

ОТ БРЕТТОН-ВУДСА ДО «БРЕКСИТА»

Глобальное экономическое сотрудничество, которое доминировало после окончания Второй мировой войны, испытывает противодействие новых политических сил

Гарольд Джеймс

Голосование британцев за выход из Европейского союза и избрание Дональда Трампа президентом США привели к появлению нового стиля политики — не только в Великобритании или США, но во всем мире. События 2016 года представляют собой серьезный вызов либеральному международному порядку, который был создан после разгрома нацизма в 1945 году, а после краха советской системы в период 1989–1991 годов был укреплен и обновлен.

Соединенное Королевство и Соединенные Штаты были главными архитекторами порядка после 1945 года, когда были созданы системы Объединенных Наций, но сейчас они, по-видимому, являются первопроходцами в обратном направлении, прокладывая извилистый, непоследовательный и внутренне противоречивый курс в сторону от многостороннего подхода. Вместе с тем, другие страны по различным причинам неспособны взять на себя функции глобального лидера, и остальной мир в любом случае вряд ли поддержит нового гегемона.

В засаду послевоенной системы, созданной на конференции в Бреттон-Вудсе, штат Нью-Хэмпшир, в 1944 году, следует поставить экономический рост, сокращение бедности и отсутствие разрушительных торговых войн. Она привела к созданию сообщества, которое по сегодняшний день поощряет сотрудничество по таким различным вопросам, как налогообложение, финансовое регулирование, политика в отношении изменения климата и борьба с финансированием терроризма.

Основной проблемой послевоенного времени была международная финансовая стабильность. США и вновь созданный Международный Валютный Фонд были в центре новой системы, которая была призвана поддерживать эту стабильность за счет привязки обменных курсов к доллару, при этом МВФ был арбитром любых изменений. Но сегодня обменные курсы в основном определяются рыночными силами; МВФ превратился в антикризисного управляющего, глобального экономического контролера и консультанта по вопросам экономической политики, а доминирующее положение США может быть заменено новыми державами, такими как Китай и Европейский союз, особенно когда внутренние политические силы, по-видимому, уводят США в сторону от международного участия.

Что нужно поменять, чтобы адаптировать сегодняшний мир к изменившейся географии экономического развития, к меняющейся геополитической ситуации, к крупным и потенциально нестабильным финансовым потокам?

В 1944 и 1945 годах был построен многосторонний либеральный мировой порядок, в основном по инициативе одной державы, Соединенных Штатов, и в соответствии с ее предполагаемыми интересами. На встрече в Бреттон-Вудсе официально были представлены 44 страны, но переговоры направляли политические руководители США и Великобритании. Основная идея

предусматривала многосторонний подход на благо всех. СССР, который участвовал во встрече в Бреттон-Вудсе, не ратифицировал соглашение, отчасти из-за подозрений относительно мотивов США, а отчасти из-за того, что он не хотел предоставлять данные, которые требовались для участия в МВФ.

Бесконечные дисбалансы

Вопрос о том, как страны адаптируются, когда они больше расходуют на закупки за рубежом, чем они зарабатывают за границей, был особенно противоречивым, и споры о международном порядке формировались уроками, извлеченными из опыта неудачных попыток создать стабильный порядок после Первой мировой войны, когда требования об адаптации к странам с дефицитом привели к пагубной мировой дефляции, а затем к депрессии. МВФ был разработан для того, чтобы предотвратить валютные войны и девальвации в конкурентных целях, к которым страны прибегали в 1930-х годах в ответ на дефляцию.

Большинство стран в 1944 и 1945 годах могли предполагать, что они будут импортировать больше, чем экспортировать в течение длительного периода времени, и что у США будут почти постоянные торговые профициты. Это объяснялось тем, что США были не только крупнейшим поставщиком продовольствия для мира, опустошенного войной, но и единственным значительным производителем продукции машиностроения и станков, так как промышленные мощности в Германии и Японии были разрушены. Это означало, что большинству стран пришлось бы с большим трудом изыскивать достаточное количество долларов для закупки необходимого импорта.

Важнейший компромисс, достигнутый делегатами Бреттонвудской встречи, представлялся справедливым: страна, которая могла рассматриваться как имеющая «дефицитную валюту» (доллары США), и США принимали бы полную ответственность, если возникает «существенное нарушение равновесия». Другим странам тогда будет разрешено вводить торговые и валютные ограничения для сокращения экспорта из страны, курс валюты которой был несбалансированным.

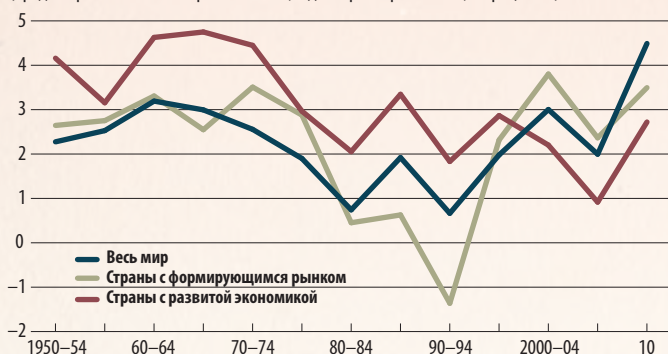
Однако на практике процедуры голосования в новом МВФ давали США полномочия блокировать враждебное решение относительно того, имело ли место «существенное нарушение равновесия» в отношении долларов или они являлись «дефицитными», когда другие страны не могли получить их в достаточном количестве. Более того, к 1960-м годам внушавшие опасение профициты США исчезли, а до этого рассеялись тревоги относительно постоянной и пагубной мировой дефляции. Это происходило из-за того, что США рециркулировали свои профициты через военные расходы и прямые иностранные инвестиции, которые позволили большинству стран остального мира договариваться с США.

Рисунок 1

Быстрый рост

В течение четверти века после Второй мировой войны реальный ВВП на душу населения (после инфляции) существенно увеличился как в странах с развитой экономикой, так и в странах с формирующимся рынком. В конце 1990-х годов произошло радикальное сокращение отставания стран с формирующимся рынком.

(Средние реальные темпы роста за 5 лет, в долларах Гири-Хамиса, в процентах)



Источник: The Maddison Project.

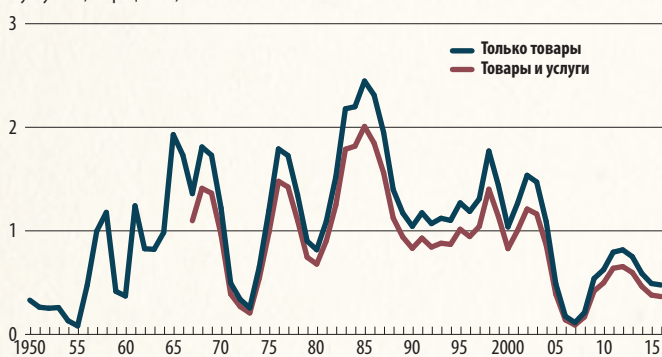
Примечание. Доллар Гири-Хамиса представляет собой гипотетическую валюту, которая обладает такой же покупательной способностью, как и доллар США в данный момент времени.

Рисунок 2

Меньше возможностей

Ресурсы МВФ неуклонно становились все меньше относительно мировых доходов, торговли и финансовых потоков.

(Использование кредитов и займов МВФ относительно стоимости торговли товарами и услугами, в процентах)



Источники: МВФ, база данных издания «Перспективы развития мировой экономики», апрель 2017 года, «Международная финансовая статистика»; расчеты персонала МВФ.

Примечание. Данные по совокупной мировой торговле товарами и услугами начинаются в 1967 году.

В целом, первые 25 лет после подписания Бреттонвудского соглашения были в основном благоприятными: многосторонний подход, которому содействовали США, приносил пользу всем. Имели место рост экономики, стабильность и сокращение отставания. В период Бреттонвудских соглашений рост испытывали все страны.

В конце 1990-х годов, новую эру глобализации, происходило внушительное сокращение отставания стран с формирующимся рынком (см. рис. 1).

Во Франции послевоенные десятилетия обычно именуется «славным тридцатилетием». Но 30 лет — это преувеличение. В конце 1960-х годов положение глобальной финансовой системы было нестабильным. Механизм фиксированных, но корректируемых валютных курсов в период 1971–1973 годов рухнул. Мир пережил всплеск инфляции с неустойчивыми потоками капитала, демократия и политическая стабильность оказались под угрозой.

Новые проблемы многостороннего подхода

Однако многосторонний подход позволил проявить изобретательность в решении новых проблем. Представители ведущих промышленно развитых стран (Германия, Италия, Соединенное Королевство, США, Франция и Япония) собрались в 1975 году в Рамбуйе, Франция. Это была предтеча современных саммитов Группы семи, в которую в 1976 году была включена Канада (и косвенным образом, более широкой Группы 20-ти), — эта встреча позволила успешно преодолеть инфляционные изменения и политические трудности, которые возникли, когда цены на нефть взлетели после сокращения добычи Организацией стран — экспортеров нефти в 1973 году вслед за арабо-израильской войной. Влиятельные голоса в США вначале настаивали на военном решении проблемы, создаваемой нефтяным картелем. Но страны с развитой экономикой в конечном счете приняли альтернативную концепцию, выдвинутую в основном Государственным секретарем США Генри Киссинджером, и использовали частные потоки средств, с тем чтобы вернуть производителей нефти в систему. Это обеспечило политическую стабильность, но ценой финансовой волатильности, которая создавалась очень крупными потоками капитала, поскольку производители нефти размещали свои огромные прибыли в крупных многонациональных банках, которые эти банки затем ссужали странам, чтобы те могли оплачивать высокие цены на нефть.

МВФ разработал новые механизмы финансирования для развивающихся стран, пострадавших от высоких цен на нефть и вызванных ими спадов. Но когда потоки капитала, предоставляемые банками, остановились, вначале для отдельных стран, а затем в рамках общего долгового кризиса в странах Латинской Америки в 1982 году, МВФ начал новую жизнь. Он перестал быть контролером фиксированных валютных курсов; он превратился в антикризисного управляющего, координирующего операции по спасению, которые зависели от займов МВФ, программ реформ стран и новых средств от банков-кредиторов.

Многосторонний подход также был в основе проведения осторожного, на основе правил и в целом упорядоченного перехода бывших стран с государственным планированием (советского типа) в 1990-х годах. Период 1990-х

годов и очевидный крах централизованного планирования также озаменовали поворотный момент, поскольку международные организации поняли, что в разгар сложных политических и социальных потрясений было важно вести диалог с различными кругами: оппозиционными партиями, профсоюзами и группами гражданского общества. Важнейшее место в многосторонних усилиях стали занимать другие вопросы, помимо сугубо экономических, такие как качество и эффективность органов государственного управления, уровень коррупции и прозрачность.

Результаты изменений являются неоднозначными: резкое увеличение потоков частного капитала способствовало значительному росту экономики, перераспределению географических центров экономической активности и выходу миллиардов людей из крайней бедности. Но глобализация, движимая капиталом, была также изменчивой и неустойчивой, а ресурсы международных организаций представлялись менее значительными по сравнению с мировыми доходами, объемами торговли и финансовыми потоками, чем в более раннюю эпоху (см. рис. 2).

Кризис в Азии

Основные интеллектуальные вызовы для видоизмененного и децентрализованного многостороннего подхода возникли во время кризиса в Азии в 1997–1998 годах, а затем, в иной форме, в ходе действий в ответ на мировой финансовый кризис, который начался в 2008 году и особенно больно ударил по старым богатым промышленно развитым странам, в частности, в Европе. Итоги Азиатского кризиса часто интерпретировались в странах, пострадавших от кризиса, а также некоторыми влиятельными экономистами и теоретиками в США, как навязывание мнений и интересов США. Согласно одной интерпретации, тяжесть кризиса, который последовал после внезапного прекращения притока капитала, и введение программ корректировки, позволило западным организациям приобрести значительные авуары в динамичном регионе по бросовым ценам. В начале кризиса Япония отстаивала идею Азиатского валютного фонда, но эта идея была отвергнута из-за сопротивления США.

Некоторые крупные страны Азии решили, что они никогда больше не станут зависеть от МВФ и перешли к самострахованию за счет наращивания валютных резервов, которые требовали крупных профицитов по счету текущих операций. Логика этого аргумента обеспечила хорошее прикрытие для меркантилистской кампании, которая зависела от сдерживания странами курсов своих валют путем их фиксации (или привязки), обычно к доллару. В условиях, когда дисбалансы по счетам текущих операций быстро росли, вновь возник структурный недостаток, который доминировал на переговорах в Бреттон-Вудсе: крупные профициты по счетам текущих операций, на этот раз в основном у экспортеров нефти и Китая, и в перевернутом отображении, крупные дефициты в США и в некоторых других промышленно развитых странах.

Китай также добивался создания региональных механизмов для оказания помощи странам, столкнувшимся

с проблемами платежного баланса или иными проблемами, как в виде варианта первоначального предложения по Азиатскому валютному фонду 1990-х годов, так и замены глобальных организаций. Чиангмайская инициатива началась в 2000 году с ряда двусторонних соглашений о свопе между 10 странами Юго-Восточной Азии, а также Китаем, Южной Кореей и Японией, которые позволяли нуждающейся в валюте стране занимать у других участников инициативы (хотя до настоящего времени свопов не проводилось). Глобальный кризис 2008 года привел к активизации региональных действий: в 2010 году Чиангмайские договоренности были расширены, начали работу новые организации, особенно Новый банк развития (часто именуемый банк БРИКС) в 2013 году, и Азиатский банк инфраструктурных инвестиций в 2016 году.

Из опыта управления все более децентрализованной международной системы можно сделать некоторые выводы. Каждая серьезная проблема (инфляция 1970-х годов, шоки цен на нефть и недавний мировой кризис) приводила к выработке некоторых новых подходов к международному сотрудничеству и координации: Группа пяти в 1975 году и Группа 20-ти развитых стран и стран с формирующимся рынком в 2008 году. Однако в каждом случае за продуктивной первой встречей следовал процесс рутинизации, который уменьшал срочность и сокращал возможности обеспечивать серьезные прорывы и улучшения в политике.

Каждая масштабная проблема также приводила к региональным инициативам, призванным улучшить финансовое и экономическое управление. Европейская валютная система, попытка создать региональный европеизированный вариант Бреттонвудской системы, представляла собой ответ на валютный хаос 1970-х годов. Азиатский кризис привел к действиям в направлении большей интеграции стран Азии. В Европе Европейский механизм стабильности, созданный в 2012 году для финансирования интервенций ЕС в государствах-членах, переживающих кризис, скорее всего также превратится в европейский валютный фонд.

Все более распространенные региональные ответные меры вызывают вопрос о том, как региональные и глобальные организации могут результативно сотрудничать. Одно давнее возражение против мира, основанного на региональных договоренностях, заключается в том, что он окажется беспомощным в условиях воздействия одного региона на другой или вторичных эффектов: например, кризис в Азии распространился на Россию и Бразилию. Другая проблема связана со странами на периферии региональных блоков, которые все больше ощущают себя уязвимыми. Как тогда страны смогут координировать взаимодействие между предоставлением финансовых механизмов, где региональные ресурсы имеют все большее значение, и разработкой политики, которая имеет глобальные последствия?

Вопросы планирования

Международные организации, занимающиеся вопросами управления, в эпоху послевоенной стабильности



1944 год

Бреттонвудская конференция привела к созданию МВФ и Всемирного банка, образованию системы, где обменные курсы были стабильными и привязывались к доллару, который, в свою очередь, был привязан к золоту.



1971–1973 годы

Бреттонвудский механизм относительно стабильных обменных курсов стал разрушаться с 15 августа 1971 года, когда США приняли решение о разрыве связи между долларом и золотом.



1973 год

Начались скачки цен на нефть, которые вызвали потрясения в странах с развитой экономикой и развивающихся странах.

1975 год

На встрече во Франции промышленно развитые страны одобрили частное рециклирование масштабных прибылей производителей нефти.

действовали тремя различными способами. Первый заключался в *судебной или квазисудебной функции арбитра в спорах между странами*. Многие ситуации, как представляется, требуют арбитража: торговые споры и часто связанные с торговыми споры о том, являются ли валюты несправедливо оцененными и обеспечивают ли они субсидии для экспортеров.

Новый акцент на суверенитете в Соединенном Королевстве и в других странах Европы, где «суверенисты» противопоставят «глобалистам», предусматривает противодействие такому типу арбитража. В прошлом США использовали механизм разрешения споров Всемирной торговой организации для того, чтобы обосновать сохранение открытости торговли.

Несбалансированность обменных курсов представляла собой намного более сложную проблему для международного разрешения, и в наиболее важных случаях (с Японией в 1980-х годах и с Китаем в 2000-х годах) МВФ воздержался от официального объявления заниженного курса валюты.

Второе направление многостороннего подхода предусматривало *выполнение организациями роли конфиденциальных советников правительств по вопросам экономической политики и взаимодействия между мерами политики одной страны и мерами политики в остальном мире*: объяснение и анализ обратной связи и вторичных эффектов и предложение альтернативных вариантов. Такого рода консультации, а не официальная процедура арбитража, были основным механизмом для обсуждения заниженных курсов валют в 2000-х годах. Основная идея таких консультаций состоит в том, что они имеют приватный характер. В их результате могут быть изменения в поведении или мерах политики, но для внешнего мира причина или логика улучшения поведения непонятны.

Третьим направлением было публичное увещание с публичной миссией. Бывший премьер-министр Великобритании Гордон Браун любил использовать фразу «говорить правду властям» в отношении рекомендаций международных организаций, таких как МВФ и Всемирный банк. Все больше сторон признают ограничения тайной дипломатии и частных рекомендаций. Общества не могут начать движение без подлинного консенсуса относительно того, что они движутся в правильном направлении. Негативная реакция на глобализацию подпитывается обстановкой подозрительности: эксперты, экономисты и международные организации не пользуются доверием. В 2000-х годах Группа 20-ти и МВФ перешли к публичным оценкам того, как вторичные эффекты мер политики влияют на мир, и в частности, изучили многосторонние аспекты дисбалансов в торговле и их различных причин, включая направленность денежно-кредитной политики, а также структурные и демографические изменения.

Такой публичный характер действий представляется более оправданным в эпоху прозрачности, когда информационные технологии кажутся менее надежными, когда секреты выходят наружу и процветают WikiLeaks. Сегодня было бы неразумно полагать, что что-то можно утаить.

Доступность информации представляет собой основную дилемму. Рекомендации по экономической политике неизбежно являются весьма сложными. Вторичные эффекты и механизмы обратной связи требуют большой аналитической работы и множества пояснений, их невозможно легко свести к простым формулам.

Доступная информация

Должны ли международные организации выступать чаще в роли судей, исповедников и психоаналитиков или увещателей? Эти традиционные роли сами по себе больше не внушают доверия. Однако международные орга-



1982 год

Мексика, а затем большинство других латиноамериканских стран испытали серьезные кризисы с погашением долга, основная часть которого возникла в связи с оплатой более высоких затрат на нефть. Проблемы долга заставили МВФ играть новую роль — антикризисного управляющего.

1997 год

Финансовый кризис в Азии начался в Таиланде и распространился на многие страны Азии. Вновь МВФ оказался в гуще урегулирования кризисов.

2008 год

Начался мировой финансовый кризис. В ноябре 2008 года в Вашингтоне состоялась первая встреча Группы 20-ти стран с развитой экономикой и стран с формирующимся рынком.

низации также обнаруживают, что они не могут выполнять все три роли одновременно. Судьям, как правило, нет необходимости прибегать к длительным объяснениям того, почему их решения являются правильными. Если они действуют в качестве увещателей, ведут кипучую деятельность в Твиттере, они просто кажутся своекорыстными и утрачивают доверие. Но если они ведут скрытную деятельность, подобно Международному центру по урегулированию инвестиционных споров Всемирного банка, то они могут быть более эффективными (если судить по отдаче от их решений), но утрачивают легитимность.

Легко понять, почему организации, которые установили стабильный порядок после 1945 года, могут быть в отчаянии перед лицом кажущихся непреодолимыми трудностей. Применять фундаментальные и широко распространенные принципы, такие как человеческое достоинство и устойчивость, к мельчайшим деталям политики очень сложно. Но эти организации могут использовать новые технологии, с тем чтобы успешно разрешать споры, которые угрожают разделением мира, а также его обеднением.

В мире после кризиса имеются все большие массивы все более новых данных. В прошлом нам приходилось месяцами или годами ждать точных оценок уровня экономической активности или торговли. Сейчас в режиме реального времени имеются данные по гораздо более широкому кругу измеримых результатов, в том числе показатели здоровья и экономической активности. Управление этими данными и их публикация в доступной и понятной форме могут иметь критически важное значение для формирования дискуссии относительно будущего и методов взаимодействия индивидуумов, обществ и стран. Вместо того чтобы быть судьей, международные организации могут предоставлять данные относительно издержек и преимуществ альтернативных

мер политики. Им необходимо разрабатывать методы, позволяющие данным говорить самим за себя.

Некоторые из вопросов являются новыми или представляются в новых формах и относятся к глобальным общественным благам: защита от болезней, которые легко распространяются в эпоху массовых поездок, от терроризма и разрушения окружающей среды. В каждом случае наличие больших объемов подробных сведений, которые можно быстро получить, необходимо для координации действенных ответных мер: например, о том, где происходит загрязнение, как оно влияет на здоровье и устойчивость, и почему оно возникает. Даже крупные страны не могут выработать правильные ответные меры самостоятельно.

Некоторые из сегодняшних проблем уже были выявлены в Бреттон-Вудсе: как страны могут избежать неприемлемых дефицитов по счету текущих операций, которые могут сделать их подверженными шокам и утрате доверия со стороны участников рынка капитала? Как можно уменьшить крупные профициты, которые создают риск дефляции для остального мира? Региональные соглашения не смогут дать решения этих проблем. Некоторые глобальные ответы также непрактичны и вряд ли обеспечат консенсус. Вместо этого большие массивы данных являются необходимым условием для результативных мер, выявления того, каким именно образом достигается финансирование внешних дисбалансов, и обстоятельства, которые делают крупные внешние дисбалансы пагубными и дестабилизирующими. Надлежащее управление в значительно большей мере, чем в 1944 и 1945 годах, зависит от информации. **ФР**

ГАРОЛЬД ДЖЕЙМС — профессор истории и международных отношений Принстонского университета и историк МВФ.