



Институт
Современного
Развития

Н. Масленников

«Группа двадцати»: развилка повестки

Москва, ноябрь 2013

Глобальный кризис 2008—2009 гг. потребовал адекватных решений не только в зонах ответственности национальных правительств и финансовых регуляторов, но и в сфере международной координации их деятельности. Как ответ на вызов Великой рецессии в 2009 г. на основе Рамочного соглашения об обеспечении уверенного, устойчивого и сбалансированного роста окончательно сформировалась «Группа двадцати»¹ (G 20), участники которой представляют в настоящее время более 80 % мирового ВВП.

За прошедшие пять лет G 20 на деле стала главным институтом международной экономической координации, одновременно давшим импульс развитию и «перезагрузке» многих других профильных структур — МВФ, Группы Всемирного банка, ОЭСР, МОТ, ВТО, а также целому кластеру организаций, занятых выработкой стандартов деловых и регулятивных практик в финансовой сфере и т. п. Это, бесспорно, исторический результат.

Кроме того, важным достижением стало создание (как самостоятельной международной организации) Совета финансовой стабильности (СФС), утроение имеющихся в распоряжении МВФ ресурсов и введение в действие Рамочного соглашения. Как отмечается в принятом в сентябре 2013 г. в Санкт-Петербурге «Заявлении лидеров по случаю пятилетия «Группы двадцати»: взгляд в будущее», этот скоординированный ответ помог облегчить сложившееся на рынке бедственное положение и избежать глобальной депрессии.

Таков по сути был итог первого этапа в действиях «двадцатки» — саммитов в Вашингтоне, Лондоне и Питтсбурге и исполнения их рекомендаций. Второй этап, вместивший в себя встречи лидеров в Торонто, Сеуле, Каннах и Лос-Кабосе, закрепил усилия по возвращению к финансовой устойчивости, стимулированию роста и созданию рабочих мест, проведению структурных реформ, прежде всего, финансовых секторов. В то же время, G 20 развернулась к вопросам противодействия коррупции, международного развития, энергетики, сельского хозяйства и содействия «зеленому росту».

¹ Первый (учредительный) саммит G 20 состоялся 15 ноября 2008 г. в Вашингтоне, где было решено подготовить Рамочное соглашение, подписанное уже в начале 2009 г. в Лондоне.

Началось и взаимодействие с развивающимися странами, не входящими в «двадцатку», в целях сокращения отставания их экономик и снижения уровня бедности.

Старт третьего этапа совпал с началом российского председательства в «Группе двадцати». Как подчеркнуто в вышеупомянутом заявлении, в Санкт-Петербурге сделан акцент на восстановление «уверенного и всеобъемлющего роста» при одновременном обеспечении фискальной устойчивости, решении проблем финансирования долгосрочных инвестиций, продвижении финансовых реформ. Страны-участницы приняли на себя обязательства в области торговли (например, по соблюдению моратория по протекционистским мерам до 2016 г.), развития (принята согласованная стратегия действий), решения проблем уклонения от уплаты налогов (утвержден совместный план действий ОЭСР/«Группы двадцати» по изменению национальных и международных правил, позволяющих избегать налогов посредством размывания налогооблагаемой базы и перемещения прибыли).

К настоящему времени у G 20 сформирована обширная повестка в области макроэкономики и финансов. Не без влияния рекомендаций «двадцатки» происходит перефокусирование национальных систем госрегулирования на переход к новым моделям роста. Немало рекомендаций по финансовому треку активно реализуются странами-участницами (внедрение стандартов Базель-III, определение системно значимых банков и страховых компаний на глобальном и национальных уровнях, решение проблемы «too big to fail», применение международных стандартов риск-менеджмента и т. п.). По ряду направлений (особенно по тем, что «курирует» СФС) заметен ощутимый прогресс.

Сложился у «двадцатки» и собственный «предмет ведения», а именно балансирование интересов всех участников современного рах есопотіса. Причем интересов не только вытекающих из долгосрочных целей (как, к примеру, перебалансирование общемирового спроса), но и уже во все возрастающей мере диктуемых параметрами среднесрочных планов налогово-бюджетных консолидаций, а также насущными задачами краткосрочных адаптаций к намерениям и действиям отдельных правительств и регуляторов, которые могут нанести реальный ущерб

экономикам целых групп государств. Характерный тому пример — обсуждение на Санкт-Петербургском саммите перспектив сворачивания ФРС США ее нетрадиционных мер монетарной политики/программ количественного смягчения.

Вместе с тем, все более очевидно, что G 20 в своей эволюции следует за главными трендами глобальной экономики, отражая особенности ее современного переходного состояния. Продолжительность пути к новой структуре всемирного хозяйства, как полагают многие эксперты, может составить 8—10 и даже более лет. При этом реперные точки этого процесса будут находить отражение в изменениях повестки «двадцатки». Строго говоря, это уже происходит. Доказательство тому — практически сформировавшийся международный экспертный консенсус о том, что главный форум глобальной экономической координации вползает в «структурный кризис» имплементации своих решений и рекомендаций в национальные регулятивные системы, а его повестка оказалась на развилке. Причем уклонение от выбора ведет к немалым издержкам с точки зрения наблюдаемого торможения общемирового роста.

Чаще всего текущая развилка формулируется как выбор — сужать или сокращать круг вопросов, предложения по решению которых выносятся на суд лидеров стран-участниц. Антикризисный «пакет» до конца не отработан. Есть немало проявлений «ре-национализации» финансовой и торговой политики². Плюс к тому налицо непоследовательное, а порой и просто формальное исполнение согласованных рекомендаций, что заметно ограничивает легитимность G 20. В этих условиях постоянное расширение ее повестки становится как бы самоподдерживающимся процессом, когда количество обсуждаемых проблем оборачивается вычетом из качества дискуссий и выводов по их итогам.

Ответ, на наш взгляд, содержится в логике развития «процесса двадцатки» последних лет. Во-первых, полноправным пунктом повестки стала оценка исполнения обязательств, взятых на себя странами. В Каннах и Санкт-Петербурге предприняты две попытки «остановиться и оглянуться».

² В обоснование этого обычно приводят отсутствие среднесрочных программ налогово-бюджетных консолидаций в США и Японии, незавершенность реформы перераспределения квот в МВФ, усилия тех же США по созданию транстихоокеанской и трансатлантической зон свободной торговли и т. п.

Это дало свои плоды: в Санкт-Петербургском плане действий (особенно в четырех приложениях к нему) обязательства носят вполне конкретный, хотя, как правило, среднесрочный характер. Оно и понятно — выход на приемлемые уровни бюджетных дефицитов и потолков госдолга вследствие объявленных структурных реформ требует времени.

Между тем, это означает также, что процесс мониторинга экономической политики (или иначе «процесс взаимной оценки» — Mutual Assessment Process/MAP), проводимый МВФ по поручению G 20, получает существенный стимул к более глубокому и масштабному анализу на горизонте 3—5 лет, когда собственно и проявляются структурные сдвиги.

Во-вторых, наметилась тенденция к «обособлению» деятельности финансового трека. Финансовая двадцатка (F 20) условилась на последнем (октябрьском) заседании в Вашингтоне выносить на обсуждение самые острые и принципиальные вопросы, сократив их число с пяти-шести до двух-трех³. Резоны понятны — у F 20 есть постоянно действующая площадка в виде СФС, где происходит выработка новых международных регулятивных стандартов в финансовой сфере и оценка их применения национальными регуляторами. При этом четко и слажено работает механизм обратной связи, позволяющий гибко адаптировать согласованные рекомендации к условиям той или иной страны⁴.

Эти же функции на постоянной основе, но уже применительно к налоговой сфере (выходу на конечный результат в виде международной многосторонней конвенции об автоматическом обмене налоговой информацией) в 2013 г. начала выполнять ОЭСР.

³ С октября 2013 г. по февраль 2014-го основными приоритетами F 20 определены: мониторинги реализации среднесрочных фискальных стратегий и плана действий по деофшоризации глобальной экономики, завершение перераспределения квот в МВФ и Всемирном банке, подготовка новой редакции «Руководящих принципов по управлению госдолгом» и содействие развитию внутренних рынков капитала за счет использования глобальных накоплений (72 трлн долл.) для долгосрочных инвестиций.

⁴ Ключевыми темами СФС в 2014 г. на ноябрьском заседании Совета в Москве названы: повышение устойчивости финансовых институтов, окончательное решение проблемы «too big to fail», теневая банковская система, надежность внебиржевого рынка деривативов, рекомендации по регулярному стресс-тестированию банковских систем и определению предельно допустимого коэффициента левириджа.

Работа на финансовом треке — это, на наш взгляд, определенная подсказка к ответу на второй вопрос по поводу развилки в повестке G 20 — в какой мере она должна погружаться в вопросы выравнивания мировых социально-трудовых дисбалансов, а также выработки и реализации стратегий развития.

Напомним, что Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун за последние недели уже несколько раз высказывался: G 20 должна стать лидером в определении глобальных экологической и климатической повесток. Кроме того, как известно, амбициозная программа ООН «Цели тысячелетия» завершается в 2015 г. На смену потребуется что-то новое, и глава ООН ясно дает понять, что ждет ответа в первую очередь от «Группы двадцати». Очевидно, уклониться от этого невозможно.

Заметим также: новация российского председательства, встреча министров труда и финансов, выявила, что взгляд сквозь «социально-трудовую призму» способствует более глубокому пониманию задач, возможностей и ограничений макроэкономической и финансовой политики. Инициатива оказалась востребованной — уже в ноябре в Буэнос-Айресе прошел региональный семинар для стран Латинской Америки по широкому кругу пересекающихся социальных и финансовых проблем.

Если двигаться в этих направлениях и дальше, то «двадцатке» понадобятся постоянные площадки, аналогичные СФС по статусу и уровню представительства. В социальной сфере таким кандидатом могла бы стать МОТ. Но для этого сначала потребуется ее основательное реформатирование. По проблемам развития убедительного ответа вообще не просматривается.

Как представляется, преодоление развилки повестки G 20 определяется не сокращением или расширением числа обсуждаемых вопросов на различных треках и встречах лидеров, а степенью их взаимоувязки и содержательного взаимодополнения. Поэтому самым актуальным, на наш взгляд, является то, на какой уровень интегрированности уже имеющейся повестки готова замахнуться «Группа 20-ти».

Даже частичная имплементация рекомендаций G 20 в национальные законодательства и регулятивные практики привела к необходимости совершенствования, реформирования или попросту создания заново финансовых и экономических институтов. Но это как раз и есть область

структурных реформ, образующих фундаментальную основу стратегий перехода к новым моделям экономического роста. ***G 20 подошла к рубежу, когда ее эффективность зависит от того, как скоро и насколько масштабно удастся перейти от международной координации отдельных регулятивных практик к координации национальных стратегий экономического роста.***

Петербургский план действий дает этой идее дополнительные импульсы. К ускорению выбора, как именно G 20 переходить через развилку повестки, подталкивают и нерешенные вопросы ее внутренней организации, общим итогом которых международное экспертное сообщество называет ограниченную легитимность.

На наш взгляд, вопрос этот много шире и глубже, поскольку должен быть решен прежде всего в самих странах-членах. И речь в первую очередь идет о выполнении принимаемых рекомендаций, то есть их укоренении в национальной институционально-регулятивной среде.

Во многом это зависит от отношений правительств с бизнесом и структурами гражданского общества. Интенсивность и результативность диалога здесь решающим образом определяется полнотой информирования о деятельности G 20. Состояние дел на этом направлении, однако, далеко от совершенства. Между тем, содержание «процесса двадцатки» должно быть понятно в режиме реального времени всем заинтересованным сторонам. Начало в принципе положено аутрич-форматами, которые по сути уже функционируют на постоянной основе. Все чаще в них заняты и представители стран-нечленов G 20.

Практика показывает, что этих подвижек недостаточно для того, чтобы поддерживать устойчивый интерес к тематике даже в экспертных сообществах входящих в нее стран. Официальные лица, как правило, удовлетворены состоянием аутрич-форматов. Реагировать на выдвигаемые в их рамках предложения не слишком обременительно — «технологичных» рекомендаций относительно мало.

Прошедшие пять лет обнаружили, что у G 20 нет и структурированных национальных лобби. Многие инициативы повисают в воздухе, так как их некому продвигать. В идеале «Группе двадцати» требуется свой «Давос» — международная публичная площадка, подводящая итоги очередного

председательствования и продолжающая себя в течение года серией региональных и специализированных форумов.

Во-первых, такая сеть международных мероприятий заметно повысила бы интенсивность имеющихся аутрич-форматов и способствовала появлению новых. Во-вторых, она позволила бы достаточно полно представить интересы неучаствующих стран, прежде всего, по вопросам развития — с их возможной последующей интеграцией в общую повестку.

1 декабря председательство в G 20 переходит к Австралии, которая определила своими приоритетами создание условий для повышения вклада частного сектора в обеспечение роста и достижение устойчивости глобальной экономики⁵. Можно рассчитывать, что преодолевая развилку собственной повестки, «Группа двадцати» сделает верный выбор.

⁵ Здесь, по-видимому, придется уделить особое внимание обновлению правил международной торговли, поскольку согласование итогового документа Балийской конференции, намеченной на начало декабря 2013 г., зашло в тупик.