

«Группа двадцати» и анализ глобальных рисков¹

Е.Т.Гурвич, И.В.Прилепский

Гурвич Евсей Томович - к.ф.-м.н., руководитель Экономической экспертной группы; руководитель Центра бюджетного анализа и прогнозирования Научно-исследовательского финансового института, Российская Федерация, 127006, Москва, Настасьинский переулок, д. 3, стр. 2; E-mail: egurvich@eeg.ru

Прилепский Илья Владимирович - к.ф.-м.н., руководитель направления «Международная экономика» Экономической экспертной группы; старший научный сотрудник Центра бюджетного анализа и прогнозирования Научно-исследовательского финансового института, Российская Федерация, 127006, Москва, Настасьинский переулок, д. 3, стр. 2; E-mail: iprilepskiy@eeg.ru

В работе проводится анализ уроков деятельности «Группы двадцати» в период между глобальными кризисами 2008-09 гг. и 2020 г. Показано, что активная работа организации в сферах обеспечения финансовой стабильности и контроля за дисбалансами позволила устранить предпосылки кризисов, подобных кризису 2008-09 гг. Другие ключевые достижения включали отказ все большего числа стран «двадцатки» от нерыночного определения обменного курса и соглашение об обмене налоговой информацией в рамках борьбы с размыванием налоговой базы. Вместе с тем, «Группа двадцати» оказалась очевидно не готовой к кризису 2020 г., хотя связанные с инфекционными болезнями риски отмечались лидерами организации еще в 2015 г. В целом, в межкризисный период «двадцатке» не удалось сформировать эффективную систему анализа глобальных рисков: он носил преимущественно адаптивный, а не «впередсмотрящий» характер; отсутствовал процесс контроля над мерами по управлению рисками; вовлеченность стран-участниц в анализ была недостаточной, что отражало общую закономерность о снижении стимулов к совместной работе в сравнительно спокойных для мировой экономики условиях. В текущих же условиях важность контроля над глобальными системными рисками как ключевой общей цели «двадцатки» очевидна, что отражено и в Плане действий организации по борьбе с последствиями пандемии. В статье приводятся рекомендации по основным элементам такого контроля (систематическое выделение наиболее вероятных и масштабных по своим последствиям угроз; разработка программ действий по минимизации критических рисков и смягчению последствий в случае их реализации; мониторинг проявления ранних признаков самых серьезных угроз; организация срочных консультаций и принятие срочных мер в случае серьезного проявления того или иного из глобально значимых рисков), включая механизмы самоотчетности стран-участниц и взаимодействия с международными организациями. Процесс управления системными рисками целесообразно начать с разрешения вызовов пандемии COVID-19, включая совершенствование систем реагирования в сфере здравоохранения, содействие структурным сдвигам в экономике при обеспечении максимально быстрого возврата к полной занятости, достижение оптимального баланса между стимулированием экономики и поддержанием макроэкономической стабильности.

Ключевые слова: «Группа двадцати»; глобальное управление; международные организации; глобальные риски; координация экономической политики; антикризисные меры

Для цитирования: Гурвич Е.Т. Прилепский И.В. (2021) «Группа двадцати» и анализ глобальных рисков // Вестник международных организаций. Т. 16. № 2. С. (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2021-02-04

Введение

¹ Статья поступила в редакцию в феврале 2021 г.

Кризис, вызванный пандемией COVID-19, имеет много общих черт с «Великой рецессией» 2008-09 гг. Во-первых, за все время после окончания Второй мировой войны только эти два кризиса приводили к спаду мировой экономики, во-вторых, в обоих случаях кризис охватывал буквально все страны мира, и в-третьих, оба кризиса возникли совершенно неожиданно и противостоять им пришлось без какой-либо подготовки. Можно, например, отметить, что в апреле 2008 г. МВФ предсказывал рост мировой экономики в следующем году на 3,8%, тогда как фактически был зафиксирован спад на 0,1%. В ходе «коронакризиса» разрыв между ожиданиями и реальностями оказался еще большим: в октябре 2019 г. МВФ прогнозировал на следующий год рост мирового ВВП на 3,4%, а в январе 2021 г. оценивал его уже в -3,5%. Ситуация 2021 г., в свою очередь, в определенной степени аналогична 2010 г., когда также наблюдалось быстрое восстановление мировой экономики – одной из основ которого, как и сейчас, стала реализация срочных совместных усилий ведущих стран «двадцатки».

Вспомним, что нынешний этап деятельности «двадцатки» начался именно в период «Великой рецессии», когда растущая роль формирующихся рынков сделала объективной необходимостью их активное участие в решении острейших проблем мировой экономики; соответственно, работа «двадцатки» как более представительного форума по сравнению с «семеркой» резко активизировалась и перешла на более высокий политический уровень. «Коронакризис» таким образом можно условно рассматривать как завершение первого круга деятельности «двадцатки» и выход на второй круг при сходных обстоятельствах. При этом промежуточные итоги предыдущего этапа оцениваются в соответствующей литературе весьма неоднозначно. Часть комментаторов считают работу «двадцатки» достаточно успешной [Ларионова и др., 2019, Dupuis, Nahoum, 2017], но немало и тех, кто полагает, что работа «Группы двадцати» с каждым годом становится все менее заметной и результативной [Triggs, 2018, Very, Biondi, Brekelmans, 2019]. Целью данной работы является оценка ее эффективности и выработка рекомендаций по такому весьма актуальному направлению, как контроль глобальных экономических рисков. Действительно, по мере преодоления последствий кризиса - как после «Великой рецессии», так и сейчас - помимо непосредственной поддержки экономики и выхода на траекторию среднесрочного роста, приоритеты «двадцатки» неизбежно включают снижение уязвимости к тем «маловероятным, но масштабным рискам» (tail risks), которые и были

первопричиной кризисов: в 2021 г. это «здравоохранение как глобальное общественное благо» в ответ на риски пандемий, в 2010 г. – реформа глобальной финансовой системы в ответ на ее фундаментальные уязвимости в период до 2007 г. [G20 Ministers and Governors, 2010; 2021].

На первом этапе мы рассматриваем реакцию «Группы двадцати» на риски, вызвавшие «Великую рецессию», и оцениваем роль анализа рисков в повестке организации в период между кризисами. На втором этапе проводится более детальное изучение плюсов и минусов существующей системы анализа рисков «двадцаткой» и приводятся рекомендации по ее модификации. Наконец, рассматриваются наиболее актуальные на 2021 г. уязвимости в сопоставлении с текущими приоритетами «Группы двадцати».

Деятельность «двадцатки» после «Великой рецессии»

Практически все комментаторы единодушны в положительной оценке действий «двадцатки» в начальный период - во время «Великой рецессии» и сразу после нее. На этом этапе переформатированная деятельность «Группы двадцати» фактически была направлена на минимизацию последствий кризисных шоков (т.е. реализовавшихся рисков) и профилактику повторения подобных шоков в будущем. Поскольку к числу прямых и косвенных причин данного кризиса относились прежде всего накопление рисков в финансовой системе и расширение глобальных дисбалансов счета текущих операций, неудивительно, что именно эти проблемы занимали основное место в обсуждениях лидеров «двадцатки» в 2009 г. и первые посткризисные годы. Действительно, анализ ключевых документов саммитов организации (заявлений и деклараций лидеров, планов действий) показывает, что вплоть до 2011 г. включительно на эту проблематику приходилось более 50% всех упоминаемых в них «рисков» и «вызовов». В этот период «двадцатке» удалось согласовать масштабные меры по обеспечению экономик ведущих стран ликвидностью, реализации значительных пакетов фискального стимулирования, укреплению международной координации антикризисной политики. В качестве примера можно отметить значительное увеличение ресурсов МВФ, что позволило этой организации дополнительно распределить кредиты на сумму 250 млрд долл., существенно смягчив тем самым возникший дефицит ликвидности.

Следующим направлением действий «двадцатки» стала системная работа над повышением финансовой стабильности как основы предотвращения будущих кризисов подобных «Великой рецессии». Благодаря согласованной политике «Группы двадцати» и МВФ новые стандарты макропруденциального регулирования, призванные обеспечить устойчивость мировой финансовой системы, были приняты большинством стран мира.

Совместные усилия стран «двадцатки» позволили в результате добиться важных успехов в сферах обеспечения финансовой стабильности и контроля за дисбалансами. С точки зрения мер политики, это и продвижение реформы финансового регулирования с усилением роли макропруденциальных мер, и превращение Совета финансовой стабильности в важный институт, действующий на постоянной основе, и согласование лидерами «двадцатки» индикаторов глобальных дисбалансов. Говоря о результатах, можно констатировать, что глобальная финансовая система успешно пережила как шоки 2013 г. и 2018 г., связанные с ужесточением денежно-кредитной политики США, так и сильнейший шок ликвидности в марте 2020 г. на фоне распространения COVID-19. Глобальные дисбалансы текущего счета, в свою очередь, после 2009 г. оставались в 1,5-2 раза ниже докризисных значений [IMF, 2020].

В целом можно констатировать, что «двадцатке» в основном удалось решить задачу предотвращения рецидива «Великой рецессии», устранив предпосылки подобных кризисов. Помимо первоначального импульса, это потребовало постоянной работы по адаптации к изменяющимся рискам для финансовой стабильности (анализ документов саммитов «двадцатки» показывает, что вплоть до 2019 г. на них приходилось более 1/3 всех рассматриваемых ими «рисков» и «вызовов»). Представляется, что это стало следствием как предсказуемого «перетока» рисков из банковского сектора в сектор небанковских финансовых организаций на фоне ужесточения регулирования первого, так и объективного развития технологий (обусловившего, например, формирование рынков криптоактивов). Вместе с тем жизнь показала, что проделанная огромная и важная работа позволила успешно решить проблему «предыдущего кризиса», но не помешала возникновению нового, еще более разрушительного кризиса другой природы.

Вскоре после завершения «Великой рецессии» к сформировавшимся долгосрочным направлениям деятельности ежегодно начали добавляться новые пункты, предложенные председательствующей страной. Часть из них затем долго оставались в сфере внимания

«Группы двадцати», а другие достаточно быстро уступали место следующим темам. В результате повестка «двадцатки» последовательно расширялась, причем это касалось как тематики, так и характера рассматриваемых проблем. Некоторое время этот процесс определялся естественно возникшими после завершения кризиса задачами: ускоренного восстановления экономической активности в мире, сокращения избыточного бюджетного дефицита и государственного долга, сформировавшихся из-за проведения масштабных антикризисных мер и т.д. На этом этапе, в частности, было разработано «Рамочное соглашение для обеспечения динамичного, устойчивого и сбалансированного роста», призванное создать во всех странах группы максимально благоприятные условия для восстановления экономического роста, приняты решения по дополнительному финансированию международной торговли, одобрены меры по активизации инфраструктурных инвестиций. Здесь можно назвать, в частности, запуск «Глобальной инфраструктурной инициативы» и принятие Дорожной карты для развития инфраструктуры как отдельного класса активов. С каждым годом работа «двадцатки» диверсифицировалась все шире: в сферу ее интересов вошли повышение энергоэффективности и развитие возобновляемых источников энергии, поддержка процессов цифровизации, проблемы занятости, борьба с бедностью, проблемы глобального климата, продовольственная безопасность, миграция и другие. Таким образом, «Группа двадцати» постепенно перешла от противодействия глобальным рискам к проблемам поддержки мировой экономики и развития.

Одно из направлений критики [Triggs, 2018] связано с утверждениями, что многие обязательства, принятые странами - участницами «двадцатки» в посткризисный период, впоследствии выполнялись ими лишь в небольшой степени (в качестве примера он указывает на программу проведения фискальной консолидации). Аналогично, [Beyu, Biondi, Brekelmans, 2019] отмечают, что как только миновала острая фаза кризиса, готовность стран «двадцатки» (особенно наиболее развитых) резко снизилась, и они перешли к проведению фискальной и монетарной политики исходя в основном из собственных интересов. С другой стороны, [Ларионова и др., 2019] считают деятельность организации активной и результативной. Эти авторы отмечают, что за первое десятилетие своей работы страны «двадцатки» приняли 2330 обязательств и продемонстрировали

достаточно высокий уровень их исполнения. [Dupuis, Nahoum, 2017] также приводят свидетельства продолжающейся активных и полезных действий «двадцатки».

Нам представляется, что обе точки зрения отчасти справедливы. С одной стороны, в посткризисный период также можно отметить целый ряд важных инициатив, подготовленных и реализованных «двадцаткой». Особенно следует выделить два достижения: во-первых, постепенный отказ все большего числа стран «Группы двадцати» от нерыночного определения обменного курса и девальвации как способа повышения международной конкурентоспособности, и во-вторых, соглашения об обмене налоговой информацией в рамках борьбы с размыванием налоговой базы.

С другой стороны, число конкретных действий и результатов, которые были достигнуты благодаря действиям «двадцатки», действительно постепенно снизилось. Такая ситуация представляется нам естественным следствием механизма формирования повестки дня, который использует «Группа двадцати». В первые годы вся работа была направлена на решение общих для всех стран острых проблем: смягчения последствий кризиса, затем скорейшего восстановления экономической активности, возвращения к безопасным уровням бюджетного дефицита и долга и, наконец, выработки мер, препятствующих возникновению новых финансовых дисбалансов. Решение всех этих задач требовало серьезного согласования принимаемых мер, однако страны-участницы «двадцатки» наглядно представляли себе серьезность последствий в случае, если они не смогут договориться об общей программе действий. Таким образом, сама ситуация тяжелейшего кризиса предопределяла способность «двадцатки» достигать консенсуса по большинству обсуждаемых вопросов, что обеспечивало последующий успех совместных действий.

Использовавшийся в посткризисный период механизм формирования повестки дня имел важные преимущества. Он обеспечил, во-первых, очень широкий охват проблем, во-вторых, возможность всем странам по очереди выносить на общее обсуждение приоритетные с их точки зрения проблемы. Обратной стороной подобного децентрализованного формирования повестки стало появление все большего числа тем, по которым страны «двадцатки» существенно расходятся в оценке их глобального значения, важности для себя, и способов решения проблемы. В результате постепенно сужались возможности принятия и, тем более, проведения в жизнь совместных планов действий. Например, при всей важности задачи создания новых рабочих мест, она не требует

значительной международной координации усилий, прогресс каждой страны в этом вопросе практически целиком определяется ее собственными усилиями. Напротив, проблема ограничения атмосферных выбросов, способствующих глобальному потеплению, требует тесной координации, однако члены «Группы двадцати» явно различаются по степени готовности ограничивать выбросы, если это идет в ущерб развитию производства в стране. Общий вывод состоит в том, что механизмы формирования повестки дня «двадцатки» позволили значительно расширить спектр рассматриваемых проблем, однако за это пришлось заплатить снижением результативности действий. Ситуация здесь еще раз подтверждает общую закономерность: острые глобальные проблемы неизбежно приводят в действие «центростремительные силы» – готовность стран объединять усилия для того, чтобы противостоять общим угрозам. По мере того, как кризисный период уходит в прошлое, нарастают «центробежные силы» - индивидуальные интересы начинают превалировать над общими.

Анализ глобальных рисков «двадцаткой»

Представляется, что главное свидетельство необходимости серьезно реформировать деятельность «двадцатки» состоит не в общем снижении результативности ее работы, а в том, что «Группе двадцати» не удалось своевременно выделить распространение опасных инфекционных заболеваний как одну из главных угроз для мира. В силу этого «двадцатка» не смогла внести значимого вклада в предотвращение наиболее масштабного за все время ее существования глобального риска - пандемии COVID-19 (правда, это относится и к большинству других международных организаций, включая ВОЗ). При этом проблема борьбы с распространением опасных инфекционных заболеваний рассматривалась «двадцаткой» начиная с 2015 г., однако фактически осталась на периферии ее деятельности. На саммите в Анталье лидеры «Группы двадцати» на фоне эпидемии эболы в Западной Африке отметили, что «следует уделить внимание рискам для глобального здравоохранения, включая... угрозы инфекционных болезней и слабость систем здравоохранения... они могут оказать существенное воздействие на рост и стабильность» [G20 Leaders, 2015]. Тем не менее, необходимых мер в этой сфере принято не было, что повлекло, в частности, дефицит средств индивидуальной защиты и перегрузку систем здравоохранения в период пандемии COVID-19.

Слабость мер по противодействию инфекционным заболеваниям контрастирует с постулавшими четкими сигналами о серьезных рисках распространения опасных заболеваний. Так, в опубликованном в 2019 г. докладе «Глобальный индекс безопасности здравоохранения» [The Global Health Security Index (2019)] делались жесткие выводы о крайне низкой способности большинства стран предотвращать, обнаруживать и должным образом реагировать на критические угрозы для общественного здоровья. Ни одна из 195 включенных в анализ стран не продемонстрировала полной готовности к эпидемии или пандемии, лишь около 10% стран проявили способность оперативно развертывать необходимые медицинские мероприятия в случае возникновения чрезвычайной угрозы для здоровья.

Не замеченная «двадцаткой» опасность пандемии, на наш взгляд, отражает общую слабость ее системы анализа глобальных рисков, которая неоднократно подвергалась обоснованной критике. Совершенствование этой системы стало одним из ключевых элементов рекомендаций, подготовленных по поручению министров финансов и управляющих центральными банками [G20 Ministers and Governors, 2017] Группой выдающихся деятелей «двадцатки» по международному финансовому управлению [EPG, 2018]. Акцентируя внимание на финансовых рисках, эксперты сделали следующие предложения:

- интеграция надзора МВФ, СФС и БМР в единую согласованную «карту рисков» для минимизации пробелов надзора;
- систематический учет взглядов сторонних экспертов и взглядов, отклоняющихся от консенсуса;
- развитие существующего механизма «раннего предупреждения» кризисов МВФ и СФС (в рамках которого проводится анализ последствий реализации маловероятных, но масштабных, рисков и рекомендаций по их минимизации) для обеспечения контроля над мерами по управлению рисками.

Далее, рассмотрение документов, одобренных лидерами «двадцатки» и финансовым треком², демонстрирует такие проблемы анализа рисков, как 1) его адаптивный, а не

² Обсуждения макроэкономической и финансовой проблематики министрами финансов и председателями Центробанков «двадцатки», подготавливаемые заместителями министров при поддержке Рабочих групп «двадцатки» по Рамочному соглашению, инвестициям и инфраструктуре, международной финансовой архитектуре.

«впередсмотрящий», характер; 2) зависимость от работы международных организаций, особенно МВФ. Действительно, как видно из табл. 1, многие риски попадали в поле зрения «двадцатки» только после того, как они проявились на практике, даже если это проявление было достаточно предсказуемым (как, например, в случае усиления негативных эффектов роста долгового бремени экономик Еврозоны за счет наличия обратной связи между доходностями по гособлигациям и состоянием банковских балансов). То же относится к проблемам протекционизма, с учетом того, что участники организации систематически нарушали принятое в 2008 г. на саммите в Вашингтоне обязательство об отказе от введения новых ограничений для мировой торговли и инвестиций [G20 Leaders, 2008] задолго до прихода к власти в США администрации Д. Трампа (см., например, [OECD, WTO, UNCTAD, 2016]).

На зависимость от анализа МВФ указывает, например, тот факт, что при описании большинства рисков итоговые документы «двадцатки» повторяли надзорные бумаги, подготавливаемые Фондом для организации (G20 Surveillance Notes) (см. табл. 1). В целом, сопоставление итоговых документов «двадцатки» и подготавливаемых к встречам на высшем и министерском уровне докладов демонстрирует, что, если СФС является основным центром по оценке рисков для «двадцатки» в сфере стабильности глобальной финансовой системы, то в сфере рисков для макроэкономической стабильности и роста роль такого центра играет именно МВФ; по отдельным направлениям этой макроэкономической повестки (риски торможения роста производительности, последствия старения населения, протекционизм, негативное влияние неравенства на рост) значим вклад анализа таких международных организаций, как ОЭСР, Всемирный банк, ВТО, МОТ.

При этом следует подчеркнуть, что многие из тех случаев, когда «двадцатка» все же делала упор на рассмотрение ключевых возможных будущих рисков, относились к ситуациям, когда соответствующая проблематика была выбрана в качестве одного из приоритетов самими странами-председателями. В качестве примеров можно привести обсуждение неравенства и роста социальной напряженности в рамках российского председательства 2013 г., рисков для рабочих мест в свете цифровизации экономики при аргентинском председательстве 2018 г., макроэкономических последствий старения населения в рамках председательства Японии в 2019 г.

Таблица 1. Риски для мировой экономики, отмеченные в итоговых документах саммитов «двадцатки» и заседаний министров финансов и управляющих центральными банками³

Риск	Годы рассм.	Риск	Годы рассм.	Риск	Годы рассм.
Риски для макроэкономической стабильности					
высокий госдолг	2010, 2011, 2012, 2013*, 2015	остановка притока капитала, его волатильность	2010, 2011, 2013, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020	высокие цены на сырье	2011, 2012*
связь госдолга и банковских балансов	2011, 2012, 2013	перегрев экономик стран с формирующимися рынками	2011, 2013	экономическая неопределенность	2012, 2013, 2020
волатильность фин. рынков	2014, 2016, 2018	чрезмерно низкая инфляция и ее эффект на долг	2015, 2016	низкие цены на нефть	2016
Брекзит без соглашения о свободной торговле	2016	недостаточное «пространство для маневра» политики	2018		
Краткосрочные риски для роста					
низкий спрос	2009, 2013, 2015*	слишком раннее прекращение мер стимулирования	2009, 2020	чрезмерная бюджетная консолидация в США	2012
Средне- и долгосрочные риски для роста и занятости					
протекционизм	2012, 2013, 2016, 2018, 2019*, 2020*	низкий потенциал роста, эффект гистерезиса	2012*, 2015*, 2016*, 2018*, 2020*	неравенство и социальная напряженность	2013*, 2015*, 2016, 2018*, 2020*
потеря рабочих мест из-за цифровизации	2018*, 2020*	последствия старения населения	2019*		
Риски неэкономической природы					
геополитические риски	2012, 2014, 2015, 2016, 2018, 2019, 2020	инфекционные болезни	2015, 2016, 2020	природные катастрофы	2019*, 2020

³ Примечание: для рисков, ранее отмеченных в надзорных бумагах МВФ, годы рассмотрения выделены полужирным шрифтом; анонсированных председательствами «двадцатки» в качестве приоритетов – символом *

изменение климата	2020*				
-------------------	-------	--	--	--	--

Источник: составлено авторами

С учетом сказанного, наиболее продуктивным выводом из предшествующего опыта деятельности «двадцатки» нам представляется необходимость сдвига фокуса ее деятельности в сторону контроля глобальных системных рисков как ключевой общей цели. Такой контроль подразумевает:

- 1) Систематическое выделение наиболее вероятных и масштабных по своим последствиям угроз.
- 2) Согласование программ действий по минимизации подобных критических рисков и смягчению последствий в случае их реализации.
- 3) Мониторинг проявления ранних признаков самых серьезных угроз.
- 4) Организацию срочных консультаций и принятие срочных мер в случае серьезного проявления того или иного из глобально значимых рисков.

Принятие предлагаемой приоритетной цели означало бы переориентацию деятельности «двадцатки» с пассивного реагирования на проявление различных проблем к «впередсмотрящей» политике, основанной на раннем выявлении проблем, которые могут встать перед миром в перспективе. Это существенно повысило бы шансы предотвратить новые глобальные шоки для мировой экономики, следовательно, обеспечило бы серьезные преимущества всем странам «Группы двадцати» и остального мира. Достаточно отметить, что число заболеваний COVID-19 в мире к весне 2021 г. превысило 125 млн. случаев, а потери мировой экономики в 2020 г. из-за вызванного пандемией спада производства, по оценкам, составили более 4,6 трлн долларов.

Как конкретно мог бы выглядеть процесс выделения глобальных рисков? Вероятно, это потребует усиления вовлеченности стран в данный процесс в соответствии с принципом «ответственность и ведущая роль участников» (member-owned, member-led), применявшимся ранее в рамках мониторинга исполнения стратегий роста «двадцатки» [G20 Leaders, 2017]. В качестве одного из вариантов видится следующая структура процесса:

- 1) Идентификация списка ключевых рисков странами-участницами, международными организациями (включая не только МВФ, СФС, БМР, ОЭСР,

Всемирный банк, ВТО, МОТ, но и, например, ВОЗ, ЮНКТАД) и сторонними экспертами. Важно, чтобы уже на этой стадии риски формулировались достаточно широко – например, речь должна идти не о противодействии пандемии вируса COVID-19, а о контроле глобальных угроз, связанных с распространением опасных инфекционных заболеваний. Список «претендентов» на включение в число глобально значимых рисков также должен составлять максимально широко. Скажем, в него целесообразно включить различные нестандартные события, сроки реализации которых не могут быть предсказаны с разумной степенью точности (так называемые – «серые лебеди») – например, глобальные перебои мировой энергетической и телекоммуникационной инфраструктуры из-за аномальных солнечных вспышек⁴.

- 2) Заполнение странами опросников для получения их оценок для а) горизонта возможной реализации риска; б) вероятности реализации; в) возможных последствий реализации; г) мер, предпринимаемых для предотвращения реализации / мер, которые страны готовы принять, если риск все же реализовался.
- 3) Проведение МВФ, СФС, БМР анализа сценариев реализации рисков и реакции на них в соответствии с предоставленной информацией; сопоставление динамики ключевых показателей (ВВП, госдолг, занятость) со сценариями применения мер, рекомендованных самими международными организациями; обсуждение результатов на встречах министров финансов и управляющих центральными банками «двадцатки».
- 4) Разработка по итогам анализа программы профилактики угрозы и смягчения ее возможных последствий, распределение обязательств по реализации программы.
- 5) При необходимости - создание системы мониторинга показателей, характеризующих повышение или ослабление рассматриваемой угрозы.
- 6) Взаимное информирование стран о прогрессе исполнения мер по минимизации рисков и возможных модификациях стратегий реакции на реализацию рисков с учетом результатов сценарного анализа (включая возможные «побочные эффекты» мер политики одних стран на другие страны). Включение данного пункта

⁴ https://www.dbresearch.com/servlet/reweb2.ReWEB?rwsite=RPS_EN-PROD&rwobj=ReDisplay.Start.class&document=PROD000000000509478

представляется особенно важным, поскольку, как показано в [Ларионова, Рахмангулов, Шелепов, 2016], наличие механизмов самоотчетности значимо повышает эффективность деятельности «двадцатки».

Такая постановка задачи нацелит «двадцатку» на решение не только текущих, но и будущих проблем аналогичной природы. Преимуществом данного подхода является и то, что он комбинирует действующие поручения «двадцатки» (например, в части сценарного анализа; [G20 Ministers and Governors, 2020]) с рекомендациями Группы выдающихся деятелей, а также с непродолжительным опытом работы со страновыми оценками рисков. Действительно, в 2018 г., в период председательства Аргентины, Рабочая группа по Рамочному соглашению проводила сбор и анализ таких оценок, однако акцент только на трех уже реализующихся рисках, определенных МВФ (протекционизм, ухудшение условий финансирования на глобальных рынках, структурно низкие темпы потенциального роста), отсутствие последующего сценарного анализа и обсуждения его выводов на высоком уровне предопределили неудачу этой попытки.

Глобальные риски в 2021 г. и действия «Двадцатки»

Пример оценки системных рисков дают ежегодные доклады Всемирного экономического форума (ВЭФ). В последнем выпуске, появившемся в январе 2021 г. [The Global Risks Report, 2021], риски делятся на три категории: четко видимые проблемы (краткосрочные, способные реализоваться в течение ближайших 2 лет), опрокидывающие опасности (среднесрочные опасности, 3-5 лет), и экзистенциальные угрозы (долгосрочные, от 5 до 10 лет). В рамках матрицы оценки рисков по критериям вероятности и последствий, два события выделяются как одновременно весьма вероятные и разрушительные по своим последствиям. Одно из них – дальнейшее распространение известных либо новых опасных инфекционных заболеваний, второе – возможный провал международных усилий по борьбе с глобальным потеплением. Оба эти риска отмечены как ключевые и финансовым треком «двадцатки» [G20 Ministers and Governors, 2021]. Очевидно, в краткосрочной перспективе основное внимание должно быть уделено первому из них; на наш взгляд, имело бы смысл, например, рассмотреть некоторые рекомендации доклада «Глобальный индекс безопасности здравоохранения», которые остаются полностью актуальными. Например:

- 1) Создать дополнительные механизмы финансирования работы по укреплению защиты от опасных инфекционных заболеваний на международном и страновом уровне.
- 2) Согласовать стандарты оперативной отчетности и обмена информацией о случаях опасных инфекционных заболеваний.
- 3) Разработать требования к национальным программам противодействия распространению опасных инфекционных заболеваний.
- 4) Разработать протоколы регулярной оценки надежности национальных систем эпидемиологической безопасности и публикации результатов оценки.

К этому могли бы добавиться другие смежные вопросы – например, возможность и целесообразность создания специального международного центра, ответственного за мониторинг глобального распространения опасных инфекционных заболеваний, возможные способы оказания помощи беднейшим странам в борьбе с коронавирусной пандемией.

Следующая важная группа вопросов для обсуждения «двадцаткой» связана с экономическими последствиями пандемии. Повестка на 2021 г. предусматривает обсуждение проблем скорейшего восстановления экономической активности, однако необходимо принять во внимание, что эта проблема имеет много измерений.

Экономический спад в этот раз носит существенно иной характер, поэтому и восстановление потребует других мер. Как отмечает ряд авторов [Barrero, Bloom, Davis, 2020], нынешний кризис сопровождается серьезными сдвигами в структуре производства, которые будут носить долгосрочный характер. Если в прошлый раз спад и восстановление происходили без кардинальных структурных сдвигов, то сейчас многие сектора, очевидно, в обозримом времени не вернутся к прежним уровням активности. Это прежде всего, индустрия туризма, гостиничное хозяйство, общественное питание, транспорт. Таким образом, на передний план необходимо выдвигать задачу поддержки перемещения части ресурсов в другие сектора. Обновленный план действий «двадцатки» по борьбе с последствиями «коронакризиса» содержит соответствующее обязательство [G20 Ministers and Governors, 2021].

Далее, в ходе нынешнего кризиса самый сильный удар приняли трудоемкие отрасли с преобладанием мелкого бизнеса, не имеющего "запаса прочности". В результате наблюдается сильное повышение безработицы. При этом страны значительно различаются

между собой по способности рынка труда адаптироваться к шокам - так, в Греции даже через 10 лет после «Великой рецессии», в 2019 г. безработица все еще составляла 17%. Соответственно одним из приоритетов антикризисной политики на ближайшие годы должно стать восстановление полной занятости на рынках труда. Здесь полезным будет изучение особенностей рынка труда тех стран, где безработица слабо реагирует на негативные шоки и быстро возвращается к своему «естественному» уровню (к числу таких стран относится и Россия), в рамках исполнения поручения «двадцатки» об анализе принципов «лучшей практики» по реформам рынка труда [G20 Ministers and Governors, 2021].

Следующий важный пункт. Большинство стран намерено продолжать начатую в 2020 г. политику щедрого фискального стимулирования, чтобы поддержать скорейшее восстановление производства. Как известно, одной из самых масштабных и острых проблем после завершения «Великой рецессии» была необходимость проведения фискальной консолидации. Страны «двадцатки» согласовали тогда в Торонто и Санкт-Петербурге [G20 Leaders, 2010; 2013] поэтапный переход к безопасным уровням бюджетного дефицита и государственного долга. Однако масштабы фискального стимулирования в ходе коронавирусного кризиса намного превосходят показатели периода «Великой рецессии». Если в 2009 г. в среднем по странам «Группы двадцати» дефицит бюджетной системы составил 7,6% ВВП, а государственный долг повысился с 66,0 до 72,8% ВВП (на 6,8 п.п.) [IMF, 2012], то в 2020 г., по предварительным оценкам МВФ, средний бюджетный дефицит стран «двадцатки» составил уже 13,0% ВВП, а государственный долг увеличился в среднем на 15,5 п.п. (с 91,3 до 106,8% ВВП), причем рост госдолга по развитым странам, входящим в «двадцатку», составил почти 20 п.п. [IMF, 2021]. Это ставит серьезные проблемы, заслуживающие обсуждения в рамках «двадцатки»: 1) Каким должен быть рациональный баланс между необходимостью поддержки экономики в посткризисный период и поддержанием долгосрочной макроэкономической сбалансированности? 2) Какими должны быть новые ориентиры бюджетных показателей стран «Группы двадцати» после восстановления экономической активности? 3) В какие сроки могут быть достигнуты эти посткризисные ориентиры? Все это вопросы, не имеющие легких ответов, и требующие принятия согласованных решений. Можно вспомнить, насколько тяжелый период пережили некоторые страны (такие, как Греция или Испания) после того, как их

бюджетный дефицит и размеры госдолга резко возросли. Сейчас масштабы бюджетного дефицита и уровень долга во многих странах значительно больше, соответственно, и проблемы могут оказаться еще более тяжелыми и длительными. Однако, в отличие от 2010 г., «двадцатка» в целом пока не берет на себя обязательства по разработке среднесрочных стратегий снижения госдолга, хотя отдельные страны (Россия, Великобритания) уже анонсировали необходимые для этого меры.

Помимо бюджетных рисков, к спектру уязвимостей, не нашедших пока достаточного отражения в повестке «двадцатки», следует отнести возможность дестабилизации финансовых рынков и всплеска волатильности потоков капитала из-за опасений инвесторов по поводу резкого роста инфляции с учетом резкого смягчения денежно-кредитной политики практически всех экономик «двадцатки» в 2020 г. и принятия нового пакета бюджетного стимулирования в США в 2021 г. на фоне уже имеющего место быстрого восстановления экономики. Отходя от повестки финансового трека, можно подчеркнуть также повышение уязвимости мировой экономики к кибератакам с учетом перманентного сдвига в сторону удаленной занятости после пандемии COVID-19.

Деятельность «двадцатки» в период после «Великой рецессии» способствовала резкому снижению уязвимости мировой экономики к аналогичным кризисам. Однако «коронакризис» продемонстрировал недостаточную эффективность системы анализа рисков организацией; как показано в статье, это связано с такими ее характеристиками, как «адаптивный», а не «впередсмотрящий» характер; акцент на рекомендациях МВФ и СФС, а не страновых взглядах на риски; отсутствие систематического контроля за мерами, принимаемыми в ответ на уже выявленные риски. С учетом этих факторов, а также рекомендаций Группы выдающихся экспертов, предложена схема модификации системы анализа рисков с упором на интенсификацию взаимодействия стран-членов и международных организаций и привлечение механизмов самоотчетности. Пока же рассмотрение повестки «Группы двадцати» в 2021 г. демонстрирует сохраняющийся акцент на «адаптивной» реакции на риски и меньшее внимание к «впередсмотрящим» бюджетным и инфляционным рискам. Представляется, что предлагаемые дополнения к текущей повестке «двадцатки» и предложения по некоторому изменению порядка ее

будущей работы могли бы облегчить выход мировой экономики из нынешнего кризисного состояния, смягчить его последствия и лучше подготовиться к будущим кризисам (по возможности, не допустив их развития).

Источники

Ларионова М.В., Игнатов А.А., Попова И.М. et al. (2019). Десять лет «Группе двадцати». М.: Издательский дом Дело, РАНХиГС.

Ларионова М.В., Рахмангулов М.Р., Шелепов А.В. (2016) Что влияет на исполнение обязательств «Группы двадцати» и БРИКС: сравнительный анализ // Вестник международных организаций. Т. 11. № 3. С. 99–131. DOI: 10.17323/1996-7845-2016-03-99.

Bery S., Biondi F., Brekelmans S. (2019). Twenty years of the G20: Has it changed global economic governance? // Russian Journal of Economic. No. 5. P. 412–440

Barrero J., Bloom N., Davis S. (2020). COVID-19 Is Also a Reallocation Shock // NBER Working Paper. No. 27137.

Dupuis F., Nahoum D. (2017), The G20's accomplishments, 10 years after the crisis // Tresor-Economics. No. 192.

EPG (2018) Making the Global Financial System Work for All: Report of the G20 Eminent Persons Group on Global Financial Governance. Режим доступа: <https://www.globalfinancialgovernance.org/assets/pdf/G20EPG-Full%20Report.pdf> (дата обращения: 04.12.2020).

G20 Leaders (2008) Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy. 15 November. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html> (дата обращения: 04.12.2020).

G20 Leaders (2010) The G20 Toronto Summit Declaration. June 27. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2010/to-communicue.html> (дата обращения: 04.12.2020).

G20 Leaders (2013) Declaration. September 6. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0906-declaration.html> (дата обращения: 04.12.2020).

- G20 Leaders (2015) Communiqué. November 16. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2015/151116-communication.html> (дата обращения: 04.12.2020).
- G20 Leaders (2017) G20 Hamburg Action Plan. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-g20-hamburg-action-plan.html> (дата обращения: 04.12.2020).
- G20 Ministers and Governors (2017) Chair's Summary. 21 April. Режим доступа: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/world/G7-G20/G20-Documents/Chairs-Summary-Washington-April-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (дата обращения: 04.12.2020).
- G20 Ministers and Governors (2010) Communiqué. June 5, 2010. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20finance100605.html> (accessed 24 March 2020).
- G20 Ministers and Governors (2020) Second G20 Action Plan Progress Report. Режим доступа: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/world/G7-G20/G20-Documents/2020-11-22-g20-riyadh-action-plan-progress-report.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (дата обращения: 04.12.2020).
- G20 Ministers and Governors (2021) Communiqué. April 8, 2021.
- IMF (2020) World Economic Outlook. October. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020> (дата обращения: 04.12.2020).
- IMF (2012) Fiscal Monitor, April 2012, International Monetary Fund.
- IMF (2021) Fiscal Monitor Update, January 2021, International Monetary Fund.
- OECD, WTO, UNCTAD (2020) Reports on G20 Trade and Investment Measures (Mid-May to Mid-October 2016). Режим доступа: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/16th-Report-on-G20-Trade-and-Investment-Measures.pdf> (дата обращения: 04.12.2020).
- The Global Health Security Index (2019). Режим доступа: <https://www.ghsindex.org/>
- The Global Risks Report (2021). World Economic Forum. Режим доступа: <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2021>
- Triggs A. (2018). Macroeconomic policy cooperation and the G20 // The World Economy. Vol. 41 (5). P. 1309–1341

G20 and Global Risk Analysis⁵

E. Gurvich, I. Prilepskiy

Evsey Gurvich - Candidate of Science (Physics and Mathematics), Head, Economic Expert Group; Head, Centre for Budget Analysis and Forecasting, Financial Research Institute; 3 Building 2, Nastasiynsky Lane, 127006 Moscow, Russian Federation; E-mail: egurvich@eeg.ru

Ilya Prilepskiy – Candidate of Science (Physics and Mathematics), Head of Global Economy Division, Economic Expert Group; Senior Researcher, Centre for Budget Analysis and Forecasting, Financial Research Institute; E-mail: iprilepskiy@eeg.ru

Abstract

This article studies the work carried out by the Group of 20 (G20) between the global crises of 2008–09 and 2020. Active G20 efforts to ensure financial stability and control imbalances helped to mitigate vulnerabilities to crises of the 2008–09 type. Other key achievements included the transition of several G20 members to market-determined exchange rates and the Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information as a part of the effort to combat base erosion and profit shifting. However, the G20 proved unprepared for the 2020 crisis, even though G20 leaders had noted the risks linked to infectious diseases in 2015. During the period between the crises, the G20 failed to establish an effective system for analyzing global risks. Indeed, its analysis was mainly adaptive as opposed to forward-looking; no mechanism was formed for controlling policies to manage risks. G20 members' involvement in the analysis was inadequate, reflecting the consistent pattern of lower incentives for cooperation in the context of comparatively benign global economic conjunctures. Currently, however, the importance of managing global systemic risks is obvious and is reflected in the G20 Action Plan for supporting the global economy through the COVID-19 pandemic.

This article presents recommendations for the key elements of this risk management (systematic identification of most probable/destructive vulnerabilities; development of strategies to minimize critical risks and mitigate their possible consequences; monitoring for early warning signs of the most critical vulnerabilities; organizing prompt consultations and adopting swift measures in response to the materialization of globally important risks), including mechanisms for members' self-accountability and collaboration with international organizations. Management of systemic risks should start with resolving the challenges related to the COVID-19 pandemic: improving public health response systems; promoting structural economic transformations while ensuring prompt return to full employment; and striking the right balance between economic stimulus and macroeconomic stability.

Key words: G20; global governance; international organizations; global risks; economic policies coordination; anti-crisis measures

For citation: Gurvich E. Prilepskiy I. (2021) G20 and Global Risk Analysis. International Organisations Research Journal, vol. 16, no. 2, pp. (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2021-02-04

References

Barrero J., Bloom N., Davis S. (2020) COVID-19 Is Also a Reallocation Shock. NBER Working Paper No 27137, National Bureau of Economic Research. Available at: <https://doi.org/10.3386/w27137>.

⁵ The editorial board received the article in February 2021

Bery S., Biondi F., Brekelmans S. (2019) Twenty Years of the G20: Has It Changed Global Economic Governance? *Russian Journal of Economics*, vol. 5, no 4, pp. 412–40. Available at: <https://doi.org/10.32609/j.ruje.5.49435>.

Dupuis F., Nahoum D. (2017) The G20's Accomplishments, 10 Years After the Crisis. *Trésor-Economics*, no 192. Available at: <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/3fea63e5-d376-4770-882c-ee4bef9eab53/files/6d802be5-07e6-4a8e-b305-95e303be9ce4> (accessed 15 May 2021).

Eminent Persons Group (EPG) (2018) Making the Global Financial System Work for All: Report of the G20 Eminent Persons Group on Global Financial Governance. Available at: <https://www.globalfinancialgovernance.org/assets/pdf/G20EPG-Full%20Report.pdf> (accessed 4 December 2020).

Global Health Security Index (2019) Available at: <https://www.ghsindex.org/> (accessed 15 May 2021).

Group of 20 (G20) (2008) Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy. Washington DC, 15 November. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html> (accessed 4 December 2020).

Group of 20 (G20) (2010a) The G20 Toronto Summit Declaration. Toronto, 27 June. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2010/to-communicue.html> (accessed 4 December 2020).

Group of 20 (G20) (2010b) Communiqué. Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors, Busan, 5 June. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20finance100605.html> (accessed 24 March 2020).

Group of 20 (G20) (2013) G20 Leaders' Declaration. St Petersburg, 6 September. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0906-declaration.html> (accessed 4 December 2020).

Group of 20 (G20) (2015) G20 Leaders' Communiqué. Antalya, 16 November. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2015/151116-communicue.html> (accessed 4 December 2020).

Group of 20 (G20) (2017a) G20 Hamburg Action Plan. Hamburg, 8 July. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-g20-hamburg-action-plan.html> (accessed 4 December 2020).

Group of 20 (G20) (2017b) Chair's Summary. G20 Finance and Central Bank Governors Meeting, Washington DC, 20–21 April. Available at: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/world/G7-G20/G20-Documents/Chairs-Summary-Washington-April-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (accessed 4 December 2020).

Group of 20 (G20) (2020) Second G20 Action Plan Progress Report. Riyadh, 21–22. Available at: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/world/G7-G20/G20-Documents/2020-11-22-g20-riyadh-action-plan-progress-report.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (accessed 4 December 2020).

Group of 20 (G20) (2021) Communiqué. Second G20 Finance and Central Bank Governors Meeting, 8 April (Virtual). Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2021/210407-finance.html> (accessed 15 May 2021).

International Monetary Fund (IMF) (2012) Balancing Fiscal Policy Risks. *Fiscal Monitor*, April. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2016/12/31/Balancing-Fiscal-Policy-Risks> (accessed May 2021).

International Monetary Fund (IMF) (2020) World Economic Outlook, October 2020: A Long and Difficult Ascent. Available at:

- <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020> (accessed 4 December 2020).
- International Monetary Fund (IMF) (2021) Government Support Is Vital as Countries Race to Vaccinate. Fiscal Monitor Update, January. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/01/20/fiscal-monitor-update-january-2021> (accessed 15 May 2021).
- Larionova M., Ignatov A., Popova I. et al. (2019) *G20 After 20 Years*. Moscow: Publishing House Delo, RANEPa (in Russian).
- Larionova M., Rakhmangulov M., Shelepov A. (2016) Explaining G20 and BRICS Compliance. *International Organisations Research Journal*, vol. 11, no 3, pp. 99–131 (in Russian and English). Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2016-03-99>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), World Trade Organization (WTO), United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2020) Reports on G20 Trade and Investment Measures (Mid-May to Mid-October 2016). Available at: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/16th-Report-on-G20-Trade-and-Investment-Measures.pdf> (accessed 4 December 2020).
- Triggs A. (2018) Macroeconomic Policy Cooperation and the G20. *The World Economy*, vol. 41, no 5, pp. 1309–41. Available at: <https://doi.org/10.1111/twec.12607>.
- World Economic Forum (WEF) (2021) The Global Risks Report. Available at: <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2021> (accessed 15 May 2021).