

Почему необходимо расширить права голоса развивающихся стран

МВФ: темпы нарастают, но где же достижения?

Сайрус Растомжи

«**В**ОЗЬМИ меня за руку, — сказала Черная Королева Алисе в сказке Льюиса Кэрролла “Алиса в Зазеркалье”, — и я тебя чему-то научу». Алиса взяла Черную Королеву за руку. «Беги», — приказала Черная Королева, и Алиса побежала. «Быстрее, быстрее», — говорила Черная Королева, и Алиса бежала быстрее.

Так в декабре 1999 года начался выдающийся забег МВФ в борьбе за сокращение бедности и экономический рост в странах с низким уровнем дохода, отмеченный повышенными целями и малопонятными аббревиатурами. Я хорошо помню, как одно за другим были принятые три важных решения Исполнительного совета: о создании механизма финансирования на цели сокращения бедности и содействия экономическому росту (ПРГФ), о введении процесса разработки документов по стратегии сокращения бедности (ПРСП) и об условиях увязки инициативы в отношении бедных стран с высоким уровнем задолженности (ХИПК) с ПРГФ и ПРСП.

Эти инициативы были призваны сделать сокращение бедности и содействие экономическому росту четкими центральными задачами работы МВФ в странах с низкими

доходами. Предполагалось, что взамен традиционной ориентации на краткосрочные стабилизационные меры, обусловленные, в частности, повышенным вниманием МВФ к финансовому программированию, будет принят более дифференцированный долгосрочный подход к экономическому развитию, учитывающий институциональные, политические, экономические и исторические ограничения, существующие в странах с низкими доходами, и сбалансированно сочетающий традиционные краткосрочные задачи макроэкономической стабилизации с более долгосрочными целями сокращения бедности и экономического роста.

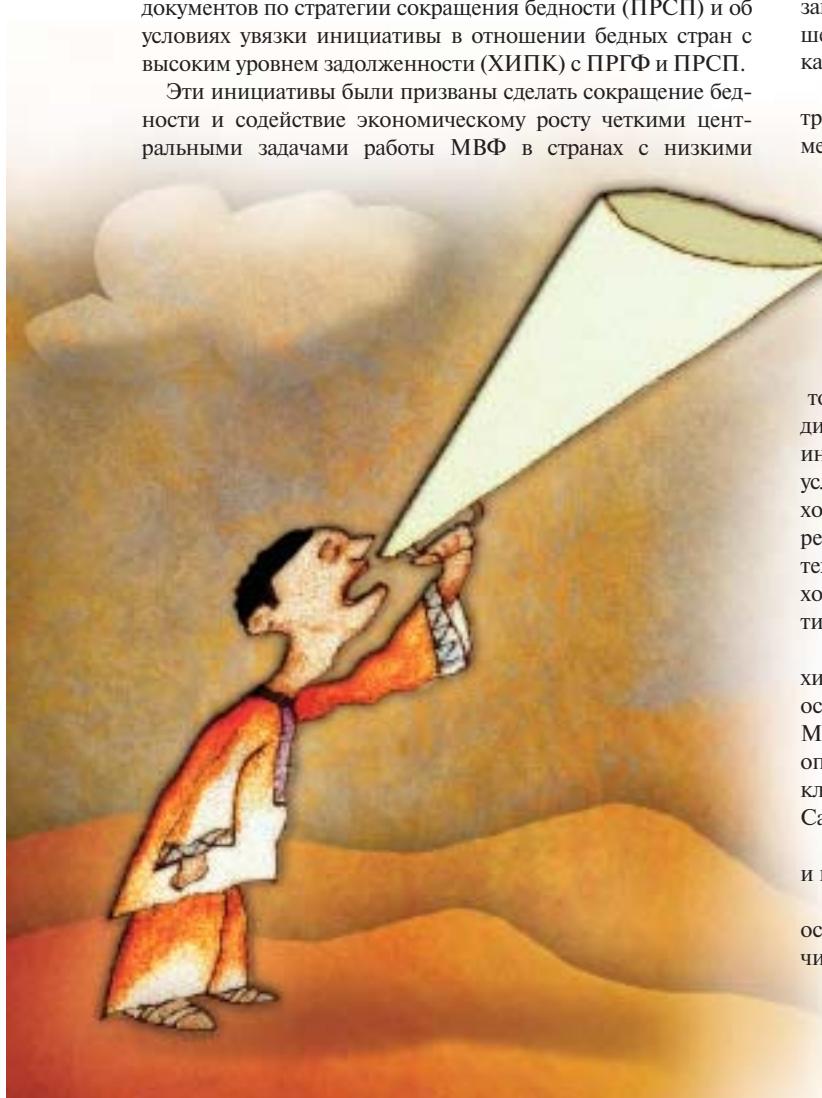
Однако у тех, кто не был знаком с прежней деятельностью МВФ в странах с низкими доходами в рамках механизма расширенного финансирования структурной перестройки, создавалось впечатление, будто страны с низкими доходами заманивают в некую огромную темницу, логово Шелобы, решениями Исполнительного совета, которые опутывают их, как паутина, и лишают суверенного права принятия решений.

Решения Исполнительного совета принимались не без труда. Некоторые группы стран в составе Совета, как, например, моя группа, весьма неохотно соглашалась с предложениями. Мы указывали, что успех тройной инициативы

будет зависеть от ряда факторов, которые не были достаточно тщательно продуманы, и, если они не будут должным образом учтены, МВФ может постичь неудача, поскольку он не имеет большого опыта практической работы в данной области. К числу таких факторов относилась необходимость пересмотра подхода МВФ к стабилизации; необходимость выделения достаточных ресурсов на облегчение долгового бремени; необходимость принятия параллельных многосторонних торговых инициатив, которые изменили бы крайне неблагоприятные условия торговли для стран с низким уровнем дохода; необходимость быстрого увеличения ресурсов, выделяемых на укрепление и развитие человеческого потенциала, включая техническую помощь странам с низкими доходами; и необходимость повышения роли развивающихся стран в принятии решений.

За прошедшие пять лет были достигнуты некоторые успехи, но также имели место серьезные трудности и неудачи, особенно в странах Африки к югу от Сахары. В то время как МВФ отмечает свою 60-ю годовщину, ряд важных факторов, определенных в 1999 году, может рассматриваться в качестве ключевых причин неудачи ПРГФ в странах Африки к югу от Сахары:

- абсолютно недостаточный уровень представительства и прав голоса этих стран в МВФ;
- структура и содержание программ, в рамках которых основной упор по-прежнему делается на традиционные задачи стабилизации МВФ;



- сохранение ряда конкретных задач, остающихся нерешиными с начала действия ПРГФ, ПРСП и расширенной инициативы ХИПК.

Если указанные факторы не будут учтены, эти инициативы в отношении бедности потерпят неудачу и бедность усилится.

Противоположные результаты

Ряд стран с низкими доходами вне региона Африки к югу от Сахары добились небольшого улучшения темпов роста ВВП, а также определенного прогресса в сокращении бедности. Однако во многих странах Африки к югу от Сахары темп роста ВВП остается недостаточным, чтобы придать экономике импульс, необходимый для преодоления глубокой бедности. Что еще хуже, во многих случаях бедность углубляется. Это не вызывало бы особых проблем для целостности общих усилий, предпринимаемых МВФ в странах с низкими доходами, если бы не то обстоятельство, что самая большая доля стран, участвующих в ПРСП, ПРГФ и ХИПК, находится в Африке к югу от Сахары, что показывает, что эти инициативы не срабатывают там, где они наиболее важны.

Страны Африки к югу от Сахары можно поделить на три категории. Первую составляет горстка стран, успешно решавших проблему бедности и добивающихся высокого экономического роста, например, Мозамбик и Танзания. Вторая состоит из большого числа стран, которые не добились сколько-нибудь заметного изменения темпов экономического роста (это страны, заключившие договоренности ПРГФ, многие из которых получают помощь в целях облегчения долгового бремени в рамках ХИПК); в нескольких случаях страны еще более погружаются в бедность. Третье образует растущий список неблагополучных государств, в которых наблюдается затяжная политическая, экономическая и социальная нестабильность и в которых никакие международные и многосторонние усилия до сих пор не привели к какому-нибудь существенному результату. Кроме того, в случае нескольких стран, которые достигли стадии завершения ХИПК, неблагоприятные условия торговли и другие внешние потрясения в сочетании с недостаточностью ресурсов ХИПК привели к тому, что они возвратились к неустойчивой внешней долговой ситуации и отрицательной позиции по платежному балансу.

Недостаточные права голоса

В период моей работы Исполнительным директором много говорилось о необходимости улучшения представительства стран с низкими доходами, в особенности стран Африки к югу от Сахары. Это было не грубой попыткой захватить чужие голоса, а призывом к разуму. В настоящее время на развивающиеся страны приходится самая большая часть клиентской базы учреждения и они находятся в центре внимания подавляющего большинства мер политики МВФ, всех операций по финансированию, почти всех операций по технической помощи и значительной доли деятельности по надзору. Эти страны справедливо утверждают, что они также должны оказывать пропорционально большее влияние на процесс принятия решений в организации. Однако права голоса чрезвычайно сильно смешены в пользу кредиторов, которые контролируют 71 процент голосов в Исполнительном совете МВФ. Результатом исключительного доминирования кредиторов является неэффективный процесс принятия решений, особенно по вопросам, касающимся стран с низкими доходами, чьи представители в Совете не способны реально влиять на принимаемые решения.

Наглядным примером служит ситуация со странами Африки к югу от Сахары. Приблизительно четверть государств-

членов МВФ расположена в Африке к югу от Сахары. Тем не менее их совокупное число голосов составляет 4,4 процента. На сорок четыре из этих стран выделено всего два места в Исполнительном совете. Они составляют наибольшее число стран-участниц ПРГФ, ПРСП и расширенной инициативы ХИПК. В эту группу входят также все государства-члены с хронической просроченной задолженностью перед МВФ и почти все государства-члены, получающие экстренную постконфликтную помощь.

Большое значение придается стилю принятия решений в Исполнительном совете МВФ на основе консенсуса. В период моей работы в Совете я был свидетелем его преимуществ, которые во многих случаях были реальными и эффективными. Однако как член Совета, представляющий большую группу в основном малых государств, я также испытал на себе те подвохи, которые заключены в этой модели. Например, в случае стран Африки к югу от Сахары, при возникновении спора между различными заинтересованными сторонами, нет никакой разумной возможности достижения консенсуса, отражающего преобладающее мнение африканских государств-членов. Напротив, консенсус означает присоединение к преобладающей позиции кредиторов и, как следствие, необходимость отказа от всех высказанных возражений по конкретным вопросам.

Последствия несбалансированного представительства

Несбалансированность представительства является проблемой по ряду причин. Во-первых, оно ведет к неэффективности. Система принятия решений, которая практически не позволяет части государств-членов добиться результата по любому вопросу, который в целом был бы для них более желательным, чем для других государств-членов, ведет к отчуждению такой группы. На практике, поскольку решения всегда рассматриваются как достижимые в лучшем случае на основе консенсуса, сосредоточенного на интересах государств-кредиторов, это все больше ощущается как потеря заинтересованности развивающихся стран в мерах политики, утверждаемых Советом. Это может вести и действительно приводит к высоким издержкам для организаций и отдельных государств-членов.

Имеются достаточные свидетельства тому, насколько сильно несбалансированность системы представительства скаживается на принимаемых решениях в долгосрочной перспективе. Особо ярко это проявляется в периоды кризисов. Например, в период кризиса в Азии в 1997–1998 годы многие наблюдатели, том числе несколько азиатских государств-членов, указывали, что структура программ МВФ является ненадлежащей и не учитывает особых обстоятельств государств-членов. Если бы государства-получатели помощи обладали большим влиянием, качество принимаемых решений и, следовательно, структура и содержание программ могли бы быть значительно улучшены, а перспективы успеха — повышенны. Аналогичные аргументы и критика высказываются в отношении не только многих программ в отдельных странах, но и политики МВФ в целом.

Одним из примеров могут служить условия, которые предъявляются при предоставлении кредитов. Предъявляемые условия МВФ являются предметом широкой критики, и они затрагивают все развивающиеся страны, осуществляющие программы МВФ. Несмотря на растущие с годами четкие свидетельства того, что предъявляемые в рамках программ условия чрезмерны и во многих случаях не имеют отношения к ситуации и даже контрпродуктивны, решения, утверждаемые Исполнительным советом, в течение ряда лет

продолжали содержать такие чрезмерные условия, невзирая на неоднократные и хорошо аргументированные возражения со стороны стран-должников. Развивающиеся страны указывают, что недостаточное число голосов для отражения их точки зрения привело к существенным сбоям политики предъявляемых условий МВФ, нанесло нежелательный ущерб репутации этой организации и во многих случаях служило одним из факторов неуспеха программ. Отрадно, что в результате широкого консультативного процесса, хотя и после многих лет все большей неэффективности политики, было согласовано коренное изменение в политике предъявляемых условий. Однако предъявление ненадлежащих условий не осталось без последствий. Во многих случаях оно привело к чрезмерно ограничительной политике, вялому экономическому росту и задержкам в сокращении бедности. По ходу дела это вызывало чувство отчуждения даже у наиболее приверженных разработчиков политики.

Аналогичные проблемы возникали при принятии решений по ПРСП и ХИПК, когда обеспокоенность, высказывавшаяся развивающимися странами, отмечалась из-за значительно преобладания голосов группы государств-кредиторов. Как следствие, почти во всех случаях механизмы ПРСП и ПРГФ столкнулись именно с теми проблемами и трудностями, которых ожидали развивающиеся страны, в особенности участники ПРГФ. Впоследствии некоторые из них удалось преодолеть в ходе имевших большое значение обзоров процессов ПРГФ и ПРСП в 2002 году, которые вновь были основаны на информации с мест и учитывали растущие и обоснованные возражения по ряду аспектов процесса. Однако эти возражения выдвигались и тремя годами ранее.

Что должно измениться?

Итак, с точки зрения стран с низкими доходами, какие изменения следует внести в деятельность МВФ? Можно принять несколько решений для улучшения перспектив успеха.

Во-первых, *ПРГФ должен быть переориентирован с преобладающей проблемы сокращения спроса и чрезмерно краткосрочных задач макроэкономической стабилизации на более сбалансированные программы, включающие стратегии экономического роста*. Это потребует выделения на цели ПРГФ значительно больших финансовых ресурсов, ограничения веса и числа количественных и структурных условий и совершенствования разработки программ при более решительном переходе от модели финансового программирования к программированию с более широкой ориентацией на экономический рост, что позволит переложить некоторые полномочия на Всемирный банк. К счастью, существует солидный объем внутренних исследований по вопросу о сочетании финансового программирования с программированием, ориентированным на экономический рост, хотя их базовая концепция не была принята МВФ. Свидетельства все больших неудач ПРГФ как в области экономического роста, так и в области сокращения бедности в странах Африки к югу от Сахары должны послужить основанием для возврата к этим исследованиям в целях отыскания способов переориентации ПРГФ или, в качестве альтернативы, введения нового механизма для стран с низкими доходами. Если выбирать из этих двух подходов, то, будучи свидетелем значительного отвлечения человеческих ресурсов в странах с низкими доходами в период с 1999 по 2003 год для приспособления к ПРСП и ПРГФ, я считаю, что постепенная переориентация ПРГФ в течение 3–5 лет, вероятно, будет предпочтительнее, чем

поспешное приспособление к новому подходу МВФ к финансированию стран с низкими доходами.

Во-вторых, *принятые определения устойчивости долговой ситуации, даже в рамках расширенной инициативы ХИПК, нуждаются в пересмотре*. Они были крайне сверхоптимистичными в момент их принятия в 1999 году. Возможно, они могли бы оказаться достаточными в условиях стабильных валютных курсов и устойчивого роста глобальной торговли и финансовых потоков, но они, безусловно, оказались недостаточными для обеспечения стран с низкими доходами запасом прочности перед лицом резких, повторяющихся и чрезвычайно дестабилизирующих внешних шоков. На практике это указывает на необходимость принятия новой инициативы для дальнейшего увеличения финансовых ресурсов, которые могут быть использованы для облегчения долгового бремени.

В-третьих, *механизм представительства должен быть изменен таким образом, чтобы расширить возможности участия стран-должников в принятии решений*. Существующий перевес в числе голосов стран-кредиторов сверх необходимого для поддержания простого большинства подрывает основу принципов сотрудничества и принятия решений путем консенсуса, которым руководствуется МВФ в своей деятельности. Это ослабляет организацию, ограничивает ее операционную эффективность, подтасовывает ее легитимность, уменьшает заинтересованность государств-членов в программах и мерах политики и служит источником вполне понятного чувства недовольства со стороны группы стран-должников. Существуют различные возможные способы достижения большей сбалансированности. Все они требуют политического консенсуса государств-членов, и некоторые из них позволяют сохранить ряд факторов, которым придают значение государства-кредиторы, включая принцип постоянного большинства голосов государств-кредиторов, право вето США и европейских стран и относительный ранг кредиторов.

В-четвертых, *следует значительно расширить глобальные финансовые ресурсы, выделяемые на цели развития человеческих ресурсов, развития потенциала и оказание технической помощи*. Одним из наиболее очевидных уроков применения ПРСП и ПРГФ является недостаток человеческих ресурсов для устойчивого проведения реформ. МВФ необходимо удвоить его собственные усилия, с тем чтобы во взаимодействии с другими международными учреждениями создать нейтральную, эффективную международную организацию для обеспечения этих важных основ устойчивого развития.

* * * * *

Когда путешествие подошло к концу, Черная Королева спросила: «Ну что ж, Алиса, почему ты научилась?» «Не знаю, — ответила Алиса. — Но я заметила, что чем быстрее я бежала, тем больше мне казалось, что я стою на месте». Комплекс ПРГФ/ПРСП/ХИПК помог некоторым странам. Однако большинство стоит на месте, а некоторые, особенно в регионе Африки к югу от Сахары, откатываются назад. Для МВФ в год своего 60-летия настало время выбрать новый путь в работе со странами с низкими доходами. Пора Черной Королеве взять Алису за руку и научиться новому. ■

Сайрус Растомжи, бывший Исполнительный директор МВФ, представлявший примерно половину стран Африки к югу от Сахары, является управляющим директором Центра экономического обучения в Африке, расположенного в Дурбане, Южная Африка.