

Разумное управление. Решения для сегодняшней мировой экономики

Немат Шафик, заместитель директора-распорядителя Международного Валютного Фонда
Оксфорд, Соединенное Королевство, 5 декабря 2013 года

Текст, подготовленный для выступления

Добрый день! Я чрезвычайно рада оказаться с вами сегодня здесь, где я провела счастливые годы, получая свою докторскую степень по экономике. Это — чудесное место, наполненное красотой и изобилующее умными людьми. Единственное, о чем я сожалею,— то, что я уехала отсюда слишком быстро.

К счастью, мои хорошие друзья Нгаир Вудс и Макс Уотсон пригласили меня приехать снова и прочесть ежегодную лекцию о глобальном экономическом управлении. Позвольте сначала кратко представить основные тезисы, которые я планирую сегодня изложить.

Обоснование необходимости разумного управления

Мировые экономические кризисы обычно вновь порождают дискуссии о глобальном управлении и международном сотрудничестве. Недавний кризис в этом не отличался от других. Причина состоит в том, что кризисы вскрывают недостатки существующих международных правил и организаций.

Мы видели, как слабые места и сбои в банках и на рынках капитала могут распространяться по всей международной финансовой системе. То же самое справедливо и для других проблем, стоящих сегодня перед миром, говорим ли мы об изменении климата, распространении ядерного оружия или пандемиях. Происходящее в одном месте влияет на всех, и чем дальше, тем это становится более заметно.

Поэтому вполне очевидно, что миру необходимо больше, а не меньше международной координации и сотрудничества. Но как этого добиться? В своей недавней статье в “Financial Times” Мартин Вулф рассматривает значение глобальных общественных благ и способы их предоставления. «Государства, от которых зависит человечество в сфере обеспечения этих благ, от безопасности до регулирования климата, непопулярны, они перегружены и находятся в неоднозначной ситуации. Нам нужно задуматься о том, как управлять таким миром. Для этого потребуются необычайная креативность».

Мартин прав. Если мы хотим прогресса, мы должны быть креативными. Если мы хотим иметь результативные решения для сегодняшней мировой экономики, нам нужно разумное управление.

Сегодня я хочу рассмотреть три взаимосвязанных вопроса. Сначала я кратко затрону исторические взаимосвязи между, с одной стороны, кризисами, а с другой — реформами управления и координацией политики. Затем рассмотрим проведенные после финансового кризиса 2008 года ответные меры в части реформ управления и координации политики. Наконец, в завершение выступления мне хочется поделиться с вами некоторыми мыслями о том, как в дальнейшем может развиваться глобальное экономическое управление, как «разумное управление» может обеспечить надлежащее сочетание гибкости и эффективности, которые требуются миру для регулирования процессов глобализации.

Мир в переходном состоянии

Мировая экономика находится в переходном состоянии. Мировое экономическое могущество перемещается с запада на восток и юг. На страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны уже приходится более 50 процентов мирового ВВП (при расчете по паритету покупательной способности), и ожидается, что через десять лет эта доля увеличится до 64 процентов.

В то же время произошел впечатляющий рост торговых и финансовых связей. За период с 1990 по 2008 год международные банковские требования увеличились с 6 трлн до более 30 трлн долларов США, а экспорт товаров и услуг в мире в целом вырос с 4 трлн до 20 трлн долларов. Хотя эти цифры впоследствии несколько уменьшились вследствие мирового кризиса, темпы роста в последние 20–30 лет по-прежнему впечатляют.

В сфере производства мировые цепи поставок стали нормой, а не исключением. Типичная компания в обрабатывающей промышленности сегодня использует производственные ресурсы, поставляемые ей более 35 различными подрядчиками со всего мира, а в случае некоторых компаний, например производителей автомобилей или самолетов, количество поставщиков может исчисляться десятками тысяч.

С резким повышением взаимосвязанности и растущим рассредоточением экономического могущества разумно было бы ожидать одновременного видоизменения и расширения глобального управления. Теоретически, с повышением уровней глобальной интеграции спрос на услуги глобального управления должен был вырасти, учитывая необходимость регулирования правил игры и уменьшения вторичных негативных эффектов.

Но, как нам всем известно, в период перед финансовым кризисом вопросы глобального управления находились на заднем плане. Действительно, в условиях высокого роста и низкой изменчивости объемов производства (что было названо периодом «Великой умеренности») даже высказывались мнения, что глобальное управление является идеей прошлого, а такие организации, как МВФ, Всемирный банк и ВТО больше не нужны.

Только в 2008 году, когда сбой в относительно небольшом сегменте финансовой системы США сказался на отдаленных рынках и странах и превратился в полномасштабный мировой финансовый кризис, стало очевидно, что в годы перед кризисом отмечалось недостаточное предложение услуг глобального управления.

Кризисы как возможность

Через пять лет после разгара мирового финансового кризиса экономическое управление остается в центре обсуждений вопросов политики. На мой взгляд, это неудивительно, поскольку исторически между кризисами и эволюцией управления сложилась органическая взаимосвязь.

Безусловно, часто считается, что управление развивается медленно, размеренно, небольшими подвигами, в то время как кризисы по своей природе имеют разрушительный и революционный характер. Однако, как неоднократно показывала история, кризис часто выявляет недостатки существующих механизмов управления, а страх его повторения может активизировать поддержку реформ.

Например, по окончании Первой мировой войны была создана Лига Наций в целях содействия международному сотрудничеству и достижения мира и безопасности во всем мире, а периоды гиперинфляции в 1920-х годах подтолкнули к усилиям по восстановлению золотого стандарта. Аналогичным образом, Великая депрессия и Вторая мировая война стали толчком к созданию значительной части нашей сегодняшней архитектуры глобального управления: после них возникли ООН, МВФ, Всемирный банк и Генеральное соглашение о тарифах и торговле, которое сегодня стало Всемирной торговой организацией. Травматический опыт Второй мировой войны также дал толчок к политической и экономической интеграции в Европе.

В США финансовый кризис 1907 года создал условия для образования Федеральной резервной системы, а горький опыт Великой депрессии вызвал радикальный пересмотр финансового регулирования с принятием в 1933 году закона Гласса-Стиголла, который разделил деятельность коммерческих и инвестиционных банков и продолжал действовать более шестидесяти лет. Сравнительно недавно после кризиса в Азии были созданы региональные механизмы валютных свопов среди стран-членов АСЕАН, получившие название инициативы Чианг Май.

Как и в других аналогичных случаях в прошлом, мировой финансовый кризис 2008 года привел к крупным издержкам и стал тяжелым испытанием для пострадавших от него стран. Однако с точки зрения экономического управления он также открыл возможности для продвижения на пути реформ и укрепления координации политики. Удалось ли нам не дать хорошему кризису пройти впустую? (Цитата, связываемая с Рамом Эмануэлем, бывшим главой администрации президента США Барака Обамы, но, как и все великие крылатые фразы, эта тоже в первый раз была произнесена Черчиллем.) Давайте кратко рассмотрим, чего нам удалось добиться за последние пять лет, прежде чем обсуждать, что еще не сделано.

Неоднозначные результаты

Работу в области реформ управления со времени кризиса можно в целом разделить на три категории — координация макроэкономической политики, исправление недостатков мирового финансового регулирования и укрепление региональных и общемировых систем защиты.

Первое, координация макроэкономической политики. Хотя эта координация и не отличалась совершенством, она была особенно сильна на начальном этапе кризиса. Например, шесть крупнейших центральных банков совершили беспрецедентный шаг, объявив о согласованном снижении директивных ставок в октябре 2008 года в целях смягчения мировой экономической ситуации. ФРС США и 14 различных органов денежно-кредитного регулирования создали временные механизмы валютных свопов для долларов США, чтобы смягчить дефицит долларов на рынках краткосрочного финансирования. А в ноябре 2008 года собрался первый за всю историю саммит лидеров стран Группы 20-ти, в результате которого было принято обязательство провести координируемые меры бюджетного стимулирования и воздерживаться от мер протекционизма.

Эти масштабные меры привели к тому, что вместо еще одной Великой депрессии мы получили Великую рецессию — существенное достижение, учитывая возможное развитие событий, если бы эти меры не были приняты. Однако впоследствии движение в сторону координации политики замедлилось, когда основное внимание переключилось с задачи не допустить катастрофы на меры по предотвращению будущих кризисов и поддержке зарождающегося подъема. Стали выдвигаться аргументы, что, хотя Группа 20-ти была хороша во время военных действий, возможно, она не сможет обеспечить столь же хороших результатов в мирное время.

А работа еще далека от завершения.

Одна из задач на будущее, которая стоит перед мировым сообществом, заключается в продолжении диалога о сворачивании нетрадиционных мер денежно-кредитной политики и преодолении связанных с этим потенциальных внешних эффектов, а также избавлении от долгового бремени, образовавшегося за время кризиса.

Второе, мировое финансовое регулирование. Чтобы устранить причины, которые привели к кризису, страны-члены Группы 20-ти взяли обязательство произвести фундаментальные изменения в мировой системе финансового регулирования с намерением способствовать большей прозрачности, безопасности и стойкости мировой финансовой системы.

Особо следует отметить создание в 2009 году Совета по финансовой стабильности (СФС), задача которого состоит в разработке и продвижении эффективного финансового регулирования. Достигнуты значительные успехи в укреплении надзора

за системой в целом, увеличении буферных резервов капитала и ликвидности, содействии обмену финансовой информацией и введении основ макропруденциальной политики. Ведется работа над созданием более благоприятных условий для окончательного урегулирования проблем отдельных финансовых организаций.

Однако еще не решены такие принципиальные задачи, как устранение проблемы «слишком крупных организаций, чтобы можно было допустить их банкротство», реформирование теневой банковской деятельности и достижение большей безопасности рынков производных инструментов. В зоне евро недавние меры способствовали снижению напряженности на рынках, но требуется дополнительная работа для преодоления финансовой фрагментации и перехода к полномасштабному банковскому союзу.

Третье, укрепление региональных и глобальных систем защиты. Для смягчения последствий кризиса страны объединили свои усилия, чтобы укрепить глобальные системы финансовой защиты, в том числе за счет увеличения втрое ресурсов МВФ и повышения распределения СДР. В Европе финансовая архитектура зоны евро была укреплена за счет создания Европейского механизма стабильности (ЕМС) и системы прямых монетарных операций ЕЦБ (ПМО). В других частях мира укрепились региональные механизмы финансирования, такие как инициатива Чианг Май и Антикризисный фонд Евразийского экономического сообщества.

Однако в других областях прогресс шел неравномерно. Например, в случае МВФ еще не реализовано достигнутое в 2010 году соглашение о существенных изменениях квот и реформах внутреннего управления, в результате которых должны дополнительно увеличиться права голоса и представительство стран с формирующимся рынком и развивающихся стран. Два из трех обязательных условий выполнены, но требуется дальнейшая поддержка для выполнения последнего условия, что позволит провести реформу.

Если рассмотреть все эти обстоятельства совместно, видно, что общие результаты реформ глобального управления со времени кризиса являются несколько неоднозначными. Директивным органам во всем мире необходимо поддерживать активные темпы движения в этом направлении, чтобы воспользоваться возможностями для продвижения по пути реформ управления, пока свежи воспоминания о кризисе и ощущение срочности этих мер. Действительно, есть реальная опасность, что окно возможностей для решения некоторых из наиболее сложных глобальных вопросов может вскоре начать закрываться. Как повернуть вспять эту тенденцию и завершить важные реформы? Чтобы ответить на этот вопрос, полезно рассмотреть различные типы решений, предлагаемые для обеспечения глобальных общественных благ.

Жесткая и мягкая координация политики

В каком направлении развивается глобальная система экономического управления и координации политики? Здесь полезно провести различие между «жесткими» и «мягкими» средствами управления и координации политики.

Типичная «жесткая» координация политики заключается во встречном согласовании политики с целью получения конкретных и осязаемых результатов. Примерами являются два первоначальных саммита лидеров Группы 20-ти сразу после того, как разразился кризис, результатом которых стали скоординированные ответные меры налогово-бюджетной политики, которые я уже упоминала, и создание СФС.

Более «мягкие» формы координации, наоборот, основаны в большей степени на процессах без первоначальных соглашений или ожидания заранее каких-либо заметных результатов. Они призваны способствовать текущему обмену взглядами и информацией, например, как это происходит в рамках регулярных обсуждений между руководителями центральных банков в Банке международных расчетов (БМР).

Мягкая и жесткая координация политики могут дополнять друг друга. Например, мягкие механизмы могут поддерживать живой диалог по вопросам политики в спокойные периоды и создавать основы для более жесткого сотрудничества и даже полномасштабной координации политики во время кризисов.

Жесткое и мягкое управление

С этих же позиций можно рассмотреть управление. Механизмы «жесткого» управления требуют установления юридических обязательств и создания независимых организаций с помощью международных договоров. Типичными примерами являются ООН, МВФ, Всемирный банк и ВТО.

Положительным аспектом здесь является то, что подобные жесткие, основанные на договорах структуры укрепляют доверие к обязательствам стран-членов и предоставляют организациям законные полномочия требовать соблюдения принятых обязательств. Однако их создание и адаптация к меняющимся обстоятельствам, как правило, является довольно медленным процессом, что может создавать проблемы, когда происходят изменения ситуации в мире или потребностей государств-членов.

«Мягкие» механизмы управления, такие как Группа 20-ти и группа стран БРИК, СФС или Целевая группа по финансовым мероприятиям (ФАТФ) не являются международными юридическими лицами и не несут соответствующих обязательств. Вследствие этого они обычно обладают большей гибкостью и часто могут создаваться за более короткое время. Однако у них нет основанных на международных договорах

мандатов и законных полномочий применять правовые санкции. Вследствие этого у них более ограниченные возможности обеспечивать выполнение принятых обязательств, что может уменьшать их актуальность и действенность с течением времени.

Наконец, безусловно, есть способы решения задач управления силами частного сектора. Одним из примеров здесь являются положения о коллективных действиях (ПКД), которые позволяют квалифицированному большинству держателей облигаций договариваться об изменениях в условиях выплат по облигациям. Цель этих положений в том, чтобы создать возможность для более гладкого проведения процесса реструктуризации долга. Еще одним примером является Совет МСФО, представляющий собой некоммерческий фонд, работающий над гармонизацией международных стандартов учета.

Разнообразные решения

Таким образом, можно сказать, что будущая структура глобального экономического управления вполне может быть целой мозаикой (или экосистемой) «жестких» и «мягких» элементов, дополняющих работу друг друга. В такой системе механизмы управления по существу могут определяться самими возникающими проблемами или контекстом с выбором между жесткими и мягкими механизмами управления в зависимости от того, что является самым эффективным и практичным решением для урегулирования или контроля конкретного стоящего вопроса. Превращение такой системы в «разумную» принципиально зависит от использования жесткого или мягкого управления в надлежащие моменты и для надлежащих целей.

Давайте рассмотрим три примера того, как сочетаются жесткое и мягкое управление:

- Во-первых, рассмотрим **торговлю**. Мы все предпочитаем многосторонние торговые соглашения региональным. Поскольку выгоды, приносимые торговлей, являются широко признанными, применяемый ВТО процесс разрешения споров обладает реальной силой и предусматривает возможности наложения санкций на нарушителей мировых правил торговли. Все более широкие мегарегиональные соглашения (такие как США-ЕС или Транстихоокеанское партнерство, ТТП) не столько сосредоточены на тарифах, сколько на стандартах и нетарифных барьерах. Если они способствуют установлению глобальных норм, содействующих торговле, они приближают нас к более глобальным решениям и потенциально усиливают систему ВТО (а в будущем, возможно, будут в нее интегрированы).
- Во-вторых, рассмотрим **баланс между жестким и мягким управлением в рамках кризиса в зоне евро**. Здесь видно, что жесткое управление шло от МВФ и ЕСВ, а мягкое от Еврогруппы. Сложные механизмы управления в Европе хорошо работали в мирное время, но действующие в них процессы принятия решений недостаточно приспособлены для преодоления кризиса.

- Наконец, рассмотрим сферы **финансового регулирования**. В рамках своей обязательной Программы оценки финансового сектора (ФСАП) МВФ проводит каждые 5 лет оценки финансовой стабильности в тех юрисдикциях, где есть имеющие системную значимость финансовые сектора. Обязательные ФСАП являются хорошим примером жесткого инструмента надзора, в рамках которого проверяется соблюдение странами четких мировых стандартов, и проводятся стресс-тесты на предмет национальных и международных внешних эффектов. Каждые два года после проведения ФСАП СФС проводит экспертный обзор (своего рода мягкий механизм управления) для проверки хода реализации рекомендаций ФСАП в качестве дополнительного средства продвижения ключевых реформ для обеспечения финансовой стабильности.

Однако гибкая и эффективная структура глобального управления не может возникнуть автоматически. Например, пока «жесткие» глобальные организации, такие как МВФ, Всемирный банк и ВТО, слишком медленно адаптируются к изменениям в своей среде функционирования, будут открываться пробелы в системе управления. Здесь могут включаться более «мягкие» образования и заполнять эти пробелы, но при этом выполняя не вспомогательную, а замещающую роль. Это будет неэффективно и может привести нас к более слабой системе глобального управления.

Обоснование реформы внутреннего управления МВФ

Здесь мы подошли к последнему пункту. В эволюции описанной экосистемы глобального управления и координации политики принципиально важно, чтобы элементы «жесткого» управления оставались актуальными, и для этого они должны адаптироваться к изменениям в мировой экономике.

В течение многих лет МВФ демонстрировал замечательную способность приспосабливать свою работу и операции к существенным изменениям в мировой экономике, среди которых было крушение системы фиксированных обменных курсов в начале 1970-х годов, долговой кризис 1980-х годов и распад СССР в 1991 году.

Основной причиной, по которой МВФ сохранял свою актуальность, была структура политического управления, которая, хоть и медленно, но адаптируется к изменениям в мировой экономике. Он также имеет независимый персонал и свой устав (в форме Статей соглашения), что позволяет Фонду действовать исходя из более длительной перспективы. Более того, МВФ в некоторых аспектах также удалось внутренне соединить жесткие элементы управления, такие как обязательный надзор, с более мягкими элементами управления, такими как добровольные доклады о соблюдении стандартов и кодексов или содействие во введении стандартов для фондов национального благосостояния. На более «мягкой» стороне управления основанный на консенсусе процесс принятия решений в МВФ оказался действенным в обеспечении того, чтобы учитывались позиции стран-членов.

В дальнейшем для действенности и легитимности МВФ принципиально важно будет обеспечивать, чтобы его структура управления отражала относительные позиции его государств-членов в мировой экономике. Утверждение реформ 2010 года станет важным шагом в этом направлении, хотя в дальнейшем потребуются дополнительные сдвиги в долях квот и голосов в пользу динамично развивающихся стран.

Для этого потребуется, чтобы некоторые страны согласились с уменьшением относительной величины их квот и голосов. Вполне понятно, что для них это будет нелегким решением, но компенсацией будет то, что они способствуют этим дальнейшему обеспечению прочности и легитимности МВФ на благо всех его государств-членов — и мировой экономики.

Заключение

На начальном этапе кризиса были предприняты значительные усилия по улучшению глобального экономического управления, тогда как в последнее время отмечается замедление темпов продвижения в сфере реформ и координации политики.

В самом деле, существующая сегодня система способна обеспечивать управление и координацию политики, когда есть опасность значительного ущерба (как в случае кризиса), но она значительно менее действенна в том, чтобы быстро действовать, когда стимулом является потенциал взаимных выгод, как в случае глобального экономического перебалансирования.

Одним из возможных объяснений является то, что мировое сообщество обычно сплачивается в моменты кризиса, когда временной горизонт узок, а потенциальный ближайший ущерб велик. При этом в обычное время может быть трудно собраться с силами для проведения мер прямо сейчас, поскольку ущерб от бездействия лежит далеко в будущем.

Некоторые наблюдатели указывают на развитие плюрализма разносторонних взаимодействий и расширение мягких инструментов глобального управления как на угрозы для традиционных основ жесткого глобального управления, в том числе для МВФ. Я придерживаюсь менее пессимистической позиции. Я рассматриваю эти две формы управления как потенциально взаимодополняющие, а не как несовершенные заменители друг друга. Мягкое управление хорошо работает, когда нужны новые подходы и на это есть время, когда достаточно добиться действий со стороны части стран и могут работать специально создаваемые для конкретных целей механизмы реализации. Жесткое управление требуется в моменты кризиса или когда необходимы глобальные подходы или когда ключевую роль играет последовательное обеспечение соблюдения требований и обязательств.

Мы сделали полный круг и вернулись к озвученной Мартином Вулфом потребности в необычайной креативности при поиске решений для многочисленных задач, стоящих сегодня перед миром. Я считаю, что мы *можем* справиться с этими задачами, разумно подходя к вопросу о том, какое управление нам нужно и в максимальной степени пользуясь политическими возможностями, когда они возникают. За счет более грамотного объединения «мягких» и «жестких» механизмов управления можно добиться лучших результатов для всех, в равной мере и для небольших, и для крупных стран.ⁱ

ⁱ Я благодарна Андеасу Бауэру, Саньяе Пант, Никласу Вестелиусу, Камилле Андерсен и Дастину Смиту за их помощь в подготовке этого выступления, а также Оливье Бланшару, Шону Хейгану и Хосе Виньялсу за их содержательные комментарии.