуществлять транзакции в исландских кронах. Швейцарский банк *UBS* проинформировал своих клиентов, которые живут в Исландии и имеют счета в кронах в этом банке, что им не будет позволено даже переводить кроны с этих счетов на их счета в кронах в каких-либо исландских банках. Финансовый сектор, на который приходилось 8–10% ВВП и порядка тысячи наиболее высокооплачиваемых рабочих мест в Рейкьявике, теперь представляет собой лишь жалкую тень себя прежнего. С октября 2008 года число людей, обращающихся за бесплатной пищей в три рейкьявикских центра по распределению питания, спонсируемых Армией Спасения и неправительственными организациями, значительно возросло.

Практически любой разговор за ланчем или обедом сводится к кризису, подпитываясь гневом на правительство и банкиров и страхом за завтрашний день. Начиная с октября от двух до десяти тысяч человек (многие из них — среднего возраста, принадлежащие к среднему классу и вовсе не похожие на стереотипных протестантов) под патронажем недавно созданной организации «Голос народа» собираются каждый субботний вечер на небольшой центральной площади Рейкьявика для того, чтобы донести до правительства требования народа. Иногда они стоят локоть к локтю по нескольку часов при минусовой температуре, рукоплещая ораторам, стуча по пустым кастрюлям, зажигая фальшфейеры и забрасывая близлежащие парламентские здания яйцами, краской и другими (неопасными) предметами. Каждый понедельник около тысячи человек собираются на митинг в самом большом театре Рейкьявика; на одном из таких митингов министры правительства с раздражением выслушивали вопросы от населения.

Те, кто посещал Буэнос-Айрес в 2000–2002 гг., отмечали ту же атмосферу: та же видимость процветания, соединенная с отчаянным гневом части среднего класса, внезапно оказавшейся в долгах, бедности и страхе. В Аргентине за один месяц сменилось четыре президента. В Исландии этот сценарий не повторился, поскольку президент остается на своем посту.

ПРОИЗОШЛА БЫ ИСЛАНДСКАЯ КАТАСТРОФА И БЕЗ ГЛОБАЛЬНОГО КРИЗИСА?

В Исландии имеют хождение две истории. Первую, популяризируемую правившей в течение многих лет Консервативной Партией, можно суммировать в следующих словах: «Прекрасная Исландия была поражена глобальным кризисом колоссальной силы». В этой истории исландская катастрофа была обусловлена в основном кризисом в США и Великобритании и реакцией на этот кризис со стороны их правительств. Что же касается внутренних исландских факторов, то это лишь «психологические факторы», подобные страху заразиться от больного, а не структурные проблемы самой Исландии.

Нет никаких сомнений, что глобальный финансовый кризис, который начал раскручиваться в США и Великобритании и стал глобальным летом 2008 г., сделал ситуацию в Исландии значительно хуже, чем она могла бы быть при других обстоятельствах. Также нет никаких сомнений, что то, что делали исландские банкиры, было всего лишь более радикальной версией того, что делали банкиры США, Британии и других англосаксонских стран, а то, чего не делали исландские регулирующие инстанции, было всего лишь радикальной версией того, чего не делали регулирующие инстанции других стран.

Тем не менее, есть и другая, куда более правдоподобная история: «Исландская катастрофа должна была случиться вне зависимости от того, произошел бы глобальный кризис или нет». Любое из очень многих событий могло стать причиной катастрофы — по двум следующим причинам.

Во-первых, идея о превращении Исландии в международный банковский центр в Северной Атлантике была изначально безумной⁸. Исландцы, приветствуя тот факт, что их три банка вошли в число 300 крупнейших в мире, упустили из вида опасности, происходящие от прописки таких банков в стране с маленькой экономикой, не самой сильной валютой, незначительной налоговой базой и неограниченным притоком и оттоком капитала. Эти банки стали слишком большими для исландского Центробанка: он не мог уже выступить для них в качестве «кредитора последней инстанции» или рекапитализировать их на основании незначительной налоговой базы Исландии. Банкам нельзя было позволить разрастись до такого размера при сохранении их прописки в Исландии. Экономике некоторых стран Балтии также перегружены иностранными займами и также находятся в кризисе; однако их состояние не столь плачевно, поскольку они не пытались стать международными финансовыми центрами, а действующие в них банки являются преимущественно иностранными, с иностранными «заемщиками последней инстанции».

8. Так говорили некоторые исландские экономисты. См., например, Gylfi Zoega, «Iceland Faces the Music», *VoxEU* November 27, 2008, а также более ранние статьи *VoxEU* об Исландии. См. также Jon Danielsson and Gylfi Zoega, «Entrapped by Banking», *VoxEU*, February 9, 2009.

Нет никакой тайны, как это произошло. Государственные, ориентированные на местный рынок, работающие по ссудно-сберегательному принципу, исландские банки были быстро приватизированы в конце 1990-х — начале 2000-х, проданы друзьям правящих политических партий, дерегулированы и отпущены в свободное плавание. Они быстро трансформировались из «сферы услуг», занятой банковской розницей, в «сферу услуг, приданную казино», используя свою базу частных депозитов и полученное от центрбанка поручительство «кредитора последней инстанции» для финансовых спекуляций и инвестиций, осуществлявшихся как самостоятельно, так и через связанные с ними компании прямых частных инвестиций. Они увеличивали свои активы и размеры выдаваемых займов, как внутри страны, так и за границей (при этом значительная часть их собственной деятельности финансировалась за счет краткосрочных займов). Связанные с ними компании прямых частных инвестиций приобрели ряд иностранных розничных компаний, включая шестнадцать британских (среди них *House of Fraser*, *Hamleys* и *Debenhams*, а также брэнды *Karen Millen* и *All Saints*). В Дании они выкупили значительную долю престижной сети *Magasin* и осуществили слияние двух датских авиакомпаний, создав в сентябре 2005 г. низкобюджетную *Sterling Airlines* (к концу 2005 г. в ней работало 1600 человек, в два раза больше, чем в национальном авиаперевозчике *Icelandair*). В марте 2006 г. они стали издавать бесплатную ежедневную газету⁹.

В 2007 г. активы исландских банков почти в девять раз превысили ВВП: второй результат в мире после Швейцарии. Показатели Швейцарии также не могут не внушать опасений, но, по крайней мере, у швейцарцев имеется большой опыт в международном банковском бизнесе. Простое сравнение весьма показательное: в Швейцарии отношение банковских активов к ВВП выросло с 3,5 в 1994 г. до 9 в 2007 г., а в Исландии с 0,3 в 1994 г. до почти 9 в 2007 г.

Именно так банки стали миной замедленного действия. Они находились в ситуации, подобной той, в которой были розничные банки в США в конце 1980-х: их поспешно дерегулировали, дав возможность их неопытным менеджерам играть в высшей лиге при почти полном отсутствии регулирующих механизмов. Результатом стал кризис ссудно-сберегательной системы, выход из которого стоил США нескольких пунктов от ВВП.

Вторая причина, по которой Исландская экономика претерпела бы финансовую катастрофу даже и без глобального кризиса, заключается в том, что она основывалась на модели развития, которая была скорее фальшивкой, нежели чудодейственным средством. Ради «таргетирования инфляции» центрбанк установил высокую процентную ставку, что было ошибочным во всех отношениях: это не понизило инфляцию, это подтолкнуло домохозяйства и предприятия к тому, чтобы брать займы в валютах других стран, где процентная ставка была ниже, это привлекло громадное количе-

ство «горячих денег», владельцы которых стремились подзаработать на разнице учетных ставок и оценке курса кроны (согласно некоторым оценкам, к 2007 г. объем спекулятивного капитала превышал 50% от ВВП). Спекулянты рассматривали это как «одностороннюю ставку», поскольку знали, что центрбанк будет неохотно снижать учетную ставку в свете того, что вероятное падение кроны увеличит и без того тяжелый груз долгов домохозяйств и предприятий в иностранной валюте.

Брокеры колесили по стране, предлагая дешевые кредиты в зарубежной валюте. Люди брали их, не думая о возможных неприятностях: в 2007 г. долг домохозяйств достиг 103% от ВВП. Институты, ответственные за финансовое регулирование, ничего не предпринимали. В 2003–2007 гг. совокупный внешний долг превысил 700% от ВВП. Это близко к рекорду по макроэкономическому дисбалансу среди развитых стран.

Комбинация из высокой учетной ставки, притока капитала и переоцененной кроны создали бум, и с начала 2000-х по 2008 г. жизнь в Исландии была сплошным блаженством. На волне переоцененной кроны среднедушевой доход вырос до 70 000 долларов в год, став одним из самых высоких в мире. Исландцы присоединились к разбогатевшим на нефти норвежцам, единственной на тот момент нации, представители которой находили лондонские цены дешевыми.

Однако эта модель роста зависела от желания иностранных кредиторов продолжать кредитование, и в тот момент, когда иностранный капитал перестал притекать, под воздействием образовавшегося долга начала раскручиваться спираль кризиса. Этот процесс был разрушительным настолько же, насколько обратный процесс был благотворен в период роста.

Представьте себе это так: если мой портной одалживает мне деньги на покупку одежды, я буду постоянно покупать его костюмы на эти деньги. Некоторое время я буду очень счастлив, а мои друзья будут поражаться масштабами моего гардероба. Проблемы начнутся, когда портной начнет требовать возврата кредита. Тогда я уже не буду так счастлив и, вероятно, мне придется продавать костюмы по дешевке. Если в такой ситуации одновременно находятся множество портных и их клиентов, то вынужденная продажа одежды обрушит цены на нее и вызовет цепную реакцию на всем соответствующем рынке. Или, если вернуться в реальный мир, вынужденная продажа активов снижает их стоимость и приводит к ослаблению капитальной базы банков, вынуждая их, в индивидуальном или коллективном порядке, продавать еще больше активов, еще больше снижая их стоимость. Исландское общество теперь вступило в длительный — по меньшей мере, несколько лет — период возврата денег портному за годы потребления в кредит.

В некотором смысле, проблемой Исландии является не нынешний кризис. Проблема заключается в том, как совершить переход от нежизнеспособных стандартов потребления прошлого десятилетия к реалистичным жизненным стандартам следующего десятилетия. Исландцы наслаждались практически бесплатным завтраком, а в конце дня выяснилось, что, как говорил Милтон Фридмен, бесплатных завтраков не бывает.

9. Хайман Мински был бы, вероятно, единственным, кто вполне понял бы эти действия. См. «The Financial Instability Hypothesis», Levy Economics Institute, working paper 74, 1992.

МОГЛО ЛИ ПРАВИТЕЛЬСТВО ПРЕДПРИНЯТЬ ПРЕВЕНТИВНЫЕ МЕРЫ ДЛЯ СМЯГЧЕНИЯ КРИЗИСА?

Признаков приближающейся опасности было достаточно много. Одним из них был взлет биржевых индексов в 9 раз за период с 2001 по 2007 гг. Вторым — взлет цен на недвижимость в 2,5 раза в 2001–2008 гг. (иначе говоря, рост цен составлял 11% в год). Третьим признаком было отношение краткосрочных иностранных кредитов к валютным резервам, которое в 2007 г. составляло 1000% (при том что порогом опасности считается 100%). После корейского кризиса 1997–1998 гг. все спрашивали, как корейское правительство допустило, чтобы это отношение составило более 300%. Только приверженцы страусиной политики и наемные идеологи не могли замечать эти признаки в Исландии — однако и тех, и других было предостаточно.

Уязвимость исландских банков была известна оптовым денежным рынкам уже к лету 2006 г., когда состояние мирового финансового рынка было еще вполне здоровым и когда изменения в экономике еще вполне можно было осуществить. Эта уязвимость была хорошо известна и МВФ, а также тем, кто читал отчеты МВФ по интересовавшим их странам. Отчет МВФ по Исландии, основанный на посещении страны его представителями в мае 2006 г., описывал расширение банковских балансов как «ошеломляющее»: слово, которое всегда дипломатичный МВФ заменил в окончательной опубликованной версии (июль 2006 г.) на «примечательное». Затем в отчете говорилось: «Международные рынки выражают озабоченность тем, что такие темпы роста делают финансовую систему Исландии уязвимой для ударов, которые могут подорвать ее здоровье, когда экономика вернется в сбалансированное состояние».

К лету и осени 2006 г. исландские банки обнаружили, что им трудно продавать облигации для привлечения средств, так как потенциальные покупатели их облигаций осознали, что они набрали слишком много долгов. Это должно было стать отчетливым сигналом для владельцев и правлений банков, центробанка и FSA, что возникли серьезные проблемы и что банки должны прекратить занимать деньги и сбавить темпы роста.

Вместо этого банки вышли на розничный денежный рынок, открыв сберегательные интернет-счета *Icesave* и *Singer & Friedlander*. Эти структуры начали привлекать вклады, предлагая клиентам из Великобритании и Нидерландов несколько более высокие проценты, чем могли предложить банки этих стран. В Британии к началу октябрьского коллапса 108 местных советов инвестировали в исландские банки 800 млн. фунтов, еще 95 млн. фунтов было инвестировано 15 полицейскими управлениями, и несколько миллионов — такими разными организациями, как Служба спасения кошек, Кембриджский университет и даже Британская комиссия по аудиту¹⁰. Исландские банковские структуры, действовавшие в Великобритании

и Нидерландах, были зарегистрированы как их отделения, а не как дочерние компании, в силу чего за ними в большей степени надзирали соответствующие исландские, а не британские или голландские службы. Последние интересовались (если их вообще что-то интересовало) только ликвидностью отделений, а не активами. В свою очередь, исландские финансовые регуляторы не обращали почти никакого внимания на зарубежные отделения банков, даже если те наносили значительный ущерб исландской системе страхования вкладов и, в конце концов, исландским налогоплательщикам.

Такая тактика позволила исландским банкам избежать действий, которые сделали бы более безопасной как их собственное существование, так и всю банковскую систему в целом. Более того, успех в привлечении британских и голландских депозитов подвинул их на более серьезные игры и на дальнейшее игнорирование разумных ограничений.

Короче говоря, это, конечно, верно, что крах исландской банковской системы в сентябре-октябре 2008 г. был непосредственным отражением глобального кризиса. Однако этот крах произошел бы в любом случае, в силу структурных, а не одних лишь «психологических» факторов. Структурные факторы могли бы подвергнуться серьезной коррекции: министерство финансов могло бы ограничить банки посредством налогообложения, FSA могло бы провести серьезные стресс-тесты их балансов, привязанные к местным условиям, а центробанк мог бы ограничить их посредством таких инструментов как требования к банковским резервам. Однако центробанк, напротив, сначала понизил эти требования во время бума 2000-х, а затем оставил неизменными, в то время как должен был бы их повысить. Центробанк сперва оправдывался тем, что требования к банковским резервам не являются основным инструментом монетарной политики соседних с Исландией стран (что правда), а затем признал, что проводил такую политику под давлением банков, которые не хотели повышения требований¹¹.

Крах был тем более возможен в силу того, что банки и компании, занимающиеся прямыми инвестициями (такие как *FL Group*, *Exista*, *Novator*, *Bauger*), осуществляли свою экспансию посредством сомнительных и, возможно, мошеннических акций. Они были объединены в холдинги, контролируемые горсткой владельцев. Банки могли продавать свои акции, выдавая кредит связанной с ними компании прямого частного инвестирования, которая использовала в качестве залога только акции. Инвестиционные компании могли, активно используя финансовый рычаг, покупать активы у связанных с ними банков по умышленно завышенным ценам. Эти операции между связанными сторонами сформировали «фиктивный капитал», который создавал видимость укрепления балансов как банков, так и компаний. Вероятно, они внимательно читали книгу Уильяма Блэка «Лучший способ ограбить банк — это стать владельцем банка: как корпоративные

10. Robert Wade, «Iceland: Wiser Counsels Should Have Prevailed», FT.com, October 19, 2008.

11. Утверждение, что исландский центробанк пытался удовлетворить желания банкиров, прозвучало из уст главного экономиста центробанка на встрече с общественностью в Исландском университете 2 июня 2008 г.

управленцы и политики разграбили ссудно-сберегательную индустрию» (University of Texas Press, 2005) о дерегулированных ссудно-сберегательных банках в США.

Однако, судя по всему, не верно, что «крах был обусловлен мошенническими действиями» (в том смысле, что чрезмерного расширения банков не произошло бы без этих сомнительных действий). Правильнее будет сказать, что активность, приведшая к финансовой нестабильности, по большей части осуществлялась согласно букве (отнюдь не оригинального) закона — так же, как это было в случае *Enron*.

КТО ВИНОВАТ?

Кого следует считать ответственным? Во-первых, банкиров и правления банков, которые наиболее активно толкали свои организации к банкротству, а экономику — к катастрофе. За пределами банков вся исландская модель бизнеса включала в себя превращение фирм в инвестиционные фонды, где производственные активы использовались в качестве залогов для получения (иностраных) займов на нужды спекуляции и престижа. Так, например, руководитель рыболовной компании использовал ее рыболовные квоты как часть залога под кредит для покупки футбольной команды английской премьер-лиги.

Почему при таковых обстоятельствах банкирам удалось выйти сухими из воды — это большой вопрос. Но, в конце концов, их работа заключается в делании денег для себя и для своих акционеров в рамках структуры стимулов и ограничений, определенной политической властью, а не в преследовании общественных интересов. Это дело Министерства финансов, центробанка и FSA — следить за тем, чтобы банки не действовали в стиле, опасном для финансовой стабильности. Руководство этих организаций получало высокую зарплату из общественных средств за поддержание разумных стандартов и защиту общественных интересов. Однако широко распространено убеждение, что FSA было захвачено банкирами и действовало скорее как член их команды, нежели как регулятор. Это не отменяет того, что банки часто жаловались на излишнюю бумажную работу, которую их заставляет делать FSA. Но этот факт (ныне нередко используемый для опровержения мнения о том, что FSA было подчинено банкирам) не должен затемнять то обстоятельство, что FSA не проводило серьезного тестирования балансов банков и финансируемых ими компаний прямого частного инвестирования. Вероятно, оно даже помогло работе *Icesave* в Нидерландах после того, как власти Великобритании попытались ограничить активность этой структуры в своей стране (во всяком случае, так это было воспринято в исландском финансовом сообществе). Короче говоря, вторая категория ответственных лиц — это регуляторы из центробанка и FSA.

Тем не менее за четыре месяца с момента начала кризиса, в руководстве регулирующих структур не произошло никаких изменений. И только в январе 2009 г. министр торговли и банковского дела вынудил уйти в отставку

главу FSA, а затем сам покинул свой пост. Затем ушло в отставку все правительство вместе с министром финансов. Новый премьер-министр немедленно отправил трем управляющим центробанка письма с требованием отставки. Один согласился, второй объявил о намерении уйти в июне, а третий, председатель Оддссон, две недели спустя заявил о своем нежелании подчиняться.

Дурную службу Исландии сослужили также некоторые иностранные и местные экономисты, которые видели во всем лишь светлую сторону. Артур Лаффер уже упоминался. Американский экономист, а впоследствии управляющий ФРС Фредерик Мишкин вместе с исландским экономистом Труггви Туром Хербертссоном написал по заказу исландской Торговой палаты отчет «Финансовая стабильность Исландии» (май 2006). Там было сказано: «Хотя в исландской экономике имеются дисбалансы (которые со временем будут устранены), финансовая стабильность высока, а вероятность финансовой катастрофы чрезвычайно мала» (курсив добавлен). Этот отчет был опубликован в то же время, что и отчет миссии МВФ, которая пришла к совсем другим выводам. Только Мишкин получил за свой благопристойный отчет 135 000 долларов¹².

Британский экономист Ричард Портес и исландский экономист Фридрих Мар Бальдурссон, также по заказу Торговой палаты, написали другой оптимистичный отчет «Интернационализация исландского финансового сектора» (ноябрь 2007). После того, как автор настоящих заметок опубликовал в *Financial Times* (2 июля 2008) статью «Исландия платит за свой финансовый успех», Портес и Бальдурссон в письме в эту газету обрушились на него с разгромной критикой. Начав со слов «Роберт Уэйд ничего не понимает в Исландии», они продолжили: «Находясь в европейском экономическом пространстве Исландия не может „обладать наименее легким из всех возможных регулирующих законодательством“. Она должна применять то же законодательство и те же регулирующие механизмы, которые действуют в отношении банков стран-членов ЕС, а ее Управление финансового контроля высокопрофессионально».

Однако официальное признание некоего набора правил — это одно, а неуклонное следование им — это совсем другое (и вообще: структура регулирующих механизмов Евросоюза только задает ориентиры, а ее приложение к местным условиям отдается на откуп национальным властям). Что же касается описания исландского FSA как «высокопрофессионального», то это явный случай выдачи желаемого за действительное, и прямо-таки требует уточнения: «профессиональное в чем?».

Далее авторы письма утверждали, что «к концу 2007 г. структура финансирования [банков] была такой же, как и в других странах Северной Европы, во многих случаях с лучшим отношением суммы банковских ссуд к депозитам и лучшими структурами срочности».

12. «Mishkin Resigns: A Look Back», *Wall Street Journal*, May 28, 2008; «Ex-Fed Governor's Report on Iceland Stability Missed Crisis», *Wall Street Journal*, October 17, 2008.

Этот вывод, однако, основан на рассмотрении балансов банков по номинальной стоимости (в частности, оценки их материальных и нематериальных активов), при игнорировании их оффшорной деятельности и, прежде всего, фундаментальной проблемы «заемщика последней инстанции».

Отчеты Мишкина и Портеса демонстрируют селективное игнорирование тех данных, которые могли бы опровергнуть выводы, к которым склонялись они и Торговая палата. Престиж «экономистов-обелителей» в мировом финансовом сообществе означал, что Торговая палата получит немалую выгоду всего лишь за несколько сотен тысяч долларов. Праздник мог продолжаться.

Не только МВФ летом 2006 г., но и несколько иностранных экономистов, посещавших Исландию, предупреждали о надвигающейся опасности и были проигнорированы¹³. Одним из них был Роберт Элибер, один из ведущих мировых экспертов по финансовым системам и финансовым кризисам, посетивший Исландию с публичными лекциями в 2007 и 2008 гг.¹⁴ В 2007 г. он проехался по Рейкьявику, сосчитал строительные краны, после чего сказал в своем выступлении: «Вам остался всего год до кризиса». Когда его спросили, что надо делать, чтобы правительство осознало всю серьезность ситуации, он ответил: «Тот, кто способен видеть, что происходит, должен просто кричать, причем как можно громче». В мае 2008 г. Элибер прочел лекцию в Исландском университете. Он предположил, что профессиональная компетентность ответственных сотрудников центробанка и FSA такая же, какая была бы у группы людей, выбранных наобум из телефонной книги. В конце своей речи, в импровизированной ремарке, он сказал: «Банкиры были глупы или жадны, покупая активы по этим дутым ценам, и теперь они должны садиться в самолеты, чтобы успеть их продать». На следующее утро (6 мая) эта фраза, сильно измененная, украсила первую страницу главной газеты: «Начался наезд на банки». Конечно, это были еще цветочки.

ПОЧЕМУ БАНКИРОВ НЕ СДЕРЖАЛИ?

В свете всего сказанного возникает вопрос: почему центробанк — ключевое агентство на стороне правительства — не пресек эти финансовые излишества. Частично ответ кроется в фигуре Давида Оддссона, доминантного (если не доминирующего) на протяжении нескольких десятилетий политика Ислан-

дии. Оддссон был премьер-министром четырнадцать лет (с 1991 по 2004 гг.), в течение которых руководил, в том числе, приватизацией банков; затем он некоторое время был министром иностранных дел, а после этого и по настоящее время — председателем центробанка. Он был покровителем премьер-министра Гейра Хаарде, который и представил его кандидатуру на эту должность (Хаарде и его правительство ушли в отставку в январе 2009 г.). Как критики, так и сторонники Оддссона отмечают его выдающиеся способности к манипулированию людьми, характеризуя его как превзошедшего самого Макиавелли. Многие критики описывают его как исландского Эдгара Гувера, усердного собирателя информации об обидах, ссорах и интимной жизни своих коллег, использующего впоследствии эти сведения в своих интересах. Нет никаких данных о том, чтобы за всю свою долгую политическую карьеру Оддссон когда-либо согласился участвовать в дискуссии с другим лицом. Он соглашался на интервью только при условии, что будет один на один с интервьюером («интервью королевы», как он это называл); будучи премьер-министром, он никогда не становился объектом парламентских дискуссий: здесь не было ничего подобного традиционным для Вестминстера «вопросам к премьер-министру». Он не пользуется компьютером и электронной почтой.

Оддссон никогда не жил за пределами Исландии, не знаком с монетарной экономической теорией и очень плохо разбирается в международных финансах. Единственным экспертом для него является он сам, и он предпочитает обходиться без реальных экспертов, включая экспертов центробанка. Если бы он интересовался их мнением, то не объявил бы 7 октября 2008 г. (на следующий день после коллапса Glitnir Bank) по исландскому телевидению, что «правительство не будет компенсировать потери тех людей [подразумевались вкладчики зарубежных отделений исландских банков], которые не подумали достаточно хорошо, куда вкладывать свои деньги». Эта сентенция вновь и вновь воспроизводилась CNN и другими мировыми новостными агентствами, еще больше усиливая панику. Затем Оддссон заявил, что Россия готова предоставить Исландии значительный кредит — что российское правительство сразу же опровергло. Затем он объявил о поддержании курса кроны относительно евро — в тот момент, когда у Исландии практически не осталось резервов в иностранной валюте (это решение он принял самостоятельно, даже не посоветовавшись с главным экономистом центробанка); это было, вероятно, самое кратковременное поддержание курса валюты: меньше, чем один день. Сначала он понизил учетную ставку до 12%, а через тринадцать дней повысил ее до 18%. Благодаря его противодействию центробанк запросил помощи МВФ только через несколько недель после прибытия команды фонда и через две недели после того, как она подготовила кризисный план.

Таким образом, слабое регулирование и замедленная реакция на кризис отчасти объясняются характером председателя центробанка, который был предрасположен принимать более или менее самостоятельные решения, практически не разбираясь в международных финансах. Отчасти же все это объясняется тем, что исландский центробанк был необыкновенно изолирован от других центробанков, в том числе, и центробанков североев-

13. Датский банк Danske Bank в 2006 г. опубликовал отчет ("Iceland: Geysir Crisis"), в котором предупреждал о финансовых проблемах (см. [http://danskeanalyse.danskebank.dk/link/FokusAndreIceland21032006/\\$file/GeysirCrises.pdf](http://danskeanalyse.danskebank.dk/link/FokusAndreIceland21032006/$file/GeysirCrises.pdf)). Премьер-министр Исландии публично опроверг его выводы. Опираясь на свои ранние статьи по кризису в Восточной Азии, я провел первую из нескольких бесед в Исландии в августе 2007 г., пытаясь преодолеть повсеместное неверие («что, мы похожи на Восточную Азию?»). Экономист Лондонской школы экономики Виллем Бьютер также предупреждал о структурной нестабильности в финансовом секторе в публичной беседе в июле 2008 г.

14. Robert Aliber, «Monetary Turbulence and the Icelandic Economy», lecture at the University of Iceland, May 5, 2008; www.hi.is/files/skjol/icelandlecture-May-2008.pdf.

ропейских стран. Один известный исландский чиновник, проработавший много лет в международных финансовых организациях за границей, рассказывал, что в 2008 г., когда исландский центробанк начал искать помощи за рубежом, его управляющий обнаружил, что едва ли знает имена своих коллег из центробанков стран Северной Европы (при том, что те превосходно знали друг друга), а другие его сотрудники также внезапно осознали, что у них нет практически никаких личных контактов с представителями центробанков североевропейских стран, Британии или Европы. Все они проходили подготовку в США или Исландии и страдали странным сочетанием высокомерного отношения к «вялой» и «социалистической» — по сравнению с их «динамичным» обществом — Европе, гордости за свое островное положение (что-то вроде чувства «если это колесо не сделано в Исландии, то я не поставлю его на свою машину»), и отсутствия доверия к своим партнерам как к «младшим братьям». Другой зарубежный экономист рассказывал, что он часто бывал на встречах представителей центробанков разных стран и встречал там управляющих и сотрудников центробанков Албании, Боснии и Мальты, но никогда — исландцев.

Таким образом, исландский центробанк вряд ли знал о том, что исландские банки обрели плохую репутацию в других странах Северной Европы. Для него стало шоком, когда из соглашения о проведении валютных своп-операций между США и центробанками североевропейских стран (сентябрь 2008 г.) была исключена Исландия — при том что она явно нуждалась в поддержке, а поддержка была более чем слабой (сравнительно с ресурсами ФРС и центробанков стран Северной Европы). Вероятно, они исключили Исландию потому, что не доверяли сведениям центробанка о долгах и активах, потому, что исландские банки имели серьезные «проблемы с репутацией» (отчасти в связи с тем, что были вовлечены в операции по отмыванию денег российских олигархов), а также потому, что никто из них не имел личных связей с представителями исландского центробанка.

ГОССЛУЖБА

Небольшие размеры Исландии подразумевают, что nepoтизм, отношения патрон-клиент и назначение на посты по знакомству являются постоянной угрозой при найме на госслужбу и дальнейшем карьерном продвижении. Если использовать политологическую терминологию, то опасность состоит в том, что бюрократия функционирует в «неопатримониальном» стиле. Опасность усиливается еще больше, если одна и та же политическая партия (или партии) находится у власти в течение десятилетий. Консервативная Партия Исландии доминировала в большинстве правительств с 30-х гг. XX в.

Министры действовали как «царьки», не неся даже коллективной ответственности перед премьер-министром. Они обладали возможностями назначать на посты практически любого, кого хотели. Конкурс на занятие вакансий на уровне постоянного секретаря (высшая официальная должность в министерстве) должен был быть открытым, а шорт-листы состав-

ляться сторонним кадровым агентством. Однако, как правило, министр сам решал, кто будет включен в шорт-лист, часто лишь на основании собеседования с глазу на глаз. При таком отборе важную роль обыкновенно играла партийная принадлежность.

Лицо, единожды назначенное на должность уровня неперменного секретаря, имело право занимать ее пожизненно (скромная реформа десятилетней давности ввела пятилетние контракты для неперменных секретарей, но они почти всегда продлевались). То же относилось и к должностям вроде генеральных директоров предприятий с участием государственного капитала. Другой, положительной, стороной такого расслабляющего подхода было привлечение консультантов-контрактников, которые должны были помочь официальным лицам делать их работу.

Другими следствиями этого синдрома были сугубо внутренняя ориентация каждого министерства и отсутствие взаимодействия между министерствами, приписанными к разным партиям в правящей коалиции. Например, до октября 2008 г. управляющий центробанка и министр торговли и банковского дела, принадлежавшие к разным партиям, не перекинулись даже и парой слов за целый год, несмотря на то, что их офисы находились в зданиях на противоположных сторонах узкой улицы. Министерства, за исключением Министерства иностранных дел, так же, как и центробанк, стремились свести к минимуму международные контакты. Когда в октябре 2008 г. исландский министр финансов (врач-ветеринар по образованию) разговаривал по телефону с британским канцлером Казначейства Алистером Дарлингем относительно *Icesave*, это был их первый разговор — при том, что оба находились на своих постах четырнадцать месяцев или более.

Понятно, что при такой системе инсайдеры из государственной службы не были заинтересованы в структурах стороннего контроля, таких как независимая комиссия по делам госслужбы. К счастью, исландские правительства были последовательны в том, что отдавали высший приоритет образованию, включая университетское (преимущественно, в США). Высокий средний уровень человеческого капитала позволил исландской неопатримониальной бюрократии функционировать куда лучше, чем ее аналогам в других странах. Однако текущий кризис может дать достаточный простор для деятельности новых людей, желающих изменить структуру найма, продвижения по службе и вознаграждения таким образом, чтобы Исландия смогла двигаться вперед с более профессиональной и более космополитичной командой государственных служащих.

ЧЛЕНСТВО В ЕВРОСОЮЗЕ

Для стороннего наблюдателя может показаться странным, что Исландия уже глубоко интегрирована в европейские и другие международные организации и договора (включая Европейскую экономическую зону, Шенгенскую зону, Совет Европы (состоящий из парламентариев из более чем сорока европейских стран), НАТО, Северный Совет, Арктический совет, Органи-

зацию экономического сотрудничества и развития, ВТО и ООН) и приняла ограничения «суверенитета», налагаемые членством в них, и тем не менее, представители всего политического спектра Исландии объединились в устойчивом консенсусе относительно невхождения в ЕС. В то время как большинство других наций изменило свое представление о суверенитете, включив в него в качестве важной составляющей право участвовать в международных организациях и сидеть за столом, за которым принимаются глобальные и региональные решения, большинство исландцев осталось верным старому понятию суверенитета как свободы от внешнего влияния — свободы быть «особыми» среди других народов¹⁵. Лидер Лево-зеленого альянса сказал в 2000 г.: «Членство [в ЕС] означало бы умаление независимости и суверенности, потерю особенности». Его коллега по партии высказывался в том же ключе: «Членство в ЕС подорвет исландское самоуправление». На другом конце политического спектра премьер-министр Давид Оддссон пояснял в 2002 г., что ЕС является «одним из самых недемократичных бюрократических чудовищ, когда-либо созданных человеком».

Антисоюзные силы могут играть на теме рыболовства, представляя в качестве символа нации бравого исландского рыбака, который утратит средства к существованию, если Исландия войдет в ЕС и будет вынуждена принять европейскую Общую политику в области рыболовства.

Короче говоря, проект по подаче заявки на членство в ЕС в глазах большинства исландцев был слишком смелым символическим шагом — в силу специфического понимания ими суверенности и независимости. Но нынешний экономический коллапс вполне может изменить баланс мнений в сторону восприятия ЕС как тихого убежища от — в ином случае — ужасного и нищего будущего. Может возобладать аргументация, что Исландия уже приняла на себя большинство ограничений, которые могло бы наложить на нее членство в ЕС, и что правительство должно только добиться для исландских рыболовецких предприятий особой административной зоны в рамках Общей политики в области рыболовства под полным контролем исландского правительства (на том основании, что большая часть рыбных запасов в 200-мильной исландской экономической зоне остается в исландских водах и, следовательно, является «общим ресурсом» не в большей степени, чем финские леса или британская нефть, а Общая политика в области рыболовства — как явствует из самого названия — направлена на контроль добычи совместно используемых рыбных ресурсов в общих водах).

НОВАЯ ВАЛЮТА?

Кредитный кризис весьма жестко напомнил многим малым европейским нациям, что в мире свободного движения капитала сохранение своей национальной валюты является лучшим средством как для дикого бума, так и для

дикого падения. Введение лучше обеспеченной валюты выглядит как шаг к большей безопасности.

В некоторых исландских кругах говорят об одностороннем введении евро, или доллара, или чего-то еще вместо исландской кроны. Проблема в том, что валюта, введенная в одностороннем порядке, не будет иметь поддержки «кредитора последней инстанции» и, следовательно, поставит финансовую систему даже под большую угрозу, чем исландская крона. Кроме того, если говорить о евро, такие действия могут разозлить Евросоюз и сделать переговоры о вступлении в него более сложными. Установление европейским центральным банком и Советом министров обменного курса между валютой-претендентом и евро пошло бы вразрез с принципами Союза. Исландия не имеет достаточных переговорных ресурсов для подобных действий, без того, чтобы не разозлить ЕС. Некоторые в Исландии хотят одностороннего введения евро именно потому, что в результате Евросоюз будет менее склонен к положительному рассмотрению исландской заявки о вступлении в него. Только одна страна в мире ввела евро в одностороннем порядке — Черногория. Но Черногория не является хорошей моделью для Исландии, не в последнюю очередь потому, что — как низкодоходная экономика — практически не имеет банковского сектора и, кроме того, не обладала собственной валютой до одностороннего введения евро.

Еще одна возможность — это создание валютного союза с другой страной (наиболее вероятными кандидатами являются Норвегия или Дания). Такой союз может быть как альтернативой введению евро, так и временной мерой до вступления Исландии в еврозону. В его рамках исландская крона могла бы быть привязана к норвежской или датской, а центрбанк другой страны оказывал бы исландскому поддержку в своп-операциях и, возможно, в чем-то еще. Это могло бы быть весьма выгодно для Исландии.

Является ли такой союз политически приемлемым для другой страны? Для того, чтобы продемонстрировать возможные трудности, рассмотрим Норвегию. В Норвежском обществе наблюдается стойкая поддержка политики невхождения в ЕС (страна на протяжении 400 лет насильственно вовлекалась в политические союзы, где занимала подчиненное положение, и многие Норвежцы — как и Исландцы — не имеют никакого желания расставаться с политической независимостью, которой всего лишь сотня лет). Норвегия была бы менее изолирована в Европейской экономической зоне, если бы Исландия сохранила независимость от ЕС, а вместе они могли бы даже рассмотреть возможность создания организации североευропейского экономического сотрудничества с Фарерскими островами и Гренландией. Кроме того, если Исландия не примет европейскую политику в области рыболовства, то Норвегии будет проще защищать от нее свою собственную рыболовную промышленность. Таким образом, Норвегия может быть заинтересована в том, чтобы Исландия не вступала в ЕС и зону евро. С другой стороны, многие представители норвежской бизнес-элиты заинтересованы во вступлении в ЕС; в этой перспективе для них было бы выгодно оказать Исландии помощь по вступлению в ЕС (и помочь ей в переговорах по нераспро-

15. См. Eirikur Bergmann, «Sense of Sovereignty: Iceland, a Reluctant Participant in the European Project», Bifrost University, Iceland, January 2009.

странению на Исландию европейской политики в области рыболовства) — с тем, чтобы подготовить почву для последующего вступления Норвегии. Кроме того, вне зависимости от вступления или невступления Исландии в ЕС и зону евро, Норвегия может быть заинтересована в том, чтобы в качестве компенсации за помощь получить в аренду заброшенную американскую авиабазу в Кеблавике, чтобы разместить там военные самолеты для патрулирования западных нефтяных месторождений в Северном море.

Еще одна возможность заключается в том, чтобы центробанк другой страны (например, Норвегии или Дании) согласился предоставить гарантии по коммерческим сделкам с участием исландской кроны как внутри страны, так и за рубежом (наподобие того, как экспортно-гарантийные агентства предоставляют гарантии по экспортным контрактам, но только в больших масштабах). Или же такие гарантии мог бы предоставить Всемирный банк. В конце концов, это изначальная идея Всемирного банка: предоставлять гарантии по займам, которые страна могла бы получать в своей валюте (она могла бы выпускать облигации, гарантированные Всемирным банком); впоследствии идея была оставлена в пользу схемы, когда Всемирный банк выпускает свои облигации, гарантированные богатыми странами-членами. Однако, кто бы ни предоставил гарантии Исландии, он поможет преодолеть проблемы, связанные с отсутствием доверия к исландской кроне. Кроме того, указанная схема потребует привлечения меньших ресурсов со стороны организации-гаранта и будет более простой сравнительно с валютным союзом, а также даст Исландии возможность сохранить национальный символ в виде собственной валюты.

Наконец, более или менее приемлемым вариантом является «совместно согласованное» (вместо одностороннего) введение евро. Исландия могла бы достигнуть соглашения с Европейским центральным банком, Еврокомиссией и, самое главное, Советом министров (где наиболее важны Гордон Браун (Великобритания), Николя Саркози (Франция) и Ангела Меркель (Германия)) о том, что Исландия введет евро наравне с кроной в качестве временной меры до вступления в еврозону. Еврокомиссия отвергла эту идею до начала кризиса, но нынешние особые условия могут заставить ее передумать. Если ЕС пойдет на это, то обе валюты смогут использоваться внутри страны как законное платежное средство, пока евро постепенно не заменит крону. Будет ли Европа использовать эту схему, которая противоречит духу процедуры вступления, но соответствует букве закона, остается открытым вопросом.

Социал-демократический Альянс, пропагандирующий идею вступления Исландии в ЕС и зону евро, был до начала кризиса наиболее популярной партией. После выборов в мае 2007 г. он вступил в коалицию с Консервативной Партией на правах младшего партнера, но с течением времени превзошел консерваторов по популярности. Однако его упорное стремление сохранить коалицию у власти в послекризисный период лишило его многих голосов в пользу как Лево-зеленого Альянса, так и консерваторов. Теперь наиболее популярной партией является Лево-зеленый Альянс, который, находясь

в оппозиции, резко выступал против членства в ЕС. В конце января 2009 г. он сформировал временное правительство в коалиции с социал-демократами и несколько поумерил свою антиевропейскую риторику. Консервативная Партия, потерявшая власть впервые за много десятилетий, занята тем, что копает как под новое правительство, так и под договор Исландии с МВФ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исландии угрожает опасность быть затянутой в водоворот из долгового дефолта, безработицы и эмиграции — тем более, что экономика всей еврозоны сократится в 2009 г. приблизительно на 3% от ВВП.

Кризис дискредитировал стратегию правившей в течение длительного времени Консервативной Партии, заключающуюся в управлении страной в альянсе с более мелкой партией, в то время как все остальное население страны было занято потреблением. Приблизительно в том же ключе консерваторы пытались управлять и кризисом, но их планы были расстроены: в значительной степени — в результате вмешательства МВФ, центробанков стран Северной Европы и нескольких зарубежных экономистов, которые не были тесно связаны с исландским обществом и не стремились заработать денег. И, безусловно, свою роль здесь сыграло знаменитое движение «пустых кастрюль», которое пробудило и мобилизовало общественное мнение — в масштабах, которых Исландия не знала с 1949 г., когда правительство приняло решение вступить в НАТО.

Кроме того, катастрофа сместила тектонические плиты исландской политики, и ее отзвуки будут оказывать влияние на политический процесс в течение нескольких следующих, еще более трудных, лет. Недавно сформированная «Организация за гражданское действие» давит на парламент с целью собрания национальной ассамблеи для принятия новой конституции — вместо старой, унаследованной от Дании. С новой конституцией и с новым правительством, более ориентированным на социал-демократию (вероятный результат назначенных на апрель 2009 г. выборов), исландское общество может стать более сильным, чем ранее, обретя более демократическую политическую систему и заняв более космополитическую позицию по отношению к остальному миру.

Исландский коллапс создал широкое поле для работы социологов на многие годы вперед. Предлагаются следующие темы:

Как повлияет на показатели «счастья» — и здоровья — ситуация, когда находится под угрозой благосостояние человека в целом, а вся экономическая структура поставлена под сомнение.

Как *Transparency International* с ее показателями коррупции просматривала неопатримониальные практики, эндемичные для исландской госслужбы, и как подобная бюрократия могла, тем не менее, должным образом осуществлять свою деятельность во многих сферах.

Как банкирам меньше чем за десятилетие удалось подняться практически с нуля до уровня мировых игроков (отмывание русских денег?).

Как МВФ решил иметь дело с богатой страной (случай Исландии — это первое обращение богатой страны за помощью после Британии в 1976 г.), как он решил поддержать меры по регулированию капитала, какова роль США и правительств стран Северной Европы в стратегии МВФ по Исландии.

Почему предупреждения о надвигающейся опасности были заглушены оптимистическими заявлениями, что раздувание стоимости активов тождественно росту национального богатства.

Случай Исландии показывает, что необходимо срочное усиление контроля за зарубежной деятельностью банков и за страхованием депозитов. Он выявил дыры в европейском законодательстве в том, что касается страхования депозитов в контексте отделений и дочерних компаний банков, а также зарубежных интернет-счетов. Также он показал опасность смешения коммерческих и инвестиционных банков и подчеркнул необходимость их разделения (например, посредством повторного введения в силу закона Гласса-Стигала). Однако нужно не только разделить их: даже после окончания кризиса необходимо сохранить в общественной собственности большие коммерческие банки, являющиеся ключевыми финансовыми посредниками. Стабильная коммерческая банковская система оперирует большим количеством общественных средств, и это вполне оправдывает государственную собственность. Аргумент, что только частные, стремящиеся к получению прибыли банки могут быть хорошими финансовыми посредниками, является несостоятельным, так как теперь мы видим, что они ведут себя наподобие пьяного авиадиспетчера. Опыт не только Исландии, но также США и Британии, показывает, что комбинация из побуждений к личному обогащению и мгновенной передачи пессимистических и оптимистических настроений через Интернет («жизнерадостность (*animal spirits*)» Кейнса) является фатальной для стабильности и процветания капитализма, поскольку реальные регулирующие механизмы часто не в состоянии остановить его бумы и коллапсы¹⁶.

1 марта 2009

Перевод с английского Алексея Анполонова

16. Robert Wade, «Reflections on the Global Economic Crisis», *Development and Change*, forthcoming, 2009.