

**Исполнение странами-членами «Группы
двадцати» обязательств, принятых на саммите в
Лондоне 2 апреля 2009 г.**

**Институт международных организаций и международного
сотрудничества Государственного Университета – Высшей Школы
Экономики**

18 сентября 2009 г.

Институт международных организаций и международного сотрудничества
Государственный Университет – Высшая Школа Экономики
<http://www.iori.hse.ru>

Проект осуществлен при участии Национального фонда подготовки кадров и при поддержке Министерства по международному развитию Великобритании, Некоммерческой благотворительной организации Oxfam International.

DFID Department for
International
Development



R State University - Higher School of Economics
International Organizations Research Institute

Исследовательская группа:

Научный руководитель исследования: Ларионова М.В., д.п.н., директор ИМОМС ГУ-ВШЭ.

Координатор исследования: Зайцев Ю.К., стажер-исследователь ИМОМС ГУ-ВШЭ.

Аналитики:

Архипова П.С. – студентка 4 курса ф-та Мировой экономики и мировой политики ГУ-ВШЭ;

Булатникова А.Н. - студентка 4 курса ф-та Мировой экономики и мировой политики ГУ-ВШЭ;

Векшина А.Б. - студентка 5 курса ф-та Мировой экономики и мировой политики ГУ-ВШЭ;

Гущин Е.С. – студент 3 курса ф-та Мировой экономики и мировой политики ГУ-ВШЭ;

Злоказова Н.Е. – к.э.н., доцент каф. Международных экономических организаций и европейской интеграции ф-та Мировой экономики и мировой политики ГУ-ВШЭ;

Кукушкина Ю.М. – студентка 4 курса ф-та Мировой экономики и мировой политики ГУ-ВШЭ;

Ланьшина Т.А. – студентка 5 курса ф-та Мировой экономики и мировой политики ГУ-ВШЭ;

Падалкина Д.М. - студентка 4 курса ф-та Мировой экономики и мировой политики ГУ-ВШЭ;

Прокопьев П.А. – студент 3 курса ф-та Мировой экономики и мировой политики ГУ-ВШЭ;

Рахмангулов М.Р. - стажер-исследователь ИМОМС ГУ-ВШЭ;

Симонов А.Г. - студент 5 курса ф-та Мировой экономики и мировой политики ГУ-ВШЭ;

Султанов А.А. - студент 5 курса ф-та Мировой экономики и мировой политики ГУ-ВШЭ;

Тюрикова М.И. – соискатель, аспирантура ф-та Мировой экономики и мировой политики ГУ-ВШЭ;

Федоров И.Ю. – студент 4 курса ф-та Государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ;

Черепова П.А. – аспирант, ф-т Мировой экономики и мировой политики ГУ-ВШЭ;

Чуркин И.М. – студент 5 курса Финансовой Академии при Президенте РФ.

Чуркина Н.М. – м.н.с. ИМОМС ГУ-ВШЭ;

Шадрикова А.П. – м.н.с. ИМОМС ГУ-ВШЭ.

Институтом международных организаций и международного сотрудничества Государственного университета – Высшей школы экономики при участии Национального фонда подготовки кадров подготовлен доклад об исполнении странами-членами¹ «Группы двадцати» обязательств, принятых на саммите «двадцатки» в Лондоне 2 апреля 2009 г.

Встречи лидеров стран-членов «Группы двадцати» стали новым форматом международного сотрудничества наиболее развитых экономик мира как ответ на вызовы мирового финансового и экономического кризиса. В этой связи усилия стран-членов «Группы двадцати» по поддержке мировой финансовой системы, снижению финансовых рисков, а также содействию развитию в условиях экономического кризиса привлекают особое внимание мировой общественности.

Мониторинг исполнения обязательств странами-членами «Группы двадцати» представляет собой комплексный анализ и оценку их усилий по реализации принятых на саммите решений. Мониторинг исполнения обязательств, принятых на саммите в Лондоне, осуществлялся с 2 апреля по 7 сентября 2009 г. по открытым источникам информации. Анализ проводился с использованием методологии оценки исполнения обязательств, принятых странами-членами «Группы восьми». Полученные в результате исследования данные могут быть основой для сравнительной оценки эффективности «Группы восьми» и «Группы двадцати», оценки вклада «двадцатки» в реализацию функций глобального управления, а также для представления информации о деятельности форума широкой общественности. Это особенно полезно в условиях активной дискуссии о легитимности, представительстве и эффективности существующих и новых (формирующихся) институтов глобального управления.

Уровень исполнения обязательств, принятых на саммите странами-членами «Группы двадцати», оценивается по трехбалльной шкале, согласно которой

оценка +1 – полное или практически полное исполнение страной-членом «Группы двадцати» принятого на себя обязательства;

оценка -1 – полное или практически полное невыполнение страной-членом «Группы двадцати» принятого на себя обязательства;

оценка 0 – а) правительством страны-члена «Группы двадцати» ведется работа по исполнению принятых обязательств, однако в виду ее незавершенности невозможно оценить результаты ее исполнения; или б) существуют факторы, внешние по отношению к исполнительной власти страны-члена «Группы двадцати», препятствующие исполнению обязательства.

Таким образом, по каждому из отобранных обязательств каждый член «Группы двадцати» получает оценку -1, 0 или +1. Далее по каждой стране оценки за все обязательства суммируются, и сумма делится на общее число анализируемых обязательств. В результате получается итоговая оценка уровня исполнения обязательств «двадцатки» за рассматриваемый период (в баллах или процентах). Более подробно с

¹ Европейский союз (ЕС) также является членом «Группы двадцати» и представлен руководством страны, председательствующей в данный период в Европейском совете. Понятие «страны-члены», включает в себя ЕС.

методологией проведения мониторинга можно ознакомиться на сайте Исследовательского центра «Группы восьми» университета Торонто (<http://www.g8.utoronto.ca/evaluations/index.html#method>) и на сайте Института международных организаций и международного сотрудничества Государственного университета – Высшей школы экономики (http://www.iori.hse.ru/g8/materials/actual_subject.pdf).

Для мониторинга из документов саммита «Группы двадцати»² были отобраны 5 обязательств по приоритетным направлениям сотрудничества: восстановление экономического роста и занятости, обеспечение фискальной и ценовой стабильности и снижение финансовых рисков, содействие развитию, борьба с протекционизмом и развитие всемирной торговли и инвестиций. Критериями для отбора обязательств для мониторинга были: сбалансированное представление приоритетов саммита, актуальность принятых решений, возможность измерить результаты исполнения в количественном и качественном выражении.³

Мониторинг исполнения обязательств по противодействию протекционизму, принимаемых «Группой двадцати», осуществляется Всемирной торговой организацией (ВТО).⁴ При подготовке настоящего доклада в части анализа обязательств «двадцатки» по торговле не ставилась задача дублировать усилий ВТО. Основное внимание было уделено межстрановому сопоставлению принимаемых действий для оценки эффективности «Группы двадцати» в целом и ее вклада в реализацию функций глобального управления.

Последовательность оценок по странам и взвешенность анализа обеспечивались на основе общего для всех аналитиков понимания методов исследования, содержания проблемы и сути принятых решений. С этой целью было разработано руководство для проведения мониторинга и оценки, с которым можно ознакомиться на сайте Института международных организаций и международного сотрудничества (http://www.iori.hse.ru/g20/a_material/G20%20Monitoring%20Interpretive%20Guidelines.doc).

Основные результаты мониторинга

Общий (средний) уровень исполнения странами «Группы двадцати» обязательств, принятых на саммите в Лондоне составил 23%.

Табл. 1. Исполнение странами «Группы двадцати» обязательств, принятых на саммите в Лондоне 2 апреля 2009 г.

Страна	Возобновлени	Борьба с	Обеспечение	Обеспечение	Сфера охвата	Среднее
--------	--------------	----------	-------------	-------------	--------------	---------

² План действий по выходу из глобального финансового кризиса. Саммит лидеров стран «Группы двадцати». 2 апреля 2009 г. http://news.kremlin.ru/ref_notes/177; Заявление лидеров «Группы двадцати» об укреплении финансовой системы. Саммит лидеров стран «Группы двадцати». 2 апреля 2009 г. http://news.kremlin.ru/ref_notes/178.

³ Полный список обязательств представлен в Приложении 1.

⁴ Report to the TPRB from the Director-General on the Financial and Economic Crisis and Trade – Related Developments. 15 July, 2009. World Trade Organization.

http://www.wto.org/english/news_e/news09_e/tpr_13jul09_dg_report_e.doc.

Report to the TPRB from the Director-General on the Financial and Economic Crisis and Trade – Related Developments. 26 March, 2009. World Trade Organization.

http://www.wto.org/english/news_e/news09_e/trdev_dg_report_14apr09_e.doc.

	е роста и восстановлени е рабочих мест	протекционизмо м и развитие всемирной торговли и инвестиций	справедливого и устойчивого экономическог о роста для всех (1)	справедливого и устойчивого экономическог о роста для всех (2)	регулирован ия	
Австралия	+1	+1	+1	0	0	0,6
Аргентина	0	0	-1	-1	-1	-0,6
Бразилия	0	+1	+1	0	-1	0,2
Великобрит ания	+1	+1	+1	+1	+1	1
Германия	+1	+1	+1	+1	0	0,8
Индия	-1	0	0	-1	0	-0,4
Индонезия	0	-1	0	-1	0	-0,4
Италия	0	+1	0	0	-1	0
Канада	+1	+1	+1	0	0	0,6
Китай	0	0	-1	0	-1	-0,4
Мексика	0	0	0	0	0	0
Россия	+1	0	+1	0	0	0,4
Саудовская Аравия	+1	0	0	0	0	0,2
США	0	0	+1	0	+1	0,4
Турция	+1	+1	-1	0	0	0,2
Франция	0	+1	+1	+1	+1	0,8
Южная Африка	+1	+1	-1	0	+1	0,4
Южная Корея	0	+1	0	-1	0	0
Япония	0	0	+1	0	0	0,2
ЕС	0	+1	+1	+1	0	0,6
Среднее	0,35	0,50	0,30	0	0	0,23

Полностью все обязательства выполнила Великобритания (100%), традиционно показывающая наиболее высокий уровень исполнения принятых на саммитах решений. Кроме того, в данном случае можно отметить так называемый «эффект председателя», связываемый с повышением уровня исполнения страной – председательствующей в группе, особенно в условиях эффективно реализованной в рамках решений саммита функции национального политического управлений. Италия, несмотря на Председательство в «Группе восьми» в 2009 г., не выполнила обязательств «двадцатки», одновременно продемонстрировав невысокий уровень исполнения обязательств «восьмерки», принятых на саммите Хоккайдо (10%). Достаточно высокий уровень исполнения был отмечен у Канады, Австралии, ЕС (60%) и у Германии и Франции (80%). Другие страны-члены «Группы восьми»: Россия и США, выполнили обязательства «двадцатки» на 40%. Низкий для Японии уровень исполнения обязательств (20%) может быть объяснен нестабильной политической обстановкой, сложившейся перед выборами в национальный парламент, а также сложной экономической ситуацией в стране в условиях кризиса.

Достаточно стабильный уровень исполнения для новых индустриальных стран показала Южная Африка (40%). Другие новые индустриальные страны-члены «двадцатки»: Бразилия, Саудовская Аравия и Турция выполнили обязательства «Группы двадцати» только на 20%. Не справились с выполнением обязательств лондонского

саммита «двадцатки» Индия, Индонезия и Китай, показав отрицательный уровень исполнения (-40%). Самый низкий уровень исполнения был отмечен у Аргентины (-60%).

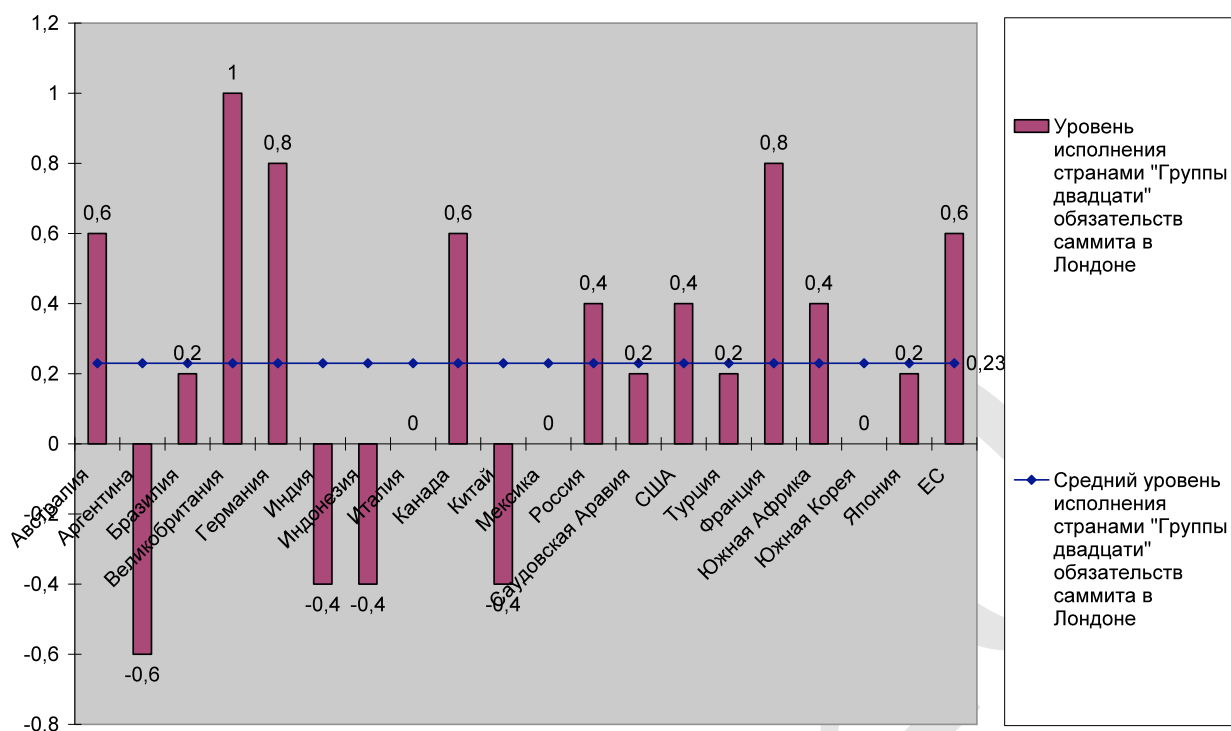


Рис. 1. Уровень исполнения странами «Группы двадцати» обязательств, принятых на саммите в Лондоне 2 апреля 2009 г.

Высокий уровень исполнения зафиксирован в сфере борьбы с протекционизмом и развития всемирной торговли и инвестиций. Соответствующее обязательство впервые было принято на саммите «Группы двадцати» в Вашингтоне в ноябре 2008 г., и вновь приверженность принятому курсу была подтверждена лидерами «двадцатки» на встрече в Лондоне. По результатам мониторинга Вашингтонского обязательства по торговле в апреле 2009 г. уровень исполнения составил 58%.⁵ Результаты последнего мониторинга данного обязательства, проведенного после саммита в Лондоне, зафиксировали новые меры по ограничению торговли, принятые 9 странами из 20 стран-членов «двадцатки». Средний уровень исполнения данного обязательства составил 50%. Таким образом, несмотря на то, что коллективное решение о приоритете сохранения свободных торговых режимов для выхода из экономического кризиса и дальнейшего роста и действует как сдерживающий фактор, страны-члены «двадцатки» продолжают принимать меры, направленные на защиту национальных производителей и приоритетных отраслей экономики.

⁵ В расчет показателя среднего уровня исполнения были включены только оценки по доступным данным стран. Три страны, Саудовская Аравия, Турция и Южная Корея, данные по которым в период мониторинга не были доступны, остались за рамками анализа.

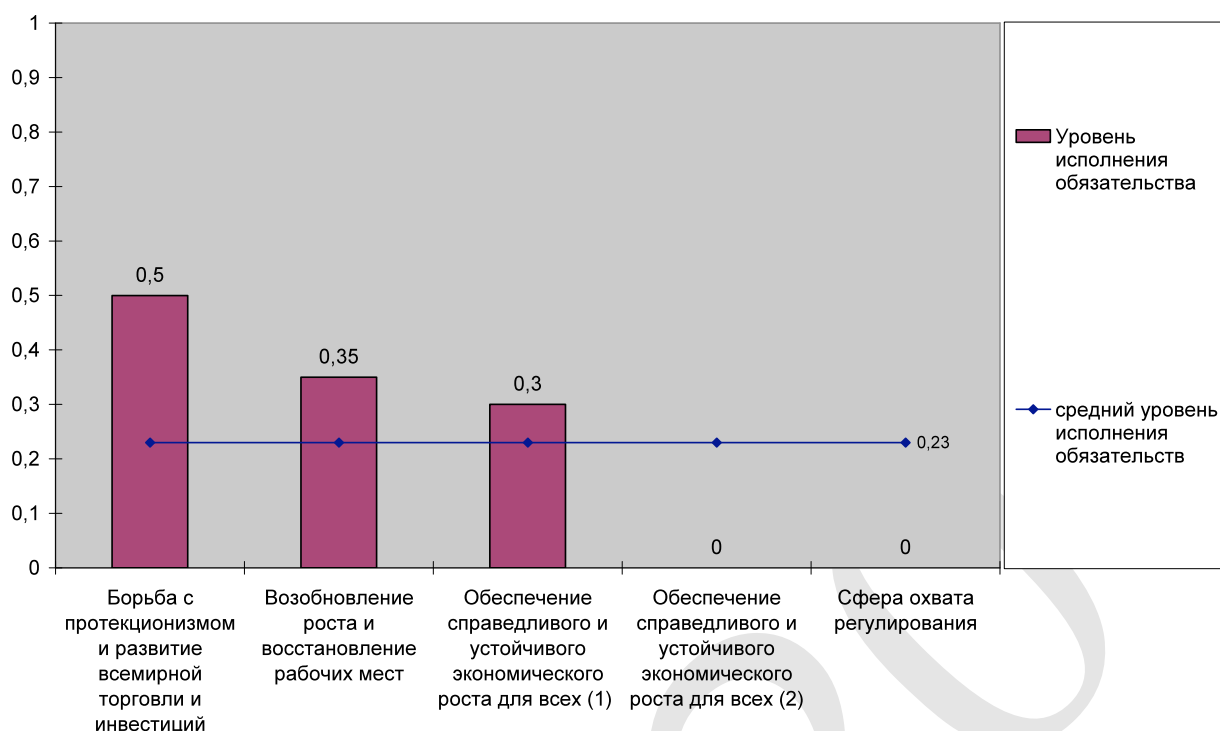


Рис. 2. Уровень исполнения обязательств «Группы двадцати», принятых на саммите в Лондоне 2 апреля 2009 г.

Табл. 2. Исполнение обязательства «Группы двадцати» по борьбе с протекционизмом и развитию всемирной торговли и инвестиций.

Страна	Результаты мониторинга на 2 апреля 2009 г.	Результаты мониторинга на 7 сентября 2009 г.
Австралия	+1	+1
Аргентина	0	0
Бразилия	+1	+1
Великобритания	+1	+1
Германия	+1	+1
Индия	0	0
Индонезия	0	-1
Италия	+1	+1
Канада	+1	+1
Китай	0	0
Мексика	+1	0
Россия	0	0
Саудовская Аравия	данные отсутствуют	0
США	0	0
Турция	данные отсутствуют	+1
Франция	0	+1
Южная Африка	+1	+1
Южная Корея	данные отсутствуют	+1
Япония	+1	0
ЕС	+1	+1
Среднее	0,58	0,50

С высокой эффективностью страны «Группы двадцати» выполнили обязательство по обеспечению фискальной и ценовой стабильности, а также по разработке стратегий по выходу из системы мер, направленных на поддержку финансового сектора. Средний

уровень исполнения здесь составил 35%. Стоит отметить, что 9 из 20 стран-членов «двадцатки» полностью исполнили данное обязательство, в том числе, выполнив вторую его часть, касающуюся разработки стратегий выхода из антикризисных программ и мер по стимулированию спроса.

Невысокий уровень исполнения был зафиксирован в сфере содействия развитию. Так обязательство по достижению Целей развития тысячелетия (ЦРТ), предоставлению официальной помощи развитию (ОПР), оказанию помощи в торговле, списанию долгового бремени было выполнено странами «двадцатки» на 30%. Такой уровень исполнения объясняется, прежде всего тем, что многие страны-члены «двадцатки» имеют высокий уровень бедности, предоставляемая ими помощь еще менее развитым странам составляет незначительную долю от Валового национального дохода (ВНД). В части достижения ЦРТ действия таких стран направлены на решение собственных проблем, в том числе, снижение уровня бедности, безработицы, повышение уровня и качества здравоохранения, борьбу с негативными последствиями изменения климата.

Еще менее эффективно было выполнено обязательство по социальной защите беднейших стран, обеспечению продовольственной безопасности, и участию в Механизме оказания помощи странам с уязвимыми экономиками по линии Всемирного банка. Уровень исполнения здесь составил ноль (0%). Низкие результаты исполнения показали даже развитые страны, поскольку преимущественно выполнили только часть обязательства, касающуюся обеспечения продовольственной безопасности. Полное исполнение продемонстрировали Великобритания, Германия, Франция и ЕС, предоставившие добровольные взносы в Механизм оказания помощи странам с уязвимыми экономиками по линии Всемирного банка.

Уровень исполнения странами-членами «Группы двадцати» обязательства по реформированию национальных систем регулирования и предоставлению информации на международном уровне для снижения рисков в финансовом секторе составил 0%. Мониторинг показал, что большинство стран предприняли существенные меры по совершенствованию национальных систем регулирования, однако, проявили меньшую активность по сбору и обмену информацией о финансовых учреждениях, рынках и инструментах для снижения рисков в финансовом секторе на международном уровне.

Российская Федерация показала стабильный уровень исполнения обязательств «Группы двадцати» (40%), который оказался значительно выше, чем уровень исполнения обязательств «Группы восьми», принятых на саммите в Хоккайдо в 2008 г. (25%).

Несомненно, уровень исполнения обусловлен как спецификой обязательств, так и спецификой самих институтов. «Группа восьми» является устойчивым форумом передовых индустриальных стран, задачи которого включают как решение наиболее острых вопросов, так и осуществление долгосрочных программ и проектов. В то время как саммиты лидеров «Группы двадцати» стали ответной реакцией передовых экономик мира на финансовый и экономический кризис.

Средний уровень исполнения обязательств Лондонского саммита «Группой восьми» составил 53%.

Табл. 3. Исполнение странами «Группы восьми» обязательств «Группы двадцати», принятых на саммите в Лондоне 2 апреля 2009 г.

Страна	Возобновление роста и восстановление рабочих мест	Борьба с протекционизмом и развитие всемирной торговли и инвестиций	Обеспечение справедливого и устойчивого экономического роста для всех (1)	Обеспечение справедливого и устойчивого экономического роста для всех (2)	Сфера охвата регулирования	Среднее
Великобритания	+1	+1	+1	+1	+1	1,0
Германия	+1	+1	+1	+1	0	0,8
Италия	0	+1	0	0	-1	0
Канада	+1	+1	+1	0	0	0,6
Россия	+1	0	+1	0	0	0,4
США	0	0	+1	0	+1	0,4
Франция	0	+1	+1	+1	+1	0,8
Япония	0	0	+1	0	0	0,2
ЕС	0	+1	+1	+1	0	0,6
Среднее	0,44	0,67	0,89	0,44	0,22	0,53

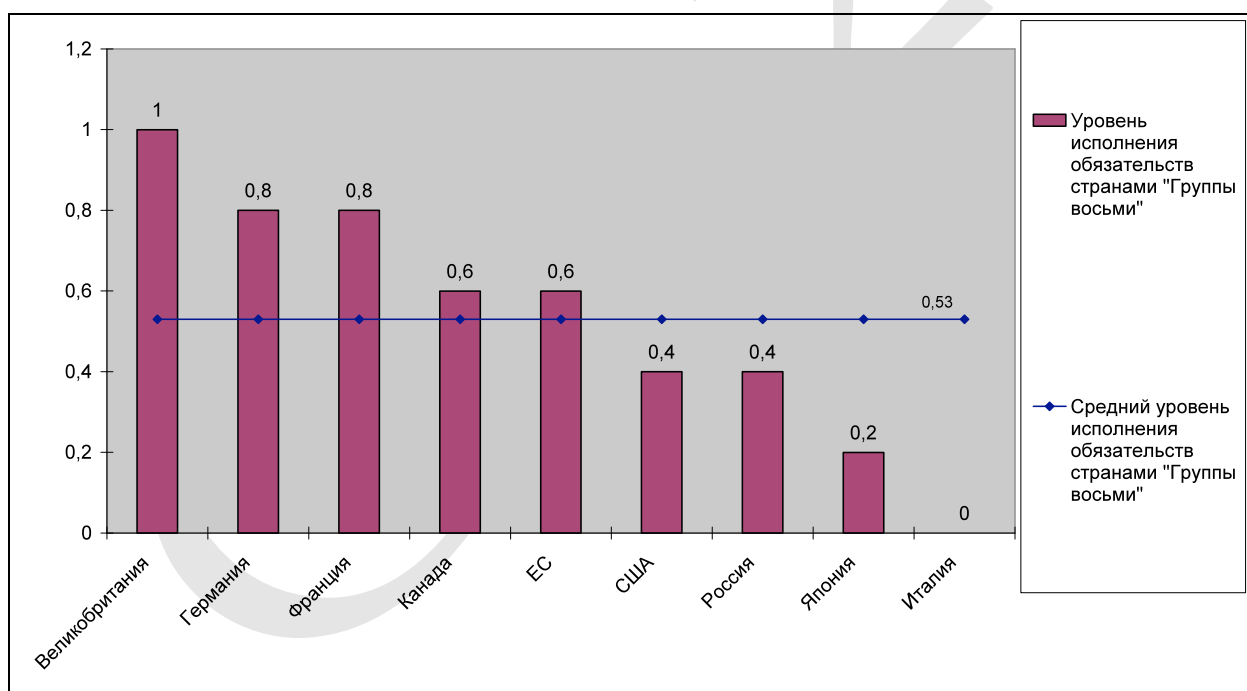


Рис. 3. . Уровень исполнения членами «Группы восьми» обязательств «Группы двадцати», принятых на саммите в Лондоне 2 апреля 2009 г.

Средний уровень исполнения обязательств Лондонского саммита странами-членами «двадцатки», не являющимися членами «Группы восьми», составил -2%.

Табл. 4. Исполнение странами «Группы двадцати», не являющихся членами «Группы восьми», обязательств, принятых на саммите в Лондоне 2 апреля 2009 г.

Страна	Возобновление роста и восстановление рабочих мест	Борьба с протекционизмом и развитие всемирной торговли и инвестиций	Обеспечение справедливого и устойчивого экономического роста для всех (1)	Обеспечение справедливого и устойчивого экономического роста для всех (2)	Сфера охвата регулирования	Среднее
Австралия	+1	+1	+1	0	0	0,6
Аргентина	0	0	-1	-1	-1	-0,6
Бразилия	0	+1	+1	0	-1	0,2
Индия	-1	0	0	-1	0	-0,4
Индонезия	0	-1	0	-1	0	-0,4
Китай	0	0	-1	0	-1	-0,4
Мексика	0	0	0	0	0	0
Саудовская Аравия	+1	0	0	0	0	0,2
Турция	+1	+1	-1	0	0	0,2
Южная Африка	+1	+1	-1	0	+1	0,4
Южная Корея	0	+1	0	-1	0	0
Среднее	0,27	0,36	-0,18	-0,36	-0,18	-0,02

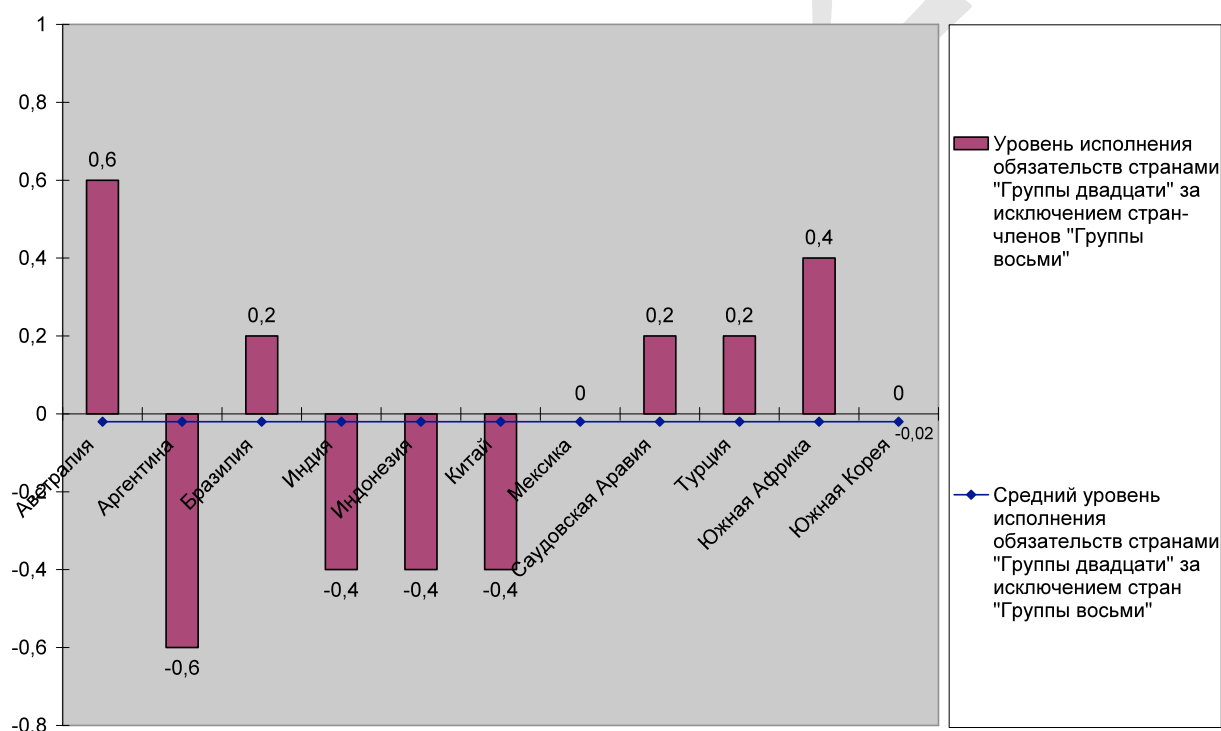


Рис. 4. Уровень исполнения странами «Группы двадцати», не являющихся членами «Группы восьми», обязательств, принятых на саммите в Лондоне 2 апреля 2009 г.

Такое различие в уровне исполнения, безусловно, связано с тем, что страны-члены «восьмерки» имеют более широкий спектр ресурсов для реализации обязательств по преодолению последствий мирового финансового и экономического кризиса, сложившуюся историю и культуру исполнения коллективных решений, осуществляют их исполнение в контексте решений как «двадцатки», так и «восьмерки». Так, уровень исполнения странами «восьмерки» обязательств саммита в Хоккайдо составил 48%.

Кроме того, более низкий уровень реализации принятых на Лондонском саммите решений странами «двадцатки», не являющимися членами «восьмерки» может быть связан с необходимостью повышения уровня консенсуса в рамках «двадцатки». Об этом косвенным образом свидетельствует пункт 16 Коммюнике министров финансов стран БРИК: «Мы считаем, что роль «Группы двадцати» должна быть усилена и консолидирована на основе совершенствования ее внутреннего управления, установления более четких правил и рабочих процедур, продвижения вперед по решению только тех вопросов, по которым существует ясный консенсус»⁶.

Таким образом, в целом, можно зафиксировать текущую эффективность института «Группы восьми» по исполнению принятых решений как более высокую, чем «Группы двадцати».

Тем не менее, новый формат международного сотрудничества позволил странам-членам «Группы восьми» не только согласовать меры для преодоления последствий финансового и экономического кризиса с партнерами по «двадцатке», но и включить новые индустриальные государства в процессы коллективного управления. Очевидно, что повышение вклада партнеров стран-членов «Группы восьми» по «двадцатке» в реализацию функции исполнения принятых решений, может быть достигнуто только на основе их все более интенсивного включения в такие функции «восьмерки» и «двадцатки» как обсуждение, определение направления коллективных действий, принятие решений, развитие глобального управления.

⁶ Final communiqué of the Meeting of the finance ministers and Central Bank governors of the BRIC countries, held in London on 4 September 2009. http://www.brazil.org.uk/pres/articles_files/20090904.html.

Приложение 1

1) Возобновление роста и восстановление рабочих мест

2009-16 *«Мы преисполнены решимости обеспечить фискальную и ценовую стабильность в долгосрочной перспективе и будем разрабатывать стратегии по устранению последствий мер, необходимых в настоящее время для поддержки финансового сектора и восстановления мирового спроса».*

План действий по выходу из глобального финансового кризиса

2) Борьба с протекционизмом и развитие всемирной торговли и инвестиций

2009-40 *«Мы вновь подтверждаем принятое в Вашингтоне обязательство – воздерживаться от возведения новых барьеров для инвестиций или торговли товарами и услугами, введения новых ограничений на экспорт или осуществления мер по стимулированию экспорта, несовместимых с правилами Всемирной торговой организации (ВТО)»;*

2009-41 *«Кроме того, мы будем незамедлительно корректировать любые такие меры. Мы продлеваем сроки данного обещания до конца 2010 года»;*

2009 - 42 *«Мы намерены минимизировать любое негативное воздействие на торговлю и инвестиции со стороны нашей внутренней политики, включая финансово-бюджетную политику и меры по поддержке финансового сектора. Мы не уступим финансовому протекционизму, особенно мерам, которые ограничивают всемирное движение капитала, особенно в развивающиеся страны»;*

План действий по выходу из глобального финансового кризиса

3) Обеспечение справедливого и устойчивого экономического роста для всех (1)

2009-47 *«мы подтверждаем свои исторические обязательства по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и по выполнению наших соответствующих обещаний по ОПР, включая обязательства по оказанию помощи в интересах торговли, облегчению бремени задолженности, а также обязательства, принятые на встрече в Глениглсе, особенно в отношении стран Африки к югу от Сахары»;*

План действий по выходу из глобального финансового кризиса

4) Обеспечение справедливого и устойчивого экономического роста для всех (2)

2009-48 *«Мы выделяем средства на нужды социальной защиты беднейших стран, в том числе путем предоставления инвестиций для решения долгосрочных проблем обеспечения продовольственной безопасности и путем внесения добровольных двусторонних взносов в Механизм оказания помощи странам с уязвимыми экономиками по линии Всемирного банка, включая Фонд по преодолению инфраструктурного кризиса и Фонд оперативного социального реагирования»;*

5) Сфера охвата регулирования Заявление об укреплении финансовой системы

2009-66 «Мы скорректируем свои системы регулирования таким образом, чтобы соответствующие органы могли выявлять и учитывать макропруденциальные риски в масштабах всей финансовой системы, в том числе в случае регулируемых банков, теневого банков и частных пулов капитала для того, чтобы не допустить возникновения системного риска».

2009-67 «Мы обеспечим, чтобы наши национальные регулирующие органы обладали полномочиями по сбору соответствующей информации в отношении всех существенных финансовых учреждений, рынков и инструментов, с тем чтобы оценивать потенциальные последствия их краха или крайне тяжелого положения для общесистемного риска рисков. Это будет осуществляться в тесном сотрудничестве на международном уровне с целью обеспечения максимально возможной согласованности действий во всех юрисдикциях».

Заявление об укреплении финансовой системы