



Новый подход к управлению МВФ

Заседание Исполнительного совета МВФ в 1948 году.

Бывший сотрудник выступает с идеей полной реорганизации Исполнительного совета МВФ для повышения его эффективности и представительности

Лео Ван Хутвен

ПОСЛЕ серии финансовых кризисов, происходивших в странах с формирующимся рынком с 1994 года, крупные промышленно развитые страны Группы семи на саммите 1999 года в Кельне приняли решение повысить уровень своего прямого участия в управлении международной валютной системой. Они могли бы делать это отчасти через Международный Валютный Фонд (МВФ) — организацию, которая осуществляет надзор за этой системой, а также с помощью двух новых органов : Форума по финансовой стабильности (ФФС), который был создан ранее в 1999 году для содействия международному сотрудничеству в области финансового надзора и контроля, и Группы 20-ти, которая была учреждена после саммита в целях развития диалога между крупными промышленно развитыми странами и странами с формирующимся рынком. Страны Группы семи — Германия, Италия, Канада, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Франция и Япония, — по-видимому, не считали ни Исполнительный совет МВФ, ни Международный валютно-финансовый комитет (МВФК), его главный консультативный орган на уровне разработки и проведения политики, структурами, которые в полной мере отвечают задаче руководства необходимыми реформами. Лидеры Группы семи хотели заострить внимание на активизации усилий по предотвращению и

урегулированию кризисов в условиях, которые все в большей мере определяются открытыми рынками капитала. Их программа реформ включала повышение надежности финансовых систем во всем мире, снижение уязвимости экономики государств-членов по отношению к неблагоприятным тенденциям, борьбу с отмыванием денег и финансированием терроризма, а также повышение упорядоченности процесса реструктуризации внешнего долга. С 1999 года был достигнут большой прогресс, в основном благодаря работе МВФ, в исправлении системных недостатков, которые стали очевидными. Но активное участие Группы семи в деятельности МВФ не ослабло. В ее частых контактах с руководством МВФ как по вопросам политики, так и по оперативным вопросам отсутствует прозрачность, и многие воспринимают их как вмешательство в полномочия Директора-распорядителя и в сферу компетенции Исполнительного совета. В результате власть Совета ослабла, а Группа семи все больше рассматривается как самозваная «дирекция» международной денежно-кредитной системы.

Страны Группы семи осознают, что их действия — в том числе создание Группы 20-ти и ФФС, — а также (инициированное ими) внедрение в практику совещаний заместителей представителей в МВФК для подготовки к совещаниям МВФК подрывают власть Исполнительного совета. Но они также по-

нимают, что Совет МВФ обладает уникальным законным правом директивного органа центральной организации глобального валютного сотрудничества. В то же время растет давление со стороны стран с формирующимся рынком (особенно в Азии) и развивающихся стран в более широком плане в целях повышения их влияния на процесс принятия решений в МВФ. Ниже изложены некоторые соображения относительно реформ с точки зрения бывшего сотрудника, который почти 20 лет работал в качестве секретаря Совета МВФ. Но сначала рассмотрим механизм работы Исполнительного совета.

Механизм работы Совета

Исполнительный совет МВФ отвечает за ведение дел Фонда и в этих целях использует все полномочия, возложенные на него Советом управляющих, высшим директивным органом МВФ, который, тем не менее сохраняет ответственность за принятие важнейших решений, касающихся самой организации, — например, по увеличению квот и принятию новых членов. МВФК, комитет Совета управляющих, дает руководящие указания по проведению работы Совета на совещаниях, которые, как правило, проводятся дважды в год.

В настоящее время в состав Совета входят 24 Исполнительных директора. Каждая из пяти стран с самыми большими квотами — Соединенные Штаты, Япония, Германия, Франция и Соединенное Королевство — назначает своего собственного Исполнительного директора, обычно из министерства финансов или центрального банка. Еще три страны — Китай, Россия и Саудовская Аравия — имеют достаточное количество голосов для избрания своих собственных Исполнительных директоров. Остальные 176 государств-членов организованы в 16 групп стран, каждая из которых выбирает одного Исполнительного директора. Например, группа стран Северной Европы включает Данию, Исландию, Латвию, Литву, Норвегию, Финляндию, Швецию и Эстонию.

МВФ организован аналогично кредитному союзу, члены которого могут быть кредиторами или заемщиками. Однако промышленно развитые страны давно перестали быть заемщиками; как следствие, необходимо пристально следить за тем, чтобы правила ведения деятельности отражали разумный баланс интересов кредиторов и заемщиков.

Число голосов каждой страны в МВФ, установленное в Статьях соглашения, в сумме равно 250 базовым голосам (одинаковое число для каждого государства-члена) и по одному голосу на каждую часть ее квоты в Фонде, эквивалентную 100 000 СДР. (Квота каждой страны также определяет ее подписку на капитал Фонда и доступ к кредитам МВФ.) При этом решения МВФ обычно принимаются по общему согласию, и Совет редко проводит формальное голосование.

Построение сильного Совета

МВФ нужен более сильный Исполнительный совет. Отчасти это вопрос *увеличения полномочий Исполнительных директоров, которые являются его членами*. С этой целью крупные акционеры должны прекратить микроуправление деятельностью МВФ и передать больше полномочий Исполнительным директорам. В то же время им следует принять на себя инициативу по обеспечению условий для назначения в Совет старших должностных лиц, обладающих высокой квалификацией. Напряженный график работы Совета требует также, чтобы у Исполнительных директоров были надежные заместители; в действительности, целесообразно повысить статус обеих должностей. Кроме того, крупным многосторонним

группам в Совете, таким как двум группам африканских стран, Европейскому союзу и другим группам, которые могут возникнуть после предлагаемого ниже объединения, понадобится больше штатных специалистов для решения стоящих перед ними сложных задач.

Помимо полномочий отдельных Исполнительных директоров и их аппарата, для укрепления Исполнительного совета необходимо также изменить его размер и страновой состав. Что касается последнего, то, по мнению многих государственных членов и наблюдателей, в системе голосов и представительства существует перевес в пользу промышленно развитых стран, которые являются основными кредиторами МВФ и имеют примерно 60 процентов от общего числа голосов. Одна из проблем заключается в том, что страны с формирующимся рынком, такие как Бразилия, Индия, Китай и Корея, значение которых в мировой экономике чрезвычайно возросло в последние десятилетия, имеют меньше голосов, чем многие промышленно развитые страны, экономика которых теперь имеет меньшие масштабы. Например, квота Бразилии составляет всего две трети квоты Бельгии, а квота Китая меньше квоты Италии; аналогичные аномалии наблюдаются и при сравнении количества голосов. Другая проблема обусловлена тем, что количество базовых голосов осталось без изменений с тех пор, как были составлены Статьи соглашения. С ростом квот доля базовых голосов, которая в 1970-е годы все еще составляла более 10 процентов от общего числа голосов, снизилась до лишь 2 процентов. Таким образом, число голосов стран, имеющих относительно небольшие квоты, — в том числе многих развивающихся стран, которым часто приходится брать кредиты у Фонда, — значительно сократилось.

Для решения этих проблем *государствам-членам необходимо принять пакет мер, обеспечивающих большую справедливость с точки зрения числа голосов*, включая новую и более прозрачную формулу квот, индивидуальные корректировки квот, помогающие ликвидировать конкретные аномалии, и увеличение числа базовых голосов.

В настоящее время крупный «перекос» состоит в том, что общее число голосов 25 стран-членов Европейского союза (ЕС) достигает 32 процентов. Такое число образовалось в первые годы работы МВФ, когда процесс экономической интеграции в Европе только начинался и многие европейские страны нуждались в кредитах МВФ. Сегодня исключение торговли между странами-членами ЕС из расчета квоты, что было бы правильно в отношении экономического союза, привело бы к снижению общей квоты ЕС и числа голосов примерно на 9 процентных пунктов, которые затем можно было бы перераспределить между другими государствами-членами.

Интересно, что столь значительное число голосов стран-членов ЕС не переходит в соизмеримое влияние в Исполнительном совете. Совокупное количество голосов стран-членов ЕС в Совете почти в два раза больше числа голосов Соединенных Штатов, которое лишь слегка превышает 17 процентов. Тем не менее влияние ЕС на принятие решений в МВФ значительно меньше, чем у Соединенных Штатов, потому что ЕС не отличается эффективностью в выработке общих позиций.

Изменение метода расчета совокупной квоты ЕС помогло бы решить часть проблем, но отнюдь не все. Определенного прогресса удалось добиться в разработке новой и более прозрачной формулы расчета квот (которая будет включать показатели ВВП, открытости экономики, уязвимости к внешним шокам и финансовой устойчивости), однако для достижения консенсуса необходимы дополнительные усилия. Одним из изменений, которое позволило бы увеличить квоты группы

развивающихся стран, было бы использование данных о ВВП, пересчитанных на основе паритета покупательной способности (ППС), а не рыночных обменных курсов, как это делается в настоящее время. (В данных о ППС применяются цены международного рынка, которые в случае развивающихся стран обычно бывают выше, чем их собственные внутренние рыночные цены, пересчитанные по рыночным обменным курсам.) Промышленно развитые страны не поддерживают использование данных о ППС отчасти из-за того, что рыночные обменные курсы играют центральную роль в работе МВФ. Необходимо продолжить изучение этого сложного вопроса.

По мнению сотрудников МВФ, будет трудно разработать формулу расчета квот, в которой разумно сочеталось бы как распределение финансового бремени, так и справедливость. Понадобятся политические решения, чтобы заручиться широкой поддержкой государств-членов в отношении приемлемой степени справедливости в установлении числа голосов и одновременно обеспечить сохранение контрольного пакета акций за промышленно развитыми странами для учета их роли как основных кредиторов МВФ.

Оптимальным способом внесения необходимых изменений в распределение числа голосов может стать реализация комплекса реформ в контексте общего пересмотра квот, который, в соответствии со Статьями соглашения МВФ, должен проводиться не реже, чем раз в пять лет. Этот комплекс мог бы состоять из общего увеличения квот, который включал бы выборочный элемент, распределяемый по новой формуле, и дополнительных индивидуальных корректировок для стран, чьи квоты в наибольшей степени не соответствуют правилам, а также увеличения числа базовых голосов. Поскольку Соединенные Штаты и ЕС имеют сопоставимые уровни ВВП, будущие квоты США и ЕС должны быть одинаковыми. Действительно, идентичные квоты США и ЕС имели бы большой смысл. Такой комплекс реформ потребовал бы поддержки со стороны стран, имеющих не менее 85 процентов голосов. Поэтому весьма важна поддержка со стороны США.

Кроме того, *необходимо значительно сократить численный состав Совета*. Нынешний состав Совета, который был расширен с 12 членов в самом начале до 20 в 1964 году и до 24 в 1992 году, когда в МВФ вступили Швейцария и страны бывшего Советского Союза, слишком велик для в полной мере эффективной работы организации. Объединение 25 стран-членов ЕС в группу с одним представителем стало бы крупным шагом в этом направлении. В настоящее время ЕС представлен семью директорами: от Германии, Франции и Соединенного Королевства, каждый из которых представляет свою страну, и от Бельгии, Италии, Нидерландов и группы Северных стран, которые возглавляют группы государств, включающие 19 членов ЕС и 17 стран, не являющихся членами ЕС. Кроме того, за Испанией закреплена сменяемая по очереди должность Исполнительного директора от группы, включающей ряд стран Латинской Америки. Ирландия является членом группы, представляемой директором от Канады, а Польша — членом группы, возглавляемой Швейцарией. Таким образом, один директор от ЕС в Исполнительном совете позволил бы сократить состав Совета на шесть мест, если бы 17 стран, не являющихся членами ЕС и входящих в четыре группы, были присоединены к другим группам.

Объединение 25 стран-членов ЕС в одну группу позволило бы сократить состав Совета до 18 человек. Тогда развивающиеся страны (включая Россию и другие страны с переходной экономикой), которые в настоящее время представлены 12 директорами, получили бы вдвое больше мест, чем промышленно развитые страны, хотя они по-прежнему имели бы менее половины числа голосов. Это послужило бы действенным сигналом к объединению представителей от развивающихся стран в целях усиления их влияния. То же самое относится к группам, которые возглавляют представители остальных промышленно развитых стран — Австралии, Канады

и Швейцарии. Сокращение численного состава Совета до 14 представителей вместо нынешних 24 также было бы вполне достижимой целью.

Хорошо организованный Совет, представленный Исполнительными директорами, которые к тому же являются высшими должностными лицами в своих собственных странах, стал бы компактным и сильным органом принятия решений, большинство мест в котором принадлежало бы развивающимся

странам, в то время как промышленные страны сохранили бы большинство голосов, несмотря на уменьшение числа их мест.

Проверка на политический реализм

Разумеется, такая серьезная реорганизация Исполнительного совета встретит сопротивление. Для одних стран статус-кво может показаться предпочтительнее, чем неопределенные результаты реформы. Для других предлагаемые реформы будут недостаточно глубоки. Странам ЕС, от которых во многих отношениях зависит успех реформы структуры управления МВФ, необходимо будет сначала договориться по множеству правовых и политических вопросов, связанных с принятием решений внутри самого ЕС. Развивающимся странам также потребуется время, чтобы убедиться в необходимости объединить свои места в Совете ради укрепления своего права голоса и представительства. Это будет особенно сложной задачей, учитывая тот факт, что региональная интеграция развивающегося мира значительно отстает от Европы. Со своей стороны, Соединенные Штаты хорошо понимают, что укрепление статуса и привлекательности МВФ во всем мире — в их собственных интересах.

В любом случае миру нужен МВФ, имеющий более сильный и эффективный Исполнительный совет, состав которого более не вызывает вопросов о его представительности и легитимности. Меры, необходимые для преодоления существующих недостатков Совета, потребуют дальновидности и заботы об общем благе, с тем чтобы преодолеть региональные интересы и инерцию. Было бы весьма целесообразно ко времени проведения Ежегодных совещаний 2006 года в Сингапуре заручиться широкой политической поддержкой государств-членов в отношении комплексной стратегии, необходимой для укрепления процесса принятия решений, обеспечения справедливости в вопросе голосования и сокращения численного состава Совета. ■

Лео Ван Хутвен был секретарем МВФ с 1977 года по 1996 год и советником Директора-распорядителя. В настоящее время он является президентом фонда Пера Якобсона.