



Британский экономист Джон Мэйнард Кейнс (в центре) был одним из главных архитекторов Международной валютно-финансовой конференции ООН в 1944 году.

Новый Бреттон-Вудс?

Джеймс Боутон

История показывает, что реформирование международной финансовой системы требует лидерства и всеобщего участия

КОГДА президент Франции Николя Саркози и премьер-министр Великобритании Гордон Браун призвали к «новому Бреттонвудскому соглашению» в октябре 2008 года, они вспоминали об успехе Международной валютно-финансовой конференции, состоявшейся в Бреттон-Вудсе, штат Нью-Хемпшир, в 1944 году. Саркози и Браун предоставили себе возможность нового многостороннего соглашения, призванного стабилизировать международные финансы в XXI веке, подобно тому, как в 1944 году конференция, на которой были созданы Международный Валютный Фонд и Всемирный банк, стабилизировала финансовые отношения между странами во второй половине XX века. Совещание мировых лидеров на высшем уровне, состоявшееся в Вашингтоне в ноябре 2008 года, начало процесс, который может привести к такому соглашению. Что потребуется для успеха? Какого рода лидерство и какие обязательства будут необходимы? История предлагает ряд полезных уроков.

На протяжении XX века политические лидеры ведущих стран неоднократно пытались заключить международные соглашения о глобальной экономической и финансовой архитектуре. Многие из этих усилий окончились неудачей, и Бреттон-Вудс явился главным исключением. Основной урок, вытекающий из этих усилий, заключается в том, что успешная реформа в ответ на кризис должна включать три компонента: эффективное и легитимное лидерство в сочетании с всеобщим участием; четко поставленные и широко разделяемые цели; и реалистичный план достижения этих целей.

Париж, 1918–1919 годы

При рассмотрении таких усилий полезной отправной точкой служит Парижская мирная конференция 1918–1919 годов, проведенная после Первой мировой войны. Хотя ее главной целью было перекраивание политических границ и установление принципов, которые позволили бы избежать повторения войны, в повестку дня входило также создание основы для восстановления свободной торговли и потока капитала. Президент США Вудро Вильсон осуществлял руководство, сформулировав свои «четырнадцать пунктов» в качестве основного ориентира. На конференции присутствовали представители всех победивших союзных держав. Хотя значительное влияние на результат оказали только крупные страны, включение других союзников обеспечивало легитимность процесса.

Экономическая цель открытой торговли и финансов широко разделялась, однако вопрос о методах ее достижения остался нерешенным, так как он не был главным приоритетом конференции. Заключение соглашения о рамочной основе было сорвано из-за различий во взглядах на военные репарации, на практические аспекты возврата к золотому стандарту и на необходимость в международной организации, имеющей надзорными полномочиями. Конгресс США отказался ратифицировать участие в новой глобальной организации — Лиге наций. На последующей конференции, состоявшейся в 1920-м году в Брюсселе, была создана Финансово-экономическая секция Лиги, но ее функции и полномочия были ограниченными. Эти неудачи были одной из существенных при-

чин автаркии, нестабильных финансовых отношений между странами и экономической депрессии в последующие десятилетия.

Лондон, 1933 год

В период между войнами самым далеко идущим событием была Всемирная валютная и экономическая конференция, проведенная под эгидой Лиги наций. Ей предшествовали два относительно успешных совещания — на первом, состоявшемся в Женеве в 1922 году, был вновь введен золотой стандарт для группы стран, включавшей в основном страны Европы, а на втором, проведенном в Риме в 1930 году, был учрежден Банк международных расчетов. Лондонская конференция 1933 года ставила целью воссоздать фиксированные паритеты для более широкого круга валют. Как и в случае Лиги наций, эти попытки провалились главным образом из-за отсутствия поддержки со стороны правительства США. Три года спустя США все-таки подписали соглашение с Францией и Соединенным Королевством о стабилизационном пакте, известном как Трехстороннее соглашение. Однако это соглашение представляло собой специальное усилие предотвратить потенциальную конкурентную девальвацию французского франка. Хотя и успешное само по себе, оно не обеспечивало институциональной структуры и надежного механизма для приведения его в исполнение и потому не позволило предотвратить возникновение аналогичных конфликтов в будущем.

Бреттон-Вудс, 1944 год

Во время Второй мировой войны министерства финансов Соединенного Королевства и США приступили к разработке планов, направленных на преодоление недостатков половинчатых подходов межвоенного времени путем создания многосторонних финансовых организаций на послевоенный период. К середине 1942 года Джон Мэйнард Кейнс и Гарри Декстер Уайт из США подготовили первые проекты своих соответствующих планов и начали обмениваться идеями о разработке общего предложения до окончания войны. Подготовка к тому, что стало Бреттонвудской конференцией, всерьез началась в середине 1943 года. Кейнс предложил ограничить участие несколькими странами с Соединенным Королевством и США в качестве «государств-основателей» предлагаемых организаций. На этот раз США приняли более широкий подход. Уайт настоял на включении делегаций из всех 45 стран-союзниц в войне против гитлеровской Германии и предоставлении им возможности участвовать в редакционных заседаниях и принятии ключевых решений. Представители 18 стран встретились в Вашингтоне в июне 1943 года для внесения предложений, а в июне 1944 года в Атлантик-Сити, штат Нью-Джерси, была проведена подготовительная редакционная конференция с участием 17 стран. Через несколько недель все 45 делегаций собрались в Бреттон-Вудсе.

Исключительный успех Бреттонвудской конференции объясняется чрезвычайными обстоятельствами, в которых она проводилась, а также вниманием, уделенным ее подготовке. Любая обеспокоенность стран относительно угроз национальному суверенитету, которые создавали предоставленные Всемирному банку и МВФ полномочия, была эффективно нейтрализована двойным шоком, вызванным депрессией и войной, которым характеризовался межвоенный период. Готовность правительства США быть организатором совещания, играть ведущую роль в создании МВФ, принять на себя обязательства главного кредитора и учитывать потребности других стран (например, путем принятия оговорки о «дефицитной валюте», которая налагала требования на доминирующую страну-кредитора) имела решающее значение для успеха Бреттонвудской конференции. В результа-

те сотрудничества между Кейнсом и Уайтом, продолжавшегося два с половиной года, первоначальные предложения были многократно пересмотрены — не только для их согласования, но и для того, чтобы сделать проект более привлекательным для других стран. Единодушное согласие относительно Статей явилось итогом тщательной разработки реалистичного плана, сильной лидирующей роли двух основных стран, легитимности, обеспеченной всеобщим участием, и влиянием серьезного кризиса на стимулирование политической воли к действию.

Разработчики Бреттонвудской системы намеревались создать три многосторонних организации, а не две. Предложенная международная торговая организация вызвала слишком много политических разногласий, поэтому принятие решения о ней было отложено до времени после окончания войны, что имело почти фатальный эффект. В качестве отступного варианта группа стран приняла менее действенное Генеральное соглашение о тарифах и торговле в 1948 году. Лишь в 1994 году была создана Всемирная торговая организация.

Конец фиксированных валютных курсов, 1971–1973 годы

После периода значительного давления на валютные курсы в 1960-е годы и официального прекращения конвертации доллара США в золото в 1971 году стало ясно, что необходим новый валютный порядок. Директор-распорядитель МВФ Пьер-Поль Швейцер взял на себя инициативу, предложив провести корректировку обменных курсов основных валют, включая девальвацию доллара США. Мнения основных промышленно развитых стран относительно того, как реагировать на это предложение, разделились, а развивающиеся страны возражали против их исключения из обсуждений. Группа десяти (Группа 10-ти) промышленно развитых стран (Бельгия, Германия, Италия, Канада, Нидерланды, Соединенное Королевство, США, Франция, Швеция и Япония) приняла на себя инициативу, согласившись с корректировками валют на заседании, состоявшемся в декабре 1971 года в Смитсоновском институте в Вашингтоне. Но вокруг этого соглашения вскоре возникла напряженность, и внимание вновь переключилось на МВФ. Хотя Группа 10-ти не смогла выработать собственное решение, она, тем не менее, согласилась создать Комитет двадцати, консультативный орган на уровне министров, который в то время представлял 20 стран и групп стран Исполнительного совета МВФ.

Комитет двадцати имел преимущество в виде предварительно существовавшей институциональной основы и секре-



Делегаты-участники переговоров Группы десяти обсуждают кризис доллара в 1971 году.

тариата, а также политической поддержки как промышленно развитых, так и развивающихся стран. Но у него не было реалистичного плана восстановления стабильности платежной системы. Позиции Франции и США относительно стабильности обменных курсов — первая хотела вернуться к фиксированным паритетам, а вторые предпочитали курсы, определяемые рынком, — слишком далеко отстояли друг от друга, чтобы позволить прийти к консенсусу. Спустя два года от цели валютной стабильности отказались, и МВФ вместо этого было поручено осуществлять «строгий надзор» за тем, что, как предполагалось, должно было стать стабильной системой, путем надзора на двусторонней и многосторонней основе. Впоследствии этот мандат был закреплён во второй поправке к Статьям соглашения МВФ в 1978 году.

Шоки цен на нефть в 1970-е годы

Министр иностранных дел США Генри Киссинджер призвал к принятию Атлантической хартии для координации мер промышленно развитых стран в ответ на шок цен на нефть 1973–1974 годов. МВФ и Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), которая в то время включала преимущественно более состоятельные промышленно развитые страны, отреагировали на этот призыв, разработав предложения о финансовом механизме возвращения в оборот профицитов стран-экспортеров нефти. План ОЭСР состоял в том, чтобы создать Фонд финансовой поддержки за счет заимствования средств у экспортеров нефти и предоставления кредитов государствам-членам ОЭСР. При сильной поддержке со стороны США и основных европейских стран ОЭСР быстро заключила соглашение о создании такого фонда поддержки. Но еще до того, как механизм ОЭСР приобрел форму окончательного проекта, МВФ создал нефтяной механизм, который предусматривал заимствование средств у экспортеров нефти и богатых стран и предоставление кредитов с низким уровнем предъявляемых условий странам-импортерам нефти, как промышленно развитым, так и развивающимся. Предложение ОЭСР утратило политическую поддержку, и договор так и не был ратифицирован.

Призыв к новому Бреттон-Вудсу в 1980-е годы

Ко времени вступления в силу второй поправки в 1978 году курсовая система уже была нестабильной, и в последующие годы эта нестабильность усилилась. В период с 1982 по 1985 год руководители государственных финансов из Франции, США и других стран неоднократно призывали к «новому Бреттон-Вудсу», хотя никто так и не сформулировал открыто и четко ни цели такой конференции, ни план преодоления неудачных попыток предыдущего десятилетия. Несмотря на поддержку на высоком уровне, включая президента Франции Франсуа Миттерана и министра финансов США Джеймса Бейкера, это предложение так и не было задействовано. Вместо этого Группа пяти (Германия, Соединенное Королевство, США, Франция и Япония), которая в основном заняла место Группы десяти как главного координационного комитета для промышленно развитых стран, в 1985–1987 годы предприняла самостоятельные действия, направленные на прекращение пятилетнего устойчивого повышения курса доллара, а затем попытки стабилизировать курсы вокруг новой точки равновесия.

Реформы последнего времени

В 1998 году конгресс США принял на себя инициативу по созыву Консультативной комиссии по международным финансовым организациям, которая рекомендовала МВФ прекратить предоставление долгосрочных кредитов и списать требования бедных стран с высоким уровнем задолженности, осуществляющих эффективную стратегию развития, утвержденную Всемирным банком. Эти рекомендации

стимулировали открытую дискуссию — главным образом в рамках Группы семи (Группа пяти плюс Италия и Канада), а затем в Международном валютно-финансовом комитете, консультативном определяющем политику органе МВФ, который пришел на смену Комитету двадцати. Эти дискуссии в итоге привели к введению Инициативы по облегчению бремени задолженности на многосторонней основе и Инструмента для поддержки экономической политики в 2005 году.

Уроки, которые мы извлекли

В течение последнего столетия международная финансовая архитектура развивалась в ответ на обстоятельства текущего момента. Официальные конференции иногда были важным элементом этого процесса. Однако в большинстве случаев адаптация институтов к изменениям в мировой экономике была результатом сочетания внутренних дискуссий и инициатив групп промышленно развитых стран. В тех случаях, когда проблемы были четко определены и основные страны приходили к согласию о том, какого рода решение требовалось принять, обсуждения в рамках данной группы стран обычно обеспечивали необходимое лидерство для проведения реформы. В наиболее успешных усилиях лидирующую роль играла небольшая внутренняя группа, которая была готова включить в рассмотрение идеи широкого внешнего круга участников, прислушаться к ним и усвоить их.

Каждая из серьезных попыток пересмотреть международную финансовую архитектуру была предпринята в ответ на кризис. Когда эти попытки увенчались успехом, этот успех был лишь частичным. Это наблюдение ведет к трем более широким, но взаимосвязанным урокам относительно контекста, в котором предпринимаются попытки финансовых и других реформ.

- Достижение некоторых важных целей неизбежно приходится откладывать, например, создание торговой организации во время Бреттонвудской конференции и системные правила для обменных курсов в 1970-е годы. Даже самый лучший «новый Бреттон-Вудс» решит лишь ряд проблем. То, что откладывается на потом, едва удастся довести до конца в течение последующих 20–30 лет — или, по крайней мере, до следующего серьезного кризиса.

- Финансовые кризисы часто возникают во времена, когда внимания настоятельно требуют другие (и, возможно, более серьезные) кризисы. В прошлом году мировая экономика страдала рядом недугов, включая обвал финансовой системы и широкие колебания цен на продукты питания, топливо и другие основные сырьевые товары. В более долгосрочном плане надвигающимися кризисами являются изменение климата и сохранение крайней нищеты в значительной части развивающихся стран. Если пересмотр правил международных финансов будет занимать преобладающее место в повестке дня, возможность найти лучшие пути решения других проблем может быть утрачена, возможно, на многие годы.

- Решения о том, какие страны должны сидеть за столом переговоров, существенным образом влияют на то, что удастся сделать, а что откладывается на потом. Только основные участники финансовых рынков — промышленно развитые страны и страны с формирующимся рынком — могут разработать новые правила для финансов, но они не могут самостоятельно разработать новые правила для торговли биржевыми товарами. Они также не смогут сами справиться с изменением климата или проблемой крайней нищеты. Чем более широким будет участие в следующем Бреттон-Вудсе, тем выше вероятность того, что результаты принесут долгосрочную пользу человечеству. ■

Джеймс М. Боутон — историк МВФ.