

МВФ —

Размышления о преобразованиях в МВФ и требованиях меняющейся мировой экономики

ЛЕТ

Джеймс М. Боутон

ГОДОВЩИНЫ — время для самоанализа. Для МВФ июль 2004 года — это 60-я годовщина конференции в Бреттон-Вудсе, штат Нью-Хемпшир, когда делегации из 44 союзных стран составили и приняли устав МВФ. За эти шестьдесят лет в мировой экономике произошли огромные изменения, а число членов МВФ возросло до 184. Роль и деятельность МВФ менялись в ответ на эти перемены, но, как и любая большая организация, его способность к изменению ограничивалась его собственными правилами и полномочиями и сдерживалась инерцией. Это неизбежно вело к несоответствию между реальностью и идеальным положением дел, и юбилей этого года — вместе с приходом нового Директора-распорядителя — дает возможность поразмышлять над тем, как можно было бы преодолеть этот разрыв в предстоящие годы.

Бурный период становления

МВФ был основан в конце Второй мировой войны в целях создания многосторонней системы торговли и финансов, которая помогла бы странам избежать характерных ошибок предвоенного периода 1920-х и 1930-х годов (см. основные даты истории МВФ, с. 14–15). В течение этих двух бурных десятилетий не существовало согласованной системы корректировки валютных курсов или их привязки к основным экономическим показателям. Правительства склонны были придерживаться принципа экономической самодостаточности и проводили политику «разорения соседа», пытаясь получить преимущества в конкурентной борьбе с другими странами. Распространение преференциальных двусторонних и региональных торговых соглашений подрывало международ-

ную торговлю. И многие страны ограничивали международную конвертируемость своих валют в целях стабилизации и сдерживания движения капитала.

В основном в результате этих, а также других неэффективных и обреченных на провал мер международная мобильность частного капитала в 1930-е годы была низкой. Когда финансисты из разных стран мира собрались в Бреттон-Вудсе в 1944 году, они предполагали, что и в послевоенные годы движение частного капитала останется ограниченным. Более того, главным образом из-за различий в экономических последствиях, которые Вторая мировая война имела для Северной и Южной Америки и для других регионов, одна страна — Соединенные Штаты — занимала преобладающее положение в торговле и в еще большей степени — в финансах. Цель основателей МВФ в Бреттон-Вудсе заключалась в постепенном воссоздании международной финансовой системы таким образом, чтобы поддержать, а не дестабилизировать международную торговлю, пока мировая экономика вновь не встанет на ноги.

Совокупные изменения

В первые два десятилетия после Бреттон-Вудса изменения в мировой экономике происходили постепенно, но их совокупный эффект был огромным. Первая крупная перемена, которая оказала влияние на МВФ, заключалась в подъеме экономической и финансовой мощи стран за пределами Северной Америки. В конце Второй мировой войны на долю Соединенных Штатов приходилось 22 процента мирового экспорта, и им принадлежало 54 процента официальных международных резервных активов. Эти показатели обусло-

вили квоту Соединенных Штатов в МВФ в размере 33 процентов, и было широко признано, что Фонд не будет принимать каких-либо серьезных решений без одобрения США. (Статьи соглашения были сформулированы так, что для принятия определенных важных решений было необходимо большинство в 85 процентов голосов, а для принятия большей части других решений — 50 процентов. На практике руководство МВФ обычно прислушивалось к мнению Соединенных Штатов по любому спорному вопросу, включая обычные решения по предоставлению кредитов.) Степень власти и влияния США в МВФ обязательно должна была уменьшиться по мере того, как другие страны снова приобретали прочное положение.

Западная Европа постепенно оправдала ожидания и в 1950-е годы восстановила конвертируемость валют, заменив двусторонние торговые соглашения открытой международной торговлей и добившись высокого экономического роста. Подъем Федеративной Республики Германии, которая вступила в МВФ в 1952 году, был особенно стремительным. После создания Общего рынка в 1957 году заключение ряда все более жестких валютных соглашений создало возможность для возникновения Европейской валютной зоны. Таким образом, Европа укрепила свое положение в мировой экономике и сохранила свое место в иерархии Фонда.

«Расширение кредитования МВФ для смягчения кризисов, связанных со счетом операций с капиталом, в 1990-е годы было неизбежно и, по существу, спорно».

Более неожиданным и, в конечном счете, даже более важным событием было повышение экономической мощи стран Азии. Развитие началось с Японии, которая тоже вступила в МВФ в 1952 году. К концу 1960-х годов тремя странами с самой крупной экономикой в мире были Соединенные Штаты, Япония и Германия. Позже многие элементы успеха Японии были скопированы другими быстро развивающимися странами Восточной Азии, включая различные экономические районы Китая, Республику Корея, Малайзию и Таиланд. Хотя Япония в конце концов (в 1992 году) получила вторую по величине квоту в Фонде, а квота Китая резко увеличилась после того, как Китайская Народная Республика заняла место Китая в 1980 году, квоты азиатских стран в целом намного отставали, учитывая ту экономическую значимость, которой они достигали.

Страны Ближнего Востока приобрели экономическую значимость благодаря росту цен на нефть в 1970-е годы. В частности, резко повысилась квота Саудовской Аравии. В 1980-е годы она стала главным кредитором Фонда, предоставив ряд крупных займов.

В первоначальных Статьях соглашения МВФ страны Латинской Америки были наделены особым статусом, который давал им право избирать 2 из 12 Исполнительных директоров Фонда независимо от других участвующих в выборах государств-членов. Это положение было упразднено в 1978 году на том основании, что оно утратило свою необходимость. В то время у этого региона были достаточно большие квоты, которые давали ему право избирать двух директоров согласно обычным положениям о числе голосов, плюс третьего директора, который представлял Мексику, Испанию и Венесуэлу на ротационной основе. К тому времени страны Африки к югу

от Сахары тоже (едва-едва) имели возможность избирать двух директоров.

Сочетание этих радикальных перемен в относительной экономической значимости стран с тенденцией, в силу которой большинство фактических долей квот лишь в самой минимальной степени могли корректироваться в ходе общего пересмотра квот, привело к ослаблению связи между фактическими долями квот (и числом голосов) и масштабами экономики, международной торговли и финансов страны. Хотя доля США за последние 60 лет сократилась вдвое, доля Европы изменилась ненамного, а доля Азии выросла меньше, чем если бы ее определяли с помощью большинства формул.

Еще одним последствием узкой географической концентрации экономического влияния в 1940-е годы была неофициальная договоренность о том, что Соединенные Штаты будут назначать президента Всемирного банка (предполагалось, что из двух Бреттонвудских учреждений он будет крупнее и важнее) и оставят выбор директора-распорядителя МВФ за другими государствами-членами. Поскольку европейские страны занимали доминирующее положение среди этих других государств-членов, создалась традиция, согласно которой именно эта группа выбирает своего кандидата на должность директора-распорядителя, разумеется, при условии его одобрения всеми государствами-членами. И вновь в силу инерции и традиции это положение не изменилось, несмотря на рост экономической силы и влияния других регионов. Кандидаты из неевропейских стран рассматривались или предлагались по крайней мере три раза, но правительства европейских стран всегда объединялись в коалицию и вовремя получали достаточную поддержку со стороны других государств-членов для избрания директора-распорядителя из своих рядов.

Более принципиально то, что появление нескольких центров экономической силы вызвало изменения в мировой экономике, к которым МВФ старался приспособиться. К 1960-м годам Бреттонвудская система фиксированных, но корректируемых валютных курсов, «якорем» которой служил доллар США, требовала больших усилий для ее поддержания при помощи специальных договоренностей между Группой десяти промышленно развитых стран — соглашений о свопах между центральными банками и об образовании резервного пула для стабилизации цены на золото, — а также создания специальных прав заимствования МВФ. Эти компромиссные механизмы не позволили остановить ход событий, и в начале 1970-х годов произошел крах этой системы. Впоследствии борьба за восстановление стабильности системы валютных курсов была вынесена далеко за рамки Группы десяти: к ней подключились все государства-члены МВФ, образовав Комитет двадцати на уровне министров (предшественника нынешнего Международного валютно-финансового комитета). Тем не менее результат — компромисс, при котором выбор валютного режима был оставлен на усмотрение каждого государства-члена, а МВФ был наделен нечетким мандатом по надзору за системой, — был предметом отдельных переговоров между двумя первоначальными послевоенными державами: Францией и Соединенными Штатами.

Разногласия времен холодной войны

В январе 1944 года Советский Союз направил свою делегацию в Вашингтон для проведения переговоров относительно правил работы предложенных послевоенных валютных учреждений, которые дали бы ему возможность вступить в них. Летом этого года делегация приняла участие в Бреттонвудской конференции и подписала Статьи соглашения МВФ и

Всемирного банка с последующей их передачей на рассмотрение правительства. Но когда в декабре 1945 года наступил срок ратификации Статей, советское правительство отказалось от участия. Последовавшее обострение идеологических разногласий, приведшее к «холодной войне», обусловило отказ Советского Союза и его союзников, а также Китайской Народной Республики и ее союзников от вступления в МВФ на несколько десятилетий. Поэтому основная теоретическая и идеологическая ориентация персонала Фонда на господствующую либеральную стратегию экономической политики в основном не оспаривалась во внутренних дебатах, и большая часть оперативной работы МВФ могла быть направлена на достижение рыночных результатов.

Конец «холодной войны», ознаменовавшийся разрушением Берлинской стены в 1989 году и распадом Советского Союза в 1991 году, повлиял на МВФ в трех отношениях.

- Он привел к быстрому увеличению числа его членов и к почти универсальному членству в МВФ.

- Обслуживание этого возросшего числа государств-членов потребовало большого увеличения числа сотрудников и их разнообразия, не только с точки зрения их национальности, но и с точки зрения квалификации и опыта, с тем чтобы решать структурные вопросы, связанные с интеграцией новых государств-членов в мировую экономику и с ускорением перехода к рыночной экономике.

- Характер политических интересов, влияющих на решения МВФ о предоставлении кредитов, изменился в связи с переносом центра тяжести с проблем конфронтации между Востоком и Западом на вопросы, в большей степени относящиеся к региональной или внутренней безопасности или к экономической интеграции.

Увеличение числа государств-членов с низкими доходами

При создании МВФ большая часть африканского континента находилась под колониальным владычеством европейских стран. Лишь Египет, Эфиопия и Южная Африка входили в число первоначальных 40 членов Фонда. Большинство африканских стран получило независимость и вступило в МВФ в период с конца 1950-х годов до начала 1970-х годов, а остальные вступили к 1990 году.

С операционной точки зрения первым большим следствием увеличения числа государств-членов из Африки было образование большой группы потенциальных заемщиков с очень низкими доходами на душу населения, которые были не в состоянии брать кредиты МВФ на стандартных условиях. С учетом их потребностей в 1974 году МВФ создал временный Тростовый фонд, который финансировался за счет продажи части золотого запаса МВФ и впервые использовался для предоставления кредитов на льготных условиях. Погашение кредитов из Тростового фонда в итоге обеспечило средства для механизма финансирования структурной перестройки (САФ), который начал применяться в 1986 году. Механизм расширенного финансирования структурной перестрой-

ки, внедренный в 1987 году, и заменивший его в 1999 году механизм финансирования на цели сокращения бедности и содействия экономическому росту (ПРГФ) позволили МВФ продолжить предоставление более долгосрочных льготных кредитов в рамках этих управляемых МВФ счетов странам с низким уровнем доходов, большинство которых, хотя и не все, находятся в Африке к югу от Сахары. В последнее время Инициатива в отношении долга бедных стран с высоким



Дилеры по денежным операциям обмениваются заявками от банков-клиентов в валютной брокерской фирме в Токио в первый трейдинговый день года.

уровнем задолженности (ХИПК) дала МВФ возможность поддержать международные усилия по облегчению бремени задолженности многих из этих стран.

Вторым и тесно связанным с первым следствием была все большая вовлеченность Фонда в решение вопросов структурных реформ. Самой важной потребностью большинства африканских стран было стабильное финансирование на цели развития, для чего эти страны, в свою очередь, должны были продемонстрировать достаточную приверженность экономическим реформам и реформе управления, поступательное претворение в жизнь взвешенной макроэкономической политики, а также открытость экономики для привлечения донорской помощи. У МВФ не было ни ресурсов, ни полномочий на предоставление длительного финансирования, но он мог и действительно старался адаптировать свои механизмы финансирования и рекомендации по экономической политике, с тем чтобы поддерживать необходимое укрепление и улучшение экономической политики. В 1990-е годы масштабы программ и предъявляемые в связи с ними условия значительно расширились, однако польза от этого была ограниченной. В 2002 году МВФ принял более жесткие правила, чтобы рационализировать условия, касающиеся структурной политики, и придать им более целенаправленный характер.

Глобализация финансовых рынков

Рост и глобализация частных финансовых рынков также оказали огромное влияние на деятельность МВФ. В конце Второй мировой войны роль частных международных финансовых потоков была весьма невелика. Трансграничные потоки портфельных инвестиций ограничивались национальными

механизмами контроля и валютными правилами, в связи с чем валютная спекуляция сводилась в основном к ускорению и задержке расчетов по торговым кредитам. Основателей МВФ вполне устроило бы, если бы такое положение не менялось, так как они считали, что спекулятивные потоки служат главным образом для дестабилизации валютных курсов.

Такое сочетание ограниченной деятельности и общего недоверия оказало существенное влияние на замысел создания МВФ, но оно было в основном вытеснено последующими событиями. Поэтому реальная практика отличалась от первоначального плана.

- Во-первых, Статья VI Статей соглашения была составлена с той целью, чтобы запретить Фонду предоставлять странам кредиты для «покрытия значительного или продолжительного оттока капитала». Если страна не приняла меры для предотвращения такого оттока, она была не вправе ждать экстренной финансовой помощи от МВФ. Но когда рынки частного капитала начали расти и выходить за рамки национальных границ, различие между кредитами МВФ на цели текущих операций или операций с капиталом утратило смысл. Расширение кредитования МВФ для смягчения кризисов, связанных со счетом операций с капиталом, в 1990-е годы было неизбежно и, по существу, спорно.

- Во-вторых, согласно Статье VI МВФ имел право заставить страну, испытывающую отток капитала, ввести контроль над операциями с капиталом в качестве условия получения займа от МВФ. Поскольку страны стали считать, что девальвация или заимствование у Фонда предпочтительнее введения контроля над операциями с капиталом для остановки его оттока, МВФ никогда не применял это положение.

«Коренные реформы, направленные на то, чтобы мнение всех стран и регионов было представлено и учтено пропорционально их роли в современной мировой экономике, будут зависеть от готовности тех стран, которые в настоящее время имеют власть, принять более гибкую систему ее распределения».

- В-третьих, полномочия МВФ в отношении валютного контроля и его ответственность за надзор над его отменой были ограничены мерами контроля, связанными с платежами по счету текущих операций. Считается, что страны выполнили положения Статьи VIII, если они отменили меры контроля за валютным обменом для платежей по счету текущих операций и согласились не вводить такие меры повторно, независимо от наличия мер контроля за потоками капитала. Тем не менее, несмотря на отсутствие у Фонда формальных полномочий в отношении либерализации счета операций с капиталом, он регулярно пользовался своими функциями надзора и технической помощи для поощрения шагов и содействия официальным лицам страны в этом направлении.

Расширение и углубление международных рынков частного капитала также изменило отношения между МВФ и его государствами-членами, создав класс членов, которые, по всей вероятности, никогда не будут заимствовать средства у Фонда. МВФ был задуман как «обращающийся» фонд, из которого каждое государство-член в случае нужды могло бы получать средства. Однако с начала 1960-х годов более пере-

довые страны создали различные альтернативные механизмы финансирования: сначала это были соглашения о свопах между центральными банками, а позднее они стали полагаться главным образом на заимствование на частных рынках. Доступ к частным международным кредитным рынкам, которым передовые страны пользовались с 1970-х годов, в совокупности с использованием гибких валютных курсов для смягчения напряженности, связанной с платежным дисбалансом, позволили им исключить необходимость в финансировании МВФ. Как следствие, в настоящее время государства-члены делятся на постоянных кредиторов и две разные группы квази-постоянных заемщиков. Около 40 стран предоставляют практически все используемые МВФ ресурсы; примерно 80 стран имеют право на льготное финансирование, но вряд ли правомочны получать крупные кредиты; и не столь четко определенная средняя группа имеет некоторый доступ к частному международному капиталу, но может время от времени испытывать финансовые кризисы, которые могут привести к довольно крупным заимствованиям средств у МВФ.

Дальнейшие перспективы

Точно так же, как мир эволюционировал за 60 лет после Бреттон-Вудса, следующие несколько десятилетий, несомненно, поставят новые задачи. Число стран с успешно работающей, зрелой экономикой выросло с лишь нескольких в конце Второй мировой войны до примерно 30 в настоящее время. Число стран с «формирующимся рынком» — стран, имеющих значительный объем международной торговли и по крайней мере некоторый доступ к частному международному капиталу, — тоже увеличилось с небольшой горстки до более 50. При надлежащем управлении экономикой и небольшой удаче эти показатели будут продолжать расти. Некоторым странам больше не понадобится заимствовать средства у МВФ, другим время от времени будет необходимо получать довольно крупные суммы, а третьи перейдут от льготных займов к использованию обычных ресурсов Фонда на рыночных условиях. Как частные рынки, так и официальные организации, такие как МВФ, должны быть готовы к этим и другим изменениям.

В 60-ю годовщину основные принципы и мандат МВФ остаются неизменными, но необходимость в постоянной адаптации к меняющейся мировой экономике не уменьшилась. Можно выделить четыре ключевых вопроса, которые потребуют к себе внимания в предстоящие годы.

Во-первых, *необходимо укреплять надзор МВФ за экономической и финансовой политикой государств-членов*, с тем чтобы Фонд мог более эффективно подавать ранние предупреждающие сигналы при угрозе экономических трудностей и чтобы страны имели больше стимулов внимательно относиться к этим предупреждениям, до того как трудности действительно наступят. Традиционно Фонд осуществлял надзор, выступая в качестве конфиденциального советника правительств государств-членов. В прошлое десятилетие деятельность Фонда стала более открытой и прозрачной, и он принял меры к укреплению надзора. Большинство докладов о результатах надзора в настоящее время публикуется и содержит сигналы для участников рынка, а также руководства стран. Сегодня проблема состоит в нахождении правильного соотношения между конфиденциальными рекомендациями и открытым оповещением общественности, а также в обеспечении непредвзятости докладов по надзору в отношении всех стран.

Во-вторых, *МВФ необходимо эффективнее следить за тем, чтобы его кредиты для содействия в урегулировании финансовых кризисов восстанавливали доступ стран к рынкам капитала и способствовали возобновлению экономического роста.* Одним из способов более четко увязать кредиты МВФ с проведением страной обоснованной экономической политики и повысить доверие кредиторов и инвесторов к стране было бы предварительное одобрение Фондом политики стран, обусловленное выполнением определенных критериев. Страны, которые проводят обоснованную политику, могли бы, таким образом, иметь беспрепятственный доступ к кредитам МВФ, если когда-либо в них возникнет необходимость. Несмотря на то, что предыдущие попытки внедрить такую практику не увенчались успехом, этот общий подход все же стоит опробовать. Еще одним аспектом проблемы является трудность отклонения запросов о помощи со стороны стран, имеющих минимальные возможности для проведения эффективной политики. Для поддержания доверия к одобрению со стороны МВФ необходима определенная степень избирательности.

В-третьих, *МВФ должен прилагать большие усилия к тому, чтобы его рекомендации по экономической политике и финансовая поддержка стран с низкими доходами направлялись этими странами на цели преодоления бедности.* Основной международной организацией, занимающейся вопросами развития и сокращения бедности, является, разумеется, Всемирный банк, а не МВФ. Обязанность МВФ — помогать государствам-членам обеспечивать и поддерживать макроэкономическую и финансовую стабильность, проводя меры политики, которые могут способствовать устойчивому экономическому росту. При этом

задача заключается в том, чтобы предоставлять странам с низкими доходами рекомендации по макроэкономической политике, которые соответствуют потребностям роста и сокращения бедности в стране, а не только требованиям обеспечения стабильности. Обязательство международного сообщества в отношении выполнения Целей в области развития на рубеже тысячелетия дают МВФ возможность определять свою финансовую поддержку стран с низкими доходами в контексте конкретных среднесрочных целевых показателей экономического роста и сокращения бедности.

Наконец, *реформа МВФ должна способствовать обеспечению справедливости и эффективности методов управления этой организацией.* С изменением экономической значимости и роли разных стран и регионов и их зависимости от МВФ в плане финансирования и рекомендаций должны также меняться их роль и влияние в МВФ, если эта организация хочет сохранить доверие к своей политике и легитимность. Этому поможет открытый, меритократический процесс выбора Директора-распорядителя, равно как и более общий сдвиг в деятельности МВФ в сторону прозрачности с середины 1990-х годов. Но управление МВФ в конечном счете находится под контролем международного сообщества. Коренные реформы, направленные на то, чтобы мнение всех стран и регионов было представлено и учтено пропорционально их роли в современной мировой экономике, будут зависеть от готовности тех стран, которые в настоящее время имеют власть, принять более гибкую систему ее распределения. ■

Джеймс М. Боутон — заместитель директора Департамента разработки и анализа политики и официальный историк Фонда.

Global Actors Need a Global Stage

Advertise in CHOICES

Unstable and insecure times like this demand action. Building democracy, reducing poverty, establishing prosperity. For global actors who are part of the solution, there is one stage where attention is guaranteed—CHOICES.

CHOICES is the magazine that development experts and decision makers read. Everywhere. From Mexico to Madagascar. To reach the experts throughout the world, you need to advertise in CHOICES.

No other magazine details the successes of human development like CHOICES. And no other magazine is seen by as varied an audience as CHOICES, from the rich and powerful to the weak and voiceless.

Be a global actor. Advertise in CHOICES.

For more information, call 212-906-5325 or e-mail choices@undp.org.

CHOICES

THE HUMAN DEVELOPMENT MAGAZINE