

Бабука для всех?

Система международного сотрудничества оказалась под давлением пандемии. «Большая двадцатка», ООН и МВФ пытаются преломить этот тренд.

Данная статья также доступна на немецком языке

«Большая двадцатка» (G20)

«Во что бы то ни стало» – этой фразой, озвученной Марио Драги во время кризиса евро в 2012 году, воспользовались и члены «Большой двадцатки» на встрече в конце марта, пообещав сделать все необходимое для преодоления пандемии и ее негативных экономических последствий. Вот только одна загвоздка: представителям 20 самых крупных национальных экономик мира так и не удалось найти универсальное оружие. Пока что явно не хватает конкретных обязательств, а также общего политического управления. Еще в период глобального финансового кризиса 2008-2009 годов сотрудничество внутри «Большой двадцатки» вполне себя оправдало. Этим странам удалось тогда посредством хорошо скоординированной политики поставить на прочный фундамент зашатывшуюся мировую экономику. Следующие десять лет прошли под знаком недоверия в отношениях между государствами, политики во имя власти и во вред международным организациям, а также конфликтов в области торговли и технологий. И теперь, даже в ситуации крайней необходимости, отношениям внутри «двадцатки» не хватает гибкости, достаточной для совместных сложных действий.

Так, отметка в пять триллионов евро, которые, по заявлению «Большой двадцатки», предполагалось инвестировать в мировую экономику, уже достигнута отдельными странами благодаря реализации соответствующих шагов на национальном уровне. В суммарном выражении потраченные ими средства к середине апреля составили \$5,4 трлн, или около 8 процентов ВВП «Большой

двадцатки». Большая часть все еще приходится на долю общепризнанных промышленно развитых стран. Китай пока что демонстрирует явную сдержанность по отношению к финансовому кризису, в других же странах с переходной экономикой в связи с массовым оттоком капитала и большой задолженностью простор для действий фискального характера очень узок. Это же стало и главной причиной разногласий внутри «Большой двадцатки»: как помочь странам с переходной экономикой и развивающимся государствам, не располагающим собственными ресурсами, в преодолении кризиса?

*Даже в ситуации
крайней необходимости
отношениям внутри
«Большой двадцатки»
не хватает гибкости,
достаточной для
совместных слаженных
действий*

Под давлением МВФ страны G20 к середине апреля не без труда договорились заморозить кредитные долги 77 странам до конца 2020 года. Это несомненный успех, позволяющий странам в краткосрочной перспективе оставить у себя крайне нужные им средства. К тому же впервые свое согласие на мораторий высказали и такие государства, как Китай и Индия, не входящие в Парижский клуб государств-кредиторов. Но если дело не дойдет до масштабного списания долгов, то долговой кризис будет лишь отсрочен, но не устранен. Особенно спорным является вопрос о том, вправе ли МВФ воспользоваться механизмом специальных заимствований, то есть эмитируемыми им резервными активами, для эффективного противодействия дефициту ликвидности в некоторых странах. Пока что против такого сценария возражают прежде всего США, опасаящиеся, что из него могут извлечь выгоду Тегеран и Пекин.

Большой контраст по сравнению, например, с эпидемией Эболы в 2014 году, когда «Большая двадцатка» продемонстрировала слаженную реакцию на вспышку инфекции в Западной Африке, наблюдается и в борьбе с кризисом непосредственно в области политики здравоохранения. Правда, план действий «двадцатки» по борьбе с COVID-19 предусматривает обязанность стран оказывать поддержку международным организациям, членами которых они являются, как для достижения целей в области политики здравоохранения, так и для запуска экономики, но США блокируют принятие специального коммюнике министров здравоохранения «Большой двадцатки» по поддержке ВОЗ. И здесь причина

заключается в обостряющемся соперничестве между Китаем и США, которые обвиняют Всемирную организацию здравоохранения в чересчур большом сближении с Пекином.

«Большая двадцатка» создавалась для поиска надежных и мультилатеральных решений именно во времена таких кризисов. Однако в настоящее время этот форум является величиной меньшей, нежели сумма его составляющих. По выражению Яна Бреммера, он скорее напоминает «мир G-ноль», в котором нет никого, кто нашел бы в себе способность или волю взять на себя лидерство. За несколько недель, а также накануне выборов в США здесь не произойдет существенных изменений. И все же Германии в рамках председательствования в ЕС, а также европейским странам вокруг Италии, которая с декабря будет председательствовать в «Большой двадцатке», необходимо послать четкий сигнал в защиту остатков мультилатерализма в Группе 20-и, а также организаций, необходимых для успешной борьбы с последствиями пандемии.

Йохен Штайнхильбер, Берлин

Организация Объединенных Наций

Коронавирусная пандемия четко обнажила потребность тесно связанного мира в глобальном кризисном менеджменте. Организация Объединенных Наций имеет необходимый для этого потенциал. В течение последних 75 лет она была центром установления глобальных стандартов и инициатором важных идей. Ожидания, связанные с этой организацией, высоки, но ее операционные мощности ограничены. Для сравнения: основной бюджет ООН равен приблизительно бюджету города Штутгарта.

Именно сейчас особенно проявился большой недостаток в деятельности ООН за 75 лет ее существования – дефицит глобальной публичности с осознанием взаимосвязанного мира. Отсюда – слабое восприятие в общественном сознании мер, предпринимаемых ООН. Внимание почти всех граждан сосредоточено преимущественно на местном и национальном уровне. ООН в Нью-Йорке мало что может изменить в таком положении дел, это – задача национальных государств, их правительств и партий, гражданского общества, средств массовой информации и общественности.

Нынче shutdown напрямую ударил и по ООН в Нью-Йорке, нью-йоркский «улей» осиротел и проводит свои заседания исключительно в онлайн-режиме. 23 апреля в своей программе

действий в борьбе с COVID-19, направленных на помощь наиболее уязвимым слоям населения, ООН объявила режим чрезвычайной ситуации. В ней были определены пять направлений по борьбе с пандемией и ее последствиями. На эти нужды планируется предоставить существенную часть средств, предназначенных для реализации целей устойчивого развития.

20 апреля на Генеральной Ассамблее единогласно была принята резолюция по сотрудничеству в области обеспечения вакциной, тестами и защитным снаряжением, которые были провозглашены «товарами глобального общественного блага» (Global Public Goods). 23 марта Генеральный секретарь Антонио Гутеррес призвал мир к глобальному режиму прекращения огня на период пандемии. Кроме того, были созданы два фонда по оказанию гуманитарной помощи и социально-экономическому возрождению. 30 апреля на заседании Совета Безопасности ООН был рассмотрен вопрос о том, следует ли считать COVID-19 угрозой миру и безопасности и тем самым проблемой, относящейся к компетенции Совета Безопасности.

*ООН как членская
организация и
дипломатическая
платформа может быть
сильной ровно
настолько, насколько
сильна политическая
воля ее государств-
членов*

Другие организации и программы ООН предоставили эмпирические аналитические исследования последствий COVID-19. Они лишь раз свидетельствуют, что в случае отсутствия решительных мер противодействия пандемия не уравнивает всех, а лишь с особой силой обнажает существующее неравенство внутри государств и между государствами. Генеральный секретарь Гутеррес настаивает на соблюдении прав человека и поиске системных ответов на всех уровнях кризиса – в области здравоохранения, экономики и финансов, климата. Нормативные рамочные условия для этого сформулированы в Повестке дня до 2030 года.

ООН как членская организация и дипломатическая платформа может быть сильной ровно настолько, насколько сильна политическая воля ее государств-членов. И хотя Устав ООН начинается со слов «Мы, народы», основу этой мультilaterальной организации все же составляют национальные государства, которые могут усилить или ослабить ее. С некоторого времени возрастает число государств, не осознающих связи между национально-государственным патриотизмом и международной солидарностью в

XXI веке.

Во времена растущей геополитической и геоэкономической напряженности не просто перейти к режиму прагматического сотрудничества. Для скоординированных действий необходима политическая воля на глобальном уровне, и здесь требуются усилия национальных государств в их собственных интересах. «Альянс за мультилатерализм», основанный в 2019 году, а также такие объединения прогрессистских общественных сил, как «Прогрессивный альянс», являются важными действующими лицами в этой области. Кроме того, для повышения эффективности ООН в качестве единственного действительно глобального и универсального игрока необходимо также активное сотрудничество с региональными и плюрилатеральными организациями и структурами (например, ЕС, Африканским союзом, АСЕАН, а также, в частности, и «Большой двадцаткой»). Усиление связи между ООН в Нью-Йорке и международными финансовыми институтами, например, МВФ и Всемирным банком в Вашингтоне, могло бы укрепить обе организации и повысить действенность постпандемических программ.

Луизе Рюруп, Нью-Йорк

МВФ

Уже в прошлом году МВФ выразил обеспокоенность тревожными симптомами возможного краха финансовых рынков. Главной проблемой стали невероятные темпы роста задолженности предприятий в связи с финансовыми рисками. Кроме того, по предостережению МВФ эта опасность угрожает не только частному, но и государственному сектору. Уровень задолженности в государственном секторе также достиг исторического максимума. Зависимость самых бедных стран от зарубежных кредитов повышала риск возникновения долгового кризиса. К тому моменту стало ясно, что глобальная финансовая система оказалась чрезвычайно уязвимой к потрясениям, не в последнюю очередь и вследствие глобального финансового кризиса 2008 года.

Сколь различными ни были бы факторы, экономические последствия кризиса невозможно понять (как в случае и с предыдущим кризисом), не обратив внимания на отсутствие сбалансированности в международных торговых и финансовых потоках. Истоки этого явления нужно искать в конце 1990-х годов. В качестве самопровозглашенного «Всемирного экономического совета» «Большая двадцатка» в 1999 году была призвана дать ответ

на финансовые кризисы в странах с переходной экономикой. При этом существует институция, в состав которой входят все страны-члены ООН – МВФ. Но эта структура работала не очень удачно. В отличие от нее «Большая двадцатка» вначале оказалась эффективной в плане поиска ответа на финансовый кризис 2008 года. Отношения между МВФ и «Большой двадцаткой» непростые.

«Экстренные ситуации требуют экстренных решений», – сказала Кристилина Георгиева в своей вступительной речи на совещании министров финансов и управляющих центральных банков Группы 20-ти 15 апреля. Для предотвращения нынешнего финансового коллапса из финансового кризиса 2008 года можно извлечь один урок: как можно быстрее потратить максимум средств. Во многих отношениях МВФ проявил инициативу в плане предоставления возможности расходования огромных средств на борьбу с COVID-19 странам, нуждающимся в помощи. С одной стороны, были удвоены мощности МВФ по быстрому осуществлению выплат для реагирования на чрезвычайные ситуации, чтобы покрыть ожидаемые потребности в размере почти \$100 млрд. К МВФ за финансовой поддержкой в условиях чрезвычайной ситуации обратились 103 страны. В дополнение к этому имеется совершенно новый инструмент выделения краткосрочной финансовой помощи. С другой стороны, облегчить обслуживание долгов позволяют также и трастовые фонды.

Пока что, похоже, существует лишь одно условие: в общем и целом страны – получатели средств должны взять на себя обязательства израсходовать освободившиеся средства на нужды своего сектора здравоохранения. Но трагизм ситуации заключается в том, что в прошлом МВФ чаще всего с целью экономии требовал реформировать в странах глобального Юга системы здравоохранения, пенсионного и социального обеспечения, а также сократить уровень оплаты труда в государственном секторе, в том числе и медицинского персонала. После 2008 года политика МВФ, например, в области контроля за передвижением капиталов, стала более гибкой, но это коснулось лишь Западной Европы, а не стран с низким уровнем доходов.

Трагизм ситуации заключается в том, что в прошлом МВФ чаще всего с целью экономии требовал

Послабления в обслуживании долгов со стороны МВФ являются желанным шагом для 25 беднейших стран, однако, по данным Eurodad, они составляют менее одного процента от общей внешней задолженности стран с низким уровнем доходов в 2020 году.

*реформировать в
странах глобального
Юга системы
здравоохранения,
пенсионного и
социального обеспечения,
а также сократить
уровень оплаты труда в
государственном
секторе, в том числе и
медицинского персонала*

Важнее символическое давление МВФ на Группу 20-ти с целью последовать его примеру. По предварительным подсчетам, примерно четверть всех кредитов стран с низким уровнем доходов приходится на долю Китая. Тем самым эта страна-член «Большой двадцатки» является самым крупным официальным кредитором, опережая МВФ или Всемирный банк. После инициативы МВФ Группа 20-ти стран действительно договорилась о моратории по выплате долгов до конца 2020 года. По предварительным оценкам, временное прекращение обслуживания долгов позволит 77 беднейшим странам мира высвободить для борьбы с пандемией \$20-25 млрд. Есть при этом и существенный недостаток: мораторий лишь отодвигает проблему долгового бремени. В таком случае проблема платежеспособности может дополнительно распространиться и на нефтедобывающие государства, обремененные большой задолженностью.

Для надлежащего противодействия финансовому кризису многие требуют использования механизма специальных заимствований в соответствии с национальными квотами МВФ. Для стран с низким уровнем доходов, имеющих лишь ограниченный доступ к международным рынкам капитала, выделение резервных средств МВФ без обязательств могло бы стать спасительным якорем. Это предложение находит отклик в Группе 24-х стран по вопросам монетарной политики и развития, основанной в 1971 году развивающимися государствами. Но по политическим причинам в данный момент оно не пользуется особой поддержкой ни со стороны МВФ, ни со стороны США, которые могли бы извлечь из него существенную выгоду. Ведь ассигнования были бы выделены и тем странам, которые либо не нуждаются в наращивании своих резервов, либо – с точки зрения США – не заслуживают этого. Вполне оправдан и контраргумент, согласно которому распределение по квотам МВФ привело бы к тому, что лишь небольшая часть прав на специальные заимствования пришлось бы на долю беднейших стран. Лишний раз в данном случае проявилась необходимость в реформировании квот МВФ.

Избрание следующим европейским директором-распорядителем

МВФ Кристины Георгиевой для многих стало доказательством того, что поиск топ-менеджмента все еще осуществляется непрозрачным и недемократичным способом. И все же нынешний кризисный менеджмент МВФ свидетельствует, что некоторые требования по реформированию МВФ выполняются, в том числе по ориентации на особые проблемы беднейших стран. Чтобы соответствовать своему главенствующему положению, МВФ отныне мог бы не только взять на себя международную координацию процедур государственного банкротства, но и добиться контроля за движением капиталов. В данный момент важной в любом случае остается поддержка МВФ путем наращивания кредитных средств с целью удовлетворения непосредственных потребностей в финансировании. Донорам следует повысить свои взносы, причем не за счет бюджетов по оказанию помощи в целях развития. Вызовы в лице беднейших стран сохраняются, как и прежде, а кризис лишь усугубляет их.

Элизабет Больрих, Берлин



Йохен Штайнхильбер

Берлин

Йохен Штайнхильбер (Jochen Steinhilber) – руководитель отдела глобальной политики и развития Фонда им. Фридриха Эберта и консультант-специалист по вопросам международной политики. Главные направления его деятельности – международная повестка дня в области развития, процессы социальных и экологических преобразований, а также вопросы глобальной экономики.



Беттина Луизе Рурюп

Мадрид

Беттина Луизе Рурюп (Bettina Luise Rurüp) руководит Представительством Фонда им. Фридриха Эберта в Испании. Ранее она была управляющим директором офиса Фонда при ООН в Нью-Йорке, работала в главном офисе в Берлине, а также возглавляла представительства в Чили, Индии и Турции.



Элизабет Больрих

Элизабет Больрих (Elisabeth Bollrich) – руководит офисом Фонда им. Фридриха Эберта в Танзании. Ранее она была координатор проектов по глобализации отдела Глобальной политики и развития Фонда в Берлине. Она занимается проблемами глобальной экономики и поддержки демократии.

