

**Экономический и Социальный Совет**

Distr.: General
14 May 2012
Russian
Original: English

Основная сессия 2012 года

Нью-Йорк, 2–9 июля 2012 года

Пункт 2(d) предварительной повестки дня*

Этап заседаний высокого уровня:
тематическая дискуссия

**Макроэкономическая политика для укрепления
производственного потенциала, создания рабочих мест,
устойчивого развития и достижения целей в области
развития, сформулированных в Декларации
тысячелетия, в контексте устойчивого, всеохватного
и справедливого экономического роста в целях
искоренения нищеты**

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Последствия глобального финансово-экономического кризиса и связанного с ним кризиса в области занятости показали, что нынешние макроэкономические модели являются недостаточно эффективными для устранения глобальных экономических и финансовых рисков. Они не привели к созданию новых рабочих мест и обеспечению достойной занятости или к существенному снижению уровня безработицы, даже после возвращения положительного экономического роста в период восстановления после кризиса.

В настоящем докладе указывается на необходимость пересмотра процесса разработки макроэкономической политики в контексте неотложной и основополагающей потребности в создании рабочих мест и обеспечении полной занятости. Вместо того чтобы сосредоточивать внимание лишь на сохранении стабильности таких номинальных переменных, как задолженность и инфляция, странам следует рассмотреть в качестве приоритетной цели макроэкономической политики вопросы создания рабочих мест и обеспечения полной занятости. Макроэкономическая политика должна также быть увязана с необходимостью повышения производственного потенциала и достижения устойчивого

* E/2012/100.



развития. Государственным инвестициям в эти области должна, в частности, способствовать бюджетно-налоговая политика. Кредитно-денежная политика должна обеспечивать стабильность финансового сектора и поддерживать производственные сектора, особенно сельское хозяйство и трудоемкие малые и средние предприятия, а валютная политика должна поддерживать сектора, ориентированные на экспорт. Такая конфигурация политики может потребовать активного регулирования потоков капитала. На международном уровне существует насущная необходимость в укреплении глобальной координации в целях создания благоприятных условий для решения текущих макроэкономических проблем, в частности проблемы беспрецедентно высокого уровня безработицы во всем мире.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Макроэкономическая политика	5
III. Создание рабочих мест и достойная работа	8
IV. Производственный потенциал и экономический рост	14
V. Достижение целей устойчивого развития	19
VI. Глобальная координация в целях создания благоприятных условий	25
VII. Рекомендации	25

I. Введение

1. В статье 55 Устава Организации Объединенных Наций в качестве одной из задач Организации называется содействие обеспечению полной занятости. В своих стратегиях национального развития и макроэкономической политике странам необходимо вернуться к приоритету создания рабочих мест в целях обеспечения полной занятости. Одной из серьезных проблем, стоящих сегодня перед мировым сообществом, является срочная необходимость создания рабочих мест и обеспечения достойной работы.

2. Финансово-экономический кризис 2008–2009 годов продемонстрировал продолжающееся негативное воздействие макроэкономической нестабильности и спада на условия жизни, что особенно проявляется в постоянно высоком уровне безработицы в развитых странах, а также увеличении числа нестабильных рабочих мест и количества малоимущих трудящихся в развивающихся странах¹. Важнейшими факторами искоренения нищеты, выполнения сформулированных в Декларации тысячелетия целей в области развития и максимального извлечения долгосрочных выгод в виде реальных доходов являются устойчивый, всеохватный и справедливый экономический рост и полная занятость.

3. Такое понимание соответствует положениям статей Соглашения Международного валютного фонда. Например, в разделе 1 статьи IV указывается, что каждое государство-член прилагает усилия, чтобы направить свою экономическую и финансовую политику на стимулирование упорядоченного экономического роста в условиях разумной стабильности цен, с учетом существующих обстоятельств.

4. Тем не менее, за три десятилетия, предшествовавших кризису, макроэкономическая политика отошла от вышеупомянутого принципа и была сосредоточена на переменных финансового, а не реального сектора. При таком подходе упор делался на обеспечении низкого уровня инфляции, выражаемого однозначной цифрой (обычно 2–3 процента в развитых странах и 4–5 процентов в развивающихся странах) и низкого показателя бюджетного дефицита (приблизительно 2 процента от валового внутреннего продукта (ВВП)), и предпочтительно на активное сальдо в качестве необходимых условий для роста и занятости. Упор на решение проблем инфляции, дефицита и задолженности привел к тому, что макроэкономическая политика стала усиливать циклические колебания, и цели снижения инфляции и бюджетного дефицита многими развивающимися странами были достигнуты в основном в ущерб росту и более эффективному использованию рабочей силы и капитала.

5. Эта докризисная доминирующая макроэкономическая парадигма сейчас ставится под сомнение, и существует признание того, что макроэкономическая политика требует увязки с вопросами создания рабочих мест, повышения про-

¹ Это также характерно и для развитых стран. Например, в Европе в 2007 году к категории бедных были отнесены 6 процентов служащих и 18 процентов самостоятельно занятого населения, и эти цифры продолжают увеличиваться (см. Liz Alderman, “Ranks of working poor grow in Europe”, *New York Times*, 1 April 2012, и Neil Fraser, Rodolfo Gutiérrez and Ramón Peña-Casas, eds., *Working Poverty in Europe*, Work and Welfare in Europe Series (Palgrave Macmillan, 2011).

изводительности и достижения целей устойчивого развития²; это признание подтверждает принципы макроэкономической политики, изложенные в статьях Соглашения МВФ.

6. На международном уровне для создания благоприятных условий необходима глобальная координация. В настоящем докладе эти вопросы анализируются в контексте главной задачи достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и обеспечения устойчивого, всеохватного и справедливого экономического роста в целях искоренения нищеты³.

II. Макроэкономическая политика

7. В целом задача макроэкономической политики заключается в максимальном достижении долгосрочного благосостояния общества на справедливой и стабильной основе. В частности, макроэкономическая политика затрагивает рост, занятость, инфляцию, процентные ставки, национальную задолженность и платежный баланс.

8. Основными видами макроэкономической политики, используемыми для воздействия на эти переменные, являются бюджетно-налоговая, кредитно-денежная и валютная политика. Инструментами бюджетно-налоговой политики являются государственные расходы и налогообложение, инструменты кредитно-денежной политики включают в себя процентные ставки, резервные требования и кредиты, а валютная политика ориентирована прежде всего на поддержание платежного баланса. Между бюджетно-налоговой, кредитно-денежной и валютной политикой существует высокая степень взаимозависимости.

9. Краткосрочной целью макроэкономической политики обычно является стабилизация экономического положения, выражающаяся в стимулировании экономики во время спада или сдерживании инфляции в процессе роста и обеспечении устойчивого платежного баланса. Тем не менее, существуют также важные краткосрочные и долгосрочные взаимосвязи между макроэкономической политикой и занятостью, производительным потенциалом и устойчивым развитием. Например, государственная политика в области расходов и налогов (или субсидий) затрагивает как государственные, так и частные инвестиции, а также социальные программы. Кредитно-денежная политика и финансовая политика также направлены на оказание поддержки производительному сектору, особенно сельскому хозяйству и трудоемким малым и средним предприятиям, через специальные механизмы кредитования. Валютная политика влияет на рост в секторах, связанных с экспортом, и тем самым — на структурные преобразования.

² Этот сдвиг получил документальное подтверждение на крупной конференции, организованной МВФ в марте 2011 года. См. Olivier J. Blanchard and others, eds., *In the Wake of the Crisis: Leading Economists Reassess Economic Policy* (Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2012).

³ Настоящий доклад следует рассматривать вместе с докладом Генерального секретаря о стимулировании производительного потенциала, занятости и достойного труда для искоренения нищеты в контексте всеохватного, устойчивого и справедливого экономического роста на всех уровнях в интересах достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (E/2012/63).

10. Тем не менее, проведение макроэкономической политики серьезным образом сдерживается в условиях глобализации экономики, которая обеспечивает возможность для свободного перемещения краткосрочного капитала. При выборе своей кредитно-денежной и валютной политики страна должна отдать одну из них на откуп рыночных сил: если страна осуществляет контроль за своей кредитно-денежной политикой, она не может сохранять этот контроль, не предоставив возможности для свободного колебания валютного курса; с другой стороны, если она хочет держать под контролем валютный курс для целей развития, в этом случае ей неизбежно придется перестать контролировать свою кредитно-денежную политику⁴. Даже бюджетно-налоговая политика становится заложницей изменчивости финансового рынка, поскольку принятие тех или иных мер может повлечь за собой внезапный и крайне негативный по последствиям вывод краткосрочного капитала. Поэтому для эффективной реализации макроэкономической политики странам следует осуществлять свое суверенное право согласно статье VI Соглашения МВФ и активно регулировать потоки краткосрочного капитала. И МВФ, и Всемирный банк признали необходимость регулирования потоков капитала после кризиса⁵.

11. Как отмечалось ранее, преобладающей моделью макроэкономической политики в период до кризиса была модель, в которой кредитно-денежная политика была в основном — если не исключительно — направлена на борьбу с инфляцией. Бюджетно-налоговая политика играла второстепенную роль, а ее слабая эффективность была обусловлена утечкой денежных средств, связанной с увеличением объема импорта или компенсацией сокращения потребления частными субъектами, которые, как представляется, экономят средства в преддверии будущего налогового бремени, вызванного бюджетным дефицитом. Также высказывалось предположение, что, воздействуя на процентные ставки, бюджетно-налоговая политика приводила к вытеснению частных инвестиций. Тем не менее, существует очень мало практических примеров для подтверждения этих тезисов⁶.

12. Финансовое посредничество и регулирование не рассматривались как часть рамочной стратегии, и их макроэкономические последствия в основном не принимались во внимание. Отмена внутреннего регулирования финансового сектора также являлась нормой для развитых и развивающихся стран и сопровождалась отменой контроля за перемещением капитала через границу и установлением гибкого обменного курса. Это привело к интеграции внутренних финансовых систем в международные финансовые рынки и учреждения, усилив процесс финансовой глобализации и серьезно ограничив сферу применения макроэкономической политики.

⁴ Это получило известность как «трилемма открытой экономики» или «невозможное триединство»: мобильность капитала, независимая кредитно-денежная политика и контроль за обменным курсом не могут обеспечиваться одновременно.

⁵ IMF, “Recent experiences in managing capital inflows-cross-cutting themes and possible policy framework” (2011). Имеется на веб-сайте по адресу www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/021411a.pdf.

⁶ Richard Hemming, Michael Kell and Selma Mahfouz, “The effectiveness of fiscal policy in stimulating economic activity — a review of the literature”, Working Paper, WP/02/208 (IMF, 2002). Имеется на веб-сайте по адресу www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02208.pdf.

13. После кризиса задолженности в начале 1980-х годов преобладающей макроэкономической моделью, воспринимавшейся как применимый ко всем развивающимся странам подход, позволяющий создать здоровую экономику и благоприятный инвестиционный климат, был «Вашингтонский консенсус», предусматривавший сочетание жесткой макроэкономической политики, приватизации, быстрой либерализации и отмены регулирования. Влияние и роль правительства были сведены к минимуму, в частности за счет сокращения государственного инвестирования и социальных программ, в пользу приватизации и налоговой дисциплины. Также осуществлялись меры в отношении стимулирования экспорта, и сельскохозяйственный сектор, за исключением выращивания товарных культур на экспорт, остался без внимания. Упор на снижение роли государства в некоторых случаях существенно ослабил институциональный потенциал по решению проблем в кризисных ситуациях.

14. Однако в целом этот подход не привел к устойчивому высокому экономическому росту⁷. Скорее, процесс экономической либерализации и налогово-бюджетной консолидации привел к существенному сокращению государственных инвестиций и сужению пространства для реализации политических решений в развивающихся странах. Финансовая глобализация уменьшила способность контролировать резкие изменения движения частного капитала, когда существенные объемы капитала в короткие сроки могут быть выведены из той или иной страны, или противодействовать возникающим в связи с этим финансовой панике или спаду экономики и проводить антициклическую финансовую и макроэкономическую политику.

15. Вопреки заявлениям сторонников концепции глобализации, сопровождающей дерегулированием финансовой сферы, этот процесс привел к порочным результатам, таким как отток капитала из развивающихся в развитые страны и увеличение стоимости кредитов⁸. Проциклический характер потоков капитала также повысил риск возникновения финансовых кризисов и кризисов платежного баланса во многих странах с формирующейся экономикой в 1990-е и 2000-е годы⁹.

16. Многие развивающиеся страны, следуя доминирующей стратегии, также столкнулись с сокращением бюджетно-финансовых возможностей. Уменьшение поступлений вследствие сокращения ряда прямых налогов не было компенсировано введением налога на добавленную стоимость (НДС). НДС был признан регрессивным налогом, в непропорционально большей степени затрагивающим бедные слои и поощряющим неформальный сектор и теневую экономику⁹.

⁷ *Report on the World Social Situation 2010: Rethinking Poverty* (United Nations publication, Sales No. E.09.IV.10).

⁸ Maurice Obstfeld, "International finance and growth in developing countries: what have we learned?", NBER Working Paper, No. 14691 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 2009). Имеется на веб-сайте по адресу www.nber.org/papers/w14691.

⁹ См. Michael Keen, "What do (and don't) we know about the value added tax?: a review of Richard M. Bird and Pierre-Pascal Gendron's *The VAT in Developing and Transitional Countries*", *Journal of Economic Literature*, vol. 47, No. 1 (2009), pp. 159–170. См. также Marta Ruiz, Rachel Sharpe and María José Romero, "Approaches and impacts: IFI tax policy in developing countries" (European Network on Debt and Development and ActionAid, 2011). Имеется на веб-сайте по адресу <http://eurodad.org/?p=4564>.

17. Кроме того, увеличилась внешняя задолженность многих бедных стран, поскольку они не смогли воспользоваться преимуществами либерализации торговли из-за отсутствия производственных возможностей. На их обрабатывающей промышленности и секторе производства продовольствия негативно сказалось наличие более дешевых импортных товаров.

18. Финансово-экономический кризис показал, что применяемая стратегия глобализации, основанная на дерегулировании финансовой сферы, и использование доминирующей макроэкономической программы, являются недостаточными для предотвращения колебаний мировых цен на сырьевые товары и раздутых цен на активы или сдерживания негативных последствий кризиса.

19. Кризис не только привел к изменениям в макроэкономической политике, но и вновь выдвинул на первый план бюджетно-налоговую политику вследствие ограниченных возможностей центральных банков эффективно использовать меры кредитно-денежной политики для снижения процентных ставок по причине того, что процентные ставки уже являются очень низкими. Кризис также продемонстрировал важность использования бюджетно-финансовых возможностей, то есть наличия в государственном бюджете достаточных средств, которые можно было бы выделить на необходимые цели без ущерба для финансовой стабильности бюджета. Тем не менее, отдельные бюджетно-финансовые возможности правительств оказались ограничены необходимостью направлять значительные денежные средства на поддержку финансового сектора и реализацию пакетов мер по налогово-бюджетному стимулированию. Другие правительства оказались ограничены в использовании мер бюджетно-налоговой политики вследствие высокого уровня задолженности или значительных необеспеченных обязательств.

20. Помимо демонстрации недостатков преобладающей макроэкономической стратегии, кризис позволяет извлечь ряд важных уроков: а) важность последовательной антициклической политики; б) необходимость наличия бюджетно-финансовых возможностей, позволяющих, когда это необходимо, иметь более значительный бюджетный дефицит; в) необходимость более активного использования и совершенствования автоматических финансовых стабилизаторов, таких, как переводы средств, осуществляемые в случае преодоления какой-либо из макроэкономических переменных установленного порогового уровня, по причине отсутствия времени, необходимого для принятия политического решения или осуществления дискреционных налогово-бюджетных мер; г) важность социального диалога для определения приоритетов развития и макроэкономических приоритетов и обеспечения всеохватного роста и развития на широкой основе; и е) важность координации политики между странами и обеспечения ее последовательности для борьбы с финансовыми кризисами и экономическими спадами.

III. Создание рабочих мест и достойная работа

Безработица в мире

21. Согласно Международной организации труда (МОТ) мир вступил в 2012 год в условиях серьезных проблем на рынке труда и повсеместного дефицита достойной работы. Количество безработных в мире уже составляет 200 миллионов человек, увеличившись с момента начала кризиса на

27 миллионов. Кроме того, в следующем десятилетии потребуется более 400 млн. новых рабочих мест во избежание дальнейшего повышения уровня безработицы. Таким образом, мир должен решить сложную проблему создания 600 млн. производительных рабочих мест в течение следующего десятилетия, при том, что по-прежнему останется 900 млн. трудящихся и членов их семей, главным образом в развивающихся странах, которые живут ниже черты бедности, определяемой как 2 долл. США на человека в день¹⁰.

22. В целом способность глобальной экономики обеспечивать создание рабочих мест в соответствии с темпами прироста трудоспособного населения сократилась. Даже до кризиса во многих регионах наблюдался «безработный рост», а в тех регионах, где был достигнут рост занятости, это часто происходило в ущерб качеству работы, в результате чего все большему числу людей приходилось искать работу в неформальном секторе или заниматься индивидуальной трудовой деятельностью или неоплачиваемой домашней работой. Таким образом, значительно усилилась нестабильность положения как в развитых, так и в развивающихся странах. С момента кризиса темпы сокращения числа малоимущих трудящихся значительно снизились.

23. Серьезной проблемой остается безработица среди молодежи. В 2011 году уровень безработицы среди молодежи в мире почти в три раза превышал соответствующий показатель для взрослого населения. Кроме того, незначительный прогресс был отмечен и в преодолении гендерного дисбаланса на рынке труда. Женщины по-прежнему в непропорционально большей степени представлены в низкооплачиваемых секторах и профессиях, таких как сельское хозяйство, а также представлены в группе трудящихся, имеющих нестабильную занятость, то есть занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью или выполняющих неоплачиваемую работу на дому.

24. В целом за последние десятилетия экономический рост на глобальном уровне не был достаточно устойчивым для создания соответствующих возможностей для занятости. Эта ситуация усугубилась в результате финансово-экономического кризиса, особенно в развитых странах, где темпы экономического роста были значительно более низкими. Кризис также усилил и без того значительную нестабильность глобальных финансовых потоков, которая имела негативные последствия для ряда развивающихся стран.

25. В этой связи директивным органам необходимо согласовать и привести в соответствие задачи по стабилизации цен и задолженности с макроэкономическими стратегиями, ориентированными на реальный сектор экономики, в частности на создание рабочих мест, инвестирование в производство и секторальную структуру роста.

Успешный опыт экономического роста в целях создания рабочих мест

26. Несмотря на наблюдаемую во всем мире тенденцию к экономическому росту без увеличения числа рабочих мест, в нескольких странах были достигнуты позитивные макроэкономические результаты. С 1980-х годов в ряде стран Юго-Восточной Азии, таких как Вьетнам, Индонезия, Малайзия и Таиланд, имели место успехи в поддержании высоких устойчивых темпов роста, неуклонном создании рабочих мест и сокращении нищеты даже при том, что уро-

¹⁰ ILO, *Global Employment Trends 2012: Preventing a Deeper Jobs Crisis* (Geneva, 2012).

вень инфляции был порядка 10–15 процентов. Рост поддерживался политикой, направленной на содействие структурным изменениям, в том числе повышению производительности сельского хозяйства, крупномасштабным инвестициям в инфраструктуру и услуги в сельских районах и предоставлению прав на землю сельской бедноте, а также мерами по расширению возможностей участия в глобальной торговле. Рост также обеспечивался благодаря твердой промышленной политике, поддержке развития технологий и содействию инновациям и их распространению.

27. Ранее Республика Корея, Сингапур и Япония также добились быстрого и устойчивого роста и сокращения нищеты на основе всеобъемлющих стратегий развития. Этот устойчивый рост позволил субрегиону Восточной Азии выполнить цель 1 из числа сформулированных в Декларации тысячелетия целей в области развития, касающуюся сокращения масштабов нищеты, и накопить средства, необходимые для достижения других целей.

28. Устойчивый экономический рост должен также быть основан на справедливом распределении возможностей. Исходя из опыта Восточной Азии, более справедливое распределение физического и человеческого капитала позволило обеспечить всеохватный экономический рост, результатами которого смогло воспользоваться большое число сторон. Для многих стран региона центральную роль в обеспечении более справедливого распределения возможностей на начальном этапе экономического роста сыграли земельные и аграрные реформы. Важную роль в улучшении ситуации в области развития человека также сыграли всеобщее образование и системы здравоохранения. В результате этого несколько стран региона, такие как Индонезия и Республика Корея, смогли сократить неравенство в доходах, определяемое коэффициентом Джини¹¹.

Макроэкономическая политика, создание рабочих мест и достойная работа

29. Выступая в роли основных инструментов макроэкономического регулирования, бюджетно-налоговая, кредитно-денежная и валютная политика имеют каждая свои стратегические краткосрочные и долгосрочные аспекты. Говоря о долгосрочных аспектах бюджетно-налоговой политики, можно отметить, что государственные расходы на создание рабочих мест и социальные услуги могут оказать положительное воздействие на социальное обеспечение и процесс распределения. Расходы на инфраструктуру могут существенно способствовать укреплению производственного потенциала для целей экономического роста и развития. Государственные инвестиции в исследования и создание «зеленых» технологий могут стимулировать частные инвестиции.

30. Что касается кредитно-денежной политики, то процентные ставки и политика кредитования играют важную роль в создании благоприятных условий для хозяйственной деятельности и стимулирования структурных изменений. Разумная стабильность цен — при необязательно очень низком, выражаемом однозначным числом показателе инфляции — также важна для содействия стабильному росту и созданию рабочих мест. Регулирование валютного курса и потоков капитала также влияет на рост и темпы структурных изменений.

¹¹ Тем не менее за последние десятилетия степень неравенства возросла в нескольких странах Азии; см. Asian Development Bank, *Asian Development Outlook 2012* (Manila, 2012).

31. Основной краткосрочной задачей является борьба с цикличностью. В тех случаях, когда в результате ослабления совокупного спроса наступает спад в экономической активности, крайне важно привести в действие антициклические бюджетно-налоговые и кредитно-денежные стимулы с целью сдержать сокращение занятости и возобновить рост и создание рабочих мест. Когда в 2008–2009 годах разразился финансово-экономический кризис, правительства во всем мире приняли ряд стимулирующих бюджетно-налоговых и кредитно-денежных мер, которые способствовали смягчению надвигающегося спада. По оценкам МОТ, благодаря принятым странами Группы двадцати в 2009 и 2010 годах пакетам мер стимулирования в этих странах был создан или сохранен 21 млн. рабочих мест¹².

32. В целом страны, которые смогли осуществить комплекс последовательных мер бюджетно-налоговой и кредитно-денежной политики, легче прошли через экономические циклы. В связи с быстрыми темпами глобализации и экономической интеграции для успешных стратегий по стабилизации также потребуется более действенная координация макроэкономической политики между странами и регионами — например путем координации экспансионистской бюджетно-налоговой и кредитно-денежной политики для преодоления спадов в экономическом цикле.

33. После того, как будут применены макроэкономические стимулы, необходимо определить сроки и последовательность их отмены. Слишком ранняя отмена стимулов и консолидация бюджета могут нанести ущерб зарождающемуся восстановлению, как это произошло во время Великой депрессии 1930-х годов, а также во время недавнего кризиса. Это может иметь негативные последствия не только для занятости и роста, но и для обеспечения приемлемого уровня задолженности.

34. Что касается государственных расходов, то здесь упор не всегда должен делаться на обеспечение низкого или нулевого дефицита государственного бюджета. Дефицит бюджета может быть оправдан государственными инвестициями в производство, если долгосрочные выгоды от них компенсируют текущий дисбаланс. Необходимо проведение оценок в каждом конкретном случае для определения того, является ли увеличение дефицита разумной экономической политикой. Также может быть допустима умеренная инфляция, если она будет стимулировать структурные изменения и поддерживать инвестиции в производство. На самом деле может даже возникать необходимость в создании инфляции для предотвращения роста реальной задолженности и поощрения потребительских расходов.

35. С точки зрения сокращения масштабов нищеты правительствам, возможно, необходимо будет рассмотреть программы непосредственного создания рабочих мест, таких как программы гарантированной занятости в сельских районах. Эти программы, в которых в государство выступает в качестве «работодателя в последней инстанции», оказались достаточно эффективными во многих развивающихся странах без оказания чрезмерного давления на бюджет.

¹² ILO, “Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: building on experience”, paper presented at the Meeting of Group of 20 Labour and Employment Ministers, Washington, D.C., April 2010. Имеется на веб-сайте по адресу www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20_report_accelerating.pdf.

36. Резюмируя можно отметить, что уделение приоритетного внимания вопросам занятости имеет последствия для бюджетно-финансовой политики, приводя к «функциональному финансированию» или государственному финансированию для осуществления корректирующих мер по достижению конкретной цели, например полной занятости. Страны, добившиеся прогресса в создании рабочих мест и сокращении масштабов нищеты, часто пользовались государственными инвестициями в инфраструктуру и исследования и разработки для повышения производительности и в социальную защиту и социальные услуги — для уменьшения уязвимости и создания социального капитала. Они часто использовали кредитно-денежную и валютную политику для стимулирования структурных изменений и поддержки трудоемких малых и средних предприятий и сельскохозяйственного сектора.

Рост занятости в частном секторе

37. Частный сектор является важнейшим партнером в процессе создания рабочих мест. Помимо создания предсказуемых макроэкономических условий макроэкономическая политика может содействовать поощрению частных инвестиций в трудоемкие и не наносящие ущерб экологии сектора. Например, правительства могут осуществлять дополнительные инвестиции в образование, здравоохранение и социальную защиту, которые можно рассматривать как часть социальных издержек, способствующих ограничению требований о повышении заработной платы; это в свою очередь стимулирует частные инвестиции. Кроме того, для поощрения инвестиций могут также использоваться налоговые стимулы и субсидии.

38. Эти дополнительные бюджетно-налоговые меры вряд ли могут привести к неприемлемому дефициту бюджета, поскольку обеспечиваемый ими рост производства и занятости ведет к повышению доходов. Тем не менее налоги и субсидии должны быть секторальными, не узконаправленными или ориентированными на конкретную отрасль, при этом должно предусматриваться четкое положение об их отмене, если в секторе не будет наблюдаться роста.

39. Также важное значение для частных инвестиций имеют институциональные механизмы, способствующие диалогу между работодателями и работниками. Они помогают поддерживать макроэкономическую стабильность, обеспечивая ограничение трудящимися своих требований о повышении заработной платы и реинвестирование предпринимателями полученных доходов; помогают преодолевать экономический спад; и смягчают последствия потери работы.

Многосторонний диалог

40. Макроэкономическая политика, направленная на развитие и создание рабочих мест, требует структурных преобразований и промышленного развития. Для обеспечения с помощью этих экономических преобразований плавного переходного процесса требуются повышение уровня образования и квалификации, а также программы социальной защиты, обеспечивающие базовый уровень жизни для наиболее уязвимых групп.

41. Для обеспечения плавного переходного процесса также необходимо укрепление диалога между трудящимися, работодателями и правительством в целях обеспечения широкого, всеохватного экономического роста и развития с упором на честное и справедливое распределение экономических благ. Конструктивные отношения в промышленном секторе, эффективное участие и социальный диалог не только позволяют обеспечить более высокие зарплаты и улучшение условий работы, но и являются средством определения приоритетов развития и макроэкономической политики, способствуя тем самым всеохватности и справедливости. Во вставках 1 и 2 приводятся примеры многостороннего диалога по вопросам макроэкономической политики и политики в области трудовых ресурсов в конкретных странах.

Вставка 1

Трехсторонний диалог и условия для проведения макроэкономической политики в Германии

В Германии существует традиция корпоративного процесса принятия решений, в котором профсоюзы играют важную институциональную роль в управлении рынком труда и выработке социальной политики, и за их мнением обычно обращаются при принятии важных политических решений. Тем не менее национальные трехсторонние договоры не являются характерной чертой промышленных отношений в Германии. В число мер реагирования страны на экономический и финансовый кризис входило проведение трехстороннего национального диалога по социальным вопросам, но лишь на уровне консультаций. Тем не менее участие профсоюзов было значительным, особенно на секторальном и субнациональном уровнях.

Одной из главных мер, принятых по результатам трехсторонних консультаций, было продление действия краткосрочной рабочей программы, в соответствии с которой правительство предоставляло субсидии, позволяющие людям работать меньшее количество часов без соразмерного сокращения доходов. Эти меры позволили сохранить приблизительно 432 000 рабочих мест, эквивалентных полной штатной единице. Кроме того, были заключены многочисленные секторальные коллективные договоры, предусматривавшие замораживание заработной платы в обмен на ограничение сокращения рабочих мест.

Источник: Social Dialogue during the Financial and Economic Crisis: Results from the ILO/World Bank Inventory using a Boolean Analysis on 44 Countries (Geneva, ILO, 2011).

Вставка 2**Социальный диалог в Барбадосе**

Отличительной чертой отношений в промышленном секторе Барбадоса является сотрудничество между представителями правительства, работодателей и трудящихся по вопросам трудовых отношений, а также общей экономической и социальной политики. Трехсторонняя организация «Социальные партнеры» с момента своего образования в 1993 году утвердила ряд резолюций, принятых в форме протоколов. К 2005 году были введены в действие пять различных протоколов. В протоколах определяются различные стратегии экономического и социального развития, осуществляемые в рамках совместных усилий правительства, частного сектора и профсоюзов трудящихся и направленные на повышение конкурентоспособности и производительности. Они также содействуют социальному миру и благому управлению. Одной из отличительных особенностей этого подхода является политическая воля к обеспечению успешного партнерства и участия гражданского общества.

Источник: Fostering Economic Development through Social Partnership in Barbados (Geneva, ILO, 2001).

IV. Производственный потенциал и экономический рост

Макроэкономические рамки и развитие производственного потенциала

42. Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) определяет производственный потенциал как производственные ресурсы, предпринимательские возможности и производственные связи, которые в своей совокупности определяют потенциал страны в плане производства товаров и услуг¹³. Развитие производственного потенциала осуществляется благодаря трем процессам накопления капитала (человеческого, физического и природного), техническому прогрессу и структурным изменениям. При разработке и осуществлении макроэкономической политики директивным органам необходимо анализировать вопрос о том, как эта политика будет взаимодействовать с каждым из этих ключевых процессов.

43. Обзор политических заявлений 50 развивающихся стран показывает, что в нынешней макроэкономической политике упор по-прежнему делается на налогово-бюджетных корректирующих мерах и планировании темпов инфляции¹⁴. Между тем, этот упор в рамках макроэкономической политики на восстановление бюджетного баланса и снижение инфляции, возможно, является слишком узким подходом к достижению желаемых результатов в плане роста и целей в области развития. Упор на сбалансированность государственного бюджета за-

¹³ UNCTAD, The Least Developed Countries Report 2006: Developing Productive Capacities (New York and Geneva, 2006).

¹⁴ Доклад совещания группы экспертов по проблеме обеспечения занятости в интересах устойчивого восстановления, состоявшегося в Женеве 23 и 24 июня 2011 года. Имеется на веб-сайте по адресу www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2011/report-june2011.pdf.

частую приводит к сокращению государственного инвестирования в развитие инфраструктуры, технологий и человеческого потенциала, а также к сокращению социальных расходов — всего того, что имеет решающее значение для укрепления производственного потенциала и обеспечения устойчивого, всеохватного и справедливого экономического роста.

44. В зависимости от своего текущего уровня задолженности и бюджетно-финансовых возможностей страна может рассмотреть вариант дефицитного финансирования инвестиций в производственный потенциал. Это может, например, предусматривать соблюдение в налогово-бюджетной политике установленного правила, например действующего в отдельных странах «золотого правила», предусматривающего, что дефицит бюджета не может превышать объем инвестиций или капитальных расходов¹⁵. Иными словами, государственное заимствование будет осуществляться лишь для целей инвестирования. Тем не менее такое правило должно учитывать необходимость проведения антициклических стратегий. Например, антициклические стратегии, требующие осуществления государственных заимствований, должны быть направлены на производительный и социальный сектора.

45. Что касается кредитно-денежной политики, включая систему финансового регулирования, то приемлемой моделью является такая модель, при которой инфляция удерживается на разумном уровне при одновременном содействии предоставлению кредитов для увеличения объема инвестиций в производственный потенциал и реализации программ сокращения масштабов нищеты. Валютный курс также должен быть благоприятным для экспорта товаров и услуг и для диверсификации деятельности, предусматривающей переход к видам деятельности, не связанным с эксплуатацией природных ресурсов, особенно в странах, экономика которых основана на добыче ресурсов. Это может потребовать регулирования потоков капитала.

Инвестиции в производственный потенциал и связь с промышленной и секторальной политикой

46. Промышленные и секторальные стратегии тесно связаны с макроэкономической политикой роста и могут способствовать развитию производственного потенциала. Структурные преобразования, в частности развитие конкурентоспособного обрабатывающего производства, могут играть важную роль в поощрении устойчивого, всеохватного и справедливого экономического роста, а не просто быть побочным результатом этого процесса. Как отмечалось ранее, действия правительства могут способствовать структурным преобразованиям в интересах роста и ускорять их. Отсюда следует, что промышленная и макроэкономическая политика должны быть увязаны друг с другом, а также с другими стратегиями в целях укрепления производственного потенциала.

47. Многие развивающиеся страны характеризуются значительной концентрацией производства в сельскохозяйственном и горнодобывающем секторах, в которых часто наблюдается высокая рыночная нестабильность и которые связаны с незначительным объемом добавленной стоимости. Эти страны нуждаются в диверсификации производства и переходе от сельскохозяйственной и горнодобывающей деятельности к промышленному производству. Диверсифи-

¹⁵ Barry H. Potter and Jack Diamond, *Guidelines for Public Expenditure Management* (IMF, 1999). Имеется на веб-сайте по адресу www.imf.org/external/pubs/ft/expend/index.htm.

цированная экономика также в большей степени способна воспользоваться возможностями экспорта на глобальных рынках, поскольку диверсификация промышленного производства ведет к диверсификации экспортных товаров. Это также относится и к торговле услугами, в частности деловыми услугами. Более широкая производственная база позволяет обеспечить меньшую зависимость от экспорта природных ресурсов, что в свою очередь ведет к уменьшению уязвимости для внешних ценовых потрясений, обеспечивая более долгосрочную экономическую стабильность (см. вставку 3 ниже, в которой представлен пример использования инвестиций в производственный потенциал для содействия экономической диверсификации частного сектора).

Вставка 3

Производственный потенциал и частный сектор: Ботсвана

За три десятилетия Ботсвана поменяла статус наименее развитой страны, который она имела на момент обретения независимости в 1966 году, на статус страны со средним уровнем дохода, что было достигнуто главным образом благодаря эффективному использованию доходов, получаемых от крупных залежей алмазов. Государственные расходы направляются на предоставление социальных услуг и развитие инфраструктуры в поддержку диверсификации экономики, и в настоящее время Ботсвана располагает относительно развитой инфраструктурой после последовательного направления туда инвестиций. На образование и здравоохранение приходится, соответственно, 25 и 7 процентов от общих бюджетных расходов, а на капиталовложения в диверсификацию экономики приходится порядка 30 процентов бюджетных средств.

Правительство создало специальные программы для развития производственного потенциала частного сектора. К числу таких инициатив относится Программа расширения экономических прав и возможностей граждан, которая осуществляется Агентством по развитию предпринимательства среди граждан и Управлением по вопросам местных предприятий. Эта программа обеспечивает финансирование учебной подготовки и наставнических услуг для лиц, которые намерены заняться предпринимательской деятельностью. Решение правительства передать на внешний подряд оказание услуг местным группам направлено на стимулирование местного производства и содействие развитию малых и средних предприятий.

Источник: African Economic Outlook 2011 (African Development Bank, OECD, the Economic Commission for Africa and the United Nations Development Programme, 2011).

48. Секторальная политика и инвестиции в сельское хозяйство также могут способствовать укреплению производственного потенциала и экономическому росту. В частности, увеличение бюджетных ассигнований в сельское хозяйство и развитие сельских районов имеет важное значение в странах, где сельское хозяйство является главной опорой экономики и важным сектором, обеспечи-

вающим рабочие места, но при этом демонстрирующим слабые результаты. Увеличение объема инвестиций в сельское хозяйство должно быть направлено на повышение производительности и укрепление возможностей мелких сельскохозяйственных производителей в развивающихся странах. Повышение внимания улучшению условий труда женщин, работающих в сельском хозяйстве, позволит получить дополнительные экономические и социальные выгоды, а включение сельскохозяйственных и экологических стратегий в более широкую стратегию развития сельских районов позволяет обеспечить сохранение экосистем в условиях существующих систем фермерского хозяйства.

49. Большую важность для укрепления производственного потенциала и поддержки структурных преобразований имеет развитие людских ресурсов. Потенциал людских ресурсов возрастает главным образом благодаря инвестициям в образование, профессиональную подготовку и медицинское обслуживание. Лучше обученная и более здоровая рабочая сила может обеспечить дополнительные выгоды, включая рост производительности и способность привлечь внешних инвесторов.

50. Важной сферой для инвестиций является техническая и профессиональная подготовка, особенно среди женщин и молодежи. Также должны приниматься меры к тому, чтобы инвалиды в равной степени могли пользоваться государственными услугами, системами и осуществляемыми мерами, в том числе в областях здравоохранения, образования, социальной защиты и труда. Развитие людских ресурсов и росту производительности также способствуют инвестициям в обеспечение доступа к социальной защите и системе здравоохранения.

51. В странах со средним уровнем дохода, где начальное образование уже является всеобщим, следует сделать акцент на дальнейшем развитии среднего, высшего и профессионально-технического образования и подготовки для обеспечения эффективного включения граждан в состав рабочей силы. В то же время правительствам следует поощрять организацию повышения квалификации для уже входящих в состав рабочей силы трудящихся, а также инвестиции в программы по уходу за детьми младшего возраста и их воспитанию. Первая потребность была признана лидерами Группы двадцати в сентябре 2009 года, когда они обязались поддерживать в своих стратегиях по обеспечению роста и инвестиций настойчивые усилия в области профессиональной подготовки и оказывать помощь другим странам в организации эффективного профессионального обучения.

52. Укрепления производственного потенциала можно также добиться путем инвестиций в природный капитал. Принято считать, что природный капитал, определяемый как природные активы в их роли обеспечения природных факторов производства и экологических услуг для процесса производства¹⁶, в целом подразделяется на три основные категории: запасы природных ресурсов, земельные ресурсы и экосистемы. Все три категории важны для обеспечения долгосрочного устойчивого процесса развития, а также для существования человечества и других живых существ. Необходимо обеспечить мобилизацию и поддержку инвестиций в природный капитал путем осуществления целенаправленных государственных расходов, реформирования политики и изменения нормативных положений.

¹⁶ Organization for Economic Cooperation and Development, *OECD Glossary of Statistical Terms*. Имеется на веб-сайте по адресу <http://stats.oecd.org/glossary/index.htm>.

53. Недавний глобальный кризис затронул способность многих правительств финансировать новые инфраструктурные проекты и поддерживать и восстанавливать существующую инфраструктуру. В этой связи донорам и странам-получателям следует пересмотреть и скорректировать распределение помощи с целью укрепления производственного потенциала стран-получателей. Также следует улучшить возможности правительств по мобилизации внутренних финансовых ресурсов посредством ряда мер, включая укрепление партнерства между государственным и частным секторами при надлежащем разделении рисков, что обеспечит расширение участия частного сектора в развитии производственного потенциала. Во вставке 4 ниже приводится пример региональных инициатив в Восточной Европе, которые стимулировали инвестиции в инфраструктуру, в том числе посредством внешней финансовой помощи.

Вставка 4

Региональные инициативы и производственный потенциал: Беларусь, Казахстан и Российская Федерация

Для европейских стран с развитой экономикой, имеющих значительный неиспользованный производственный потенциал и высокий уровень безработицы, основным сдерживающим рост препятствием остается спрос, а не предложение. Этот избыточный потенциал обеспечил правительствам возможность удовлетворять потребности, связанные с инфраструктурой, и инвестировать дополнительные ресурсы в образование и исследования. Тем не менее, в связи с сокращением налоговых поступлений эти действия требуют финансирования за счет заемных средств, на что многие правительства идут с неохотой.

Инициативы в области региональной торговой политики, такие как создание Беларусью, Казахстаном и Российской Федерацией таможенного союза и продолжающееся осуществление Центральноевропейского соглашения о свободной торговле, способствовали повышению экономической эффективности и стимулированию инвестиций. Процессу экономической интеграции и инвестициям способствовали проекты в области региональной инфраструктуры, связанные со строительством и содержанием автомобильных и железных дорог и трубопроводов. Некоторые из этих начинаний финансировались благодаря внешней помощи, например инициативе «Помощь в интересах торговли», и субсидированию инвестиций Европейским банком реконструкции и развития.

Источник: Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2011 год, Дополнение № 17 (E/2011/37).

Технический прогресс и структурные изменения

54. Укрепление производственного потенциала происходит в условиях расширения возможностей страны эффективно и на конкурентной основе производить более широкий ассортимент товаров и услуг с более высокой степенью

добавленной стоимости. Этот процесс происходит не только благодаря увеличению объема инвестиций, как указывалось выше, но и за счет приобретения новых технологий и инновационной деятельности. Правительства должны играть важную роль в сфере информационно-коммуникационных технологий, проводя разумную политику и создавая надлежащую инфраструктуру и поощряя или обеспечивая учебную подготовку. Государственный сектор играет важную роль в поддержке новых форм содействия доступа на рынок в целях стимулирования инноваций в секторе информационно-коммуникационных технологий путем принятия действенных нормативных положений и предоставляя государственные услуги, отвечающие местным условиям.

55. В большинстве развитых стран происходят значительные структурные изменения. Одной из отличительных особенностей изменений является возрастание роли знаний в экономической деятельности. В этих странах происходила эволюция от преимущественно сельскохозяйственной экономики, в которой центральную роль играли земельные ресурсы, к промышленной экономике, основанной на природных ресурсах и рабочей силе, и затем преимущественно к основанной на знаниях экономике, в которой ключевым ресурсом являются знания.

56. В развивающихся странах знания и управление знаниями также могут играть важную роль в обеспечении экономического роста и содействии структурным изменениям, когда движущими силами экономического роста выступают профессиональные навыки, ноу-хау и технические изменения. Нарращиванию производственного потенциала также может способствовать использование знаний на местном уровне, знаний коренного населения и неформальных общинных знаний. Знания коренного населения часто упоминаются как имеющие уникальное значение для конкретной культуры или общества¹⁷. Между тем во многих странах отсутствуют возможности извлечения информации из этих систем знаний. Развитие производственного потенциала страны должно также включать в себя укрепление институтов и другие стратегии по поощрению инвестиций в исследования и разработки для расширения возможностей использования местных знаний и знаний коренного населения.

V. Достижение целей устойчивого развития

Макроэкономическая политика и устойчивое развитие

57. Макроэкономическая политика оказывает мощное и широкое воздействие на устойчивое развитие. Связи и взаимодействие между ними можно проследить на основе трех главных компонентов устойчивого развития: экономического развития, социального развития и охраны окружающей среды. Связь с первым компонентом является прямой, поскольку макроэкономическая политика является неотъемлемой частью экономического развития.

58. Взаимосвязь между макроэкономической политикой и социальным развитием касается способности первой, как об этом было сказано ранее, содействовать обеспечению полной занятости и достойной работы в целях искоренения нищеты, а также повышения доходов для инвестиций и расходов на социальные цели. Успехи в области социального развития, в частности в сфере образо-

¹⁷ См. www.worldbank.org/afr/ik/basic.htm.

вания и здравоохранения, также способствуют экономическому росту посредством укрепления производственного потенциала в области человеческого капитала.

59. На момент проведения в 1992 году в Рио-де-Жанейро, Бразилия, Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (Встреча на высшем уровне «Планета Земля») связь между макроэкономикой и окружающей средой была еще слабо изучена. Исторически упор традиционно делался на максимальное обеспечение экономического роста, при этом вопросы обеспечения устойчивости оставались без внимания. Однако в ходе исследований после Встречи на высшем уровне «Планета Земля» было выявлено, что макроэкономика и окружающая среда неразрывно связаны друг с другом и что охрана окружающей среды играет важную роль в процессе роста и развития. К числу важных вопросов относятся способность обеспечить налоговые поступления для покрытия государственных расходов на охрану окружающей среды и инвестиции в «зеленые» технологии.

60. Макроэкономическая политика, направленная на содействие неуклонному росту и производительной занятости, является важным элементом обеспечения охраны окружающей среды. С другой стороны, нищета не только является одним из серьезных факторов, приводящих к росту городских трущоб, но и ведет к обезлесению¹⁸. Странам, в которых наблюдается стабильный и неуклонный рост, легче уделять внимание решению экологических вопросов, чем странам с нестабильной и стагнирующей экономикой.

61. В то же время экологические проблемы могут негативно сказаться на экономическом росте. Существует множество свидетельств препятствий для роста, возникающих в результате снижения производительности труда из-за болезней, плохих урожаев, вызванных деградацией почв, и сокращения уловов рыбы и поступлений от туризма по причине береговой эрозии и истощения морских запасов. Расходы на здравоохранение, направленные на смягчение или недопущение этих и других негативных последствий деградации окружающей среды для человека, могут привести к более значительным бюджетным ассигнованиям. Это может еще больше ограничить расходование государственных средств и отвлечь ресурсы от целей инвестирования в укрепление роста.

62. Макроэкономическая политика и существующие условия могут иметь негативные экологические последствия и либо нанести ущерб окружающей среде, либо замедлить прогресс на пути достижения устойчивого развития. В периоды спада или осуществления макроэкономических мер, направленных на недопущение сокращения производства, в государственных директивных органах и среди широкой общественности экономические проблемы могут превалировать над экологическими.

63. Макроэкономическая политика может также оказывать воздействие на окружающую среду через торговлю. Например, макроэкономическая политика по стимулированию роста в развитых странах может способствовать росту в развивающихся странах благодаря повышению спроса на их экспорт. Приведет ли

¹⁸ Alexander S.P. Pfaff and others, "Effects of poverty on deforestation: distinguishing behavior from location", Agricultural and Development Economics Division Working Paper, No. 04–19 (Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2004). Имеется на веб-сайте по адресу www.fao.org/docrep/007/ae401e/ae401e00.htm.

этот рост к ухудшению состояния окружающей среды будет зависеть от продуманности и эффективности экологической политики страны-экспортера и от того, вызывают ли соответствующие отрасли, расширяющие свое производство, большее загрязнение.

64. Поэтому необходимо обеспечить принятие продуманной экологической политики как в развитых, так и в развивающихся странах. Такая политика должна быть в состоянии противостоять макроэкономической нестабильности и политическим колебаниям и укреплять возможности устойчивого развития, в частности в интересах людей, проживающих в условиях нищеты. Хотя часто говорится о компромиссе между экономическим ростом и охраной окружающей среды, результаты недавних оценок Организации Объединенных Наций говорят о том, что при достаточном инвестировании в обеспечение более устойчивого и «зеленого» развития можно добиться сочетания быстрого роста с охраной окружающей среды в развивающихся странах¹⁹.

Экономический рост и потребление природных ресурсов

65. В 2011 году Международная группа по ресурсам предупредила, что к 2050 году человечество может достичь уровня потребления в размере 140 млрд. тонн полезных ископаемых, руды, ископаемого топлива и биомассы в год, то есть в три раза больше нынешнего уровня потребления, если страны не начнут «отделять» темпы экономического роста от темпов потребления природных ресурсов²⁰. Группа отметила, что в развитых странах среднее потребление этих ключевых ресурсов составляет 16 тонн на душу населения, а в ряде развитых стран — 40 и более тонн. Для сравнения, среднее потребление этих ресурсов в Индии составляет сегодня 4 тонны на душу населения в год.

66. Под «отделением» имеется в виду сокращение объема ресурсов, таких как ископаемое топливо или вода, используемых в экономической деятельности, и устранение связи между экономическим ростом и развитием и ухудшением состояния окружающей среды. «Отделение» ресурсов означает сокращение темпов использования ресурсов на конкретный вид экономической деятельности, а под результатами «отделения» имеется в виду сохранение объема производства при сокращении негативного воздействия на окружающую среду в результате экономической деятельности.

67. В определенной степени «отделение» ресурсов уже происходит благодаря техническим нововведениям. Тем не менее, хотя в отдельных географических районах местное воздействие на окружающую среду уменьшилось, общие глобальные негативные последствия для окружающей среды становятся все более серьезными.

¹⁹ *World Economic and Social Survey 2011: The Great Green Technological Transformation* (United Nations publication, Sales No. E.11.II.C.1). Имеется на веб-сайте по адресу www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_current/2011wess.pdf.

²⁰ UNEP, *Decoupling Natural Resource Use and Environmental Impacts from Economic Growth* (2011). Имеется на веб-сайте по адресу www.unep.org/resourcepanel/decoupling/files/pdf/decoupling_report_english.pdf.

68. Решение страны принимать активные меры по «отделению» связано как с потенциальными выгодами, так и с корректировками. Выгоды заключаются в обеспечении более действенного и эффективного использования ресурсов; сокращении негативного воздействия на окружающую среду — и тем самым в позитивном вкладе во всеобщее достояние — путем сокращения масштабов истощения ресурсов, уменьшения выбросов углерода и уровня загрязнения; и в позитивных сопутствующих последствиях, таких как создание рабочих мест в результате инвестиций в новые технологии и исследования и разработки.

69. В то же время стратегия «отделения» требует существенных изменений государственной политики и структур потребления и производства. В случае «отделения» экономического роста от потребления ископаемого топлива и перехода на альтернативные источники энергии может иметь место рост расходов на энергоресурсы, который должен покрываться промышленностью или потребителями или субсидироваться государством, следствием чего может стать снижение темпов экономического роста. Такие расходы легче нести развитым, нежели развивающимся странам, которые основной упор делают на искоренение нищеты.

70. Решение о содействии «отделению» также потребует проведения содержательного социального диалога и поддержки со стороны широкой общественности. Кроме того, необходимо будет создать благоприятные условия, которым бы способствовали бюджетно-налоговые и финансовые инструменты и стимулы, поощряющие инновации, проведение научных исследований и развитие знаний, а также приобретение энергосберегающих и экологически безопасных технологий (пример усилий по «отделению» макроэкономического роста от потребления энергоресурсов приводится во вставке 5).

71. Независимо от того, осуществляет ли та или иная страна активную стратегию по «отделению», вопрос об устойчивости ее базы природных ресурсов должен, тем не менее, конкретно затрагиваться в ее макроэкономической политике роста и учитываться при выработке политики в отношении прямых иностранных инвестиций в горнодобывающие отрасли.

72. Соображения, связанные с использованием природных ресурсов и экологией, также ведут к пересмотру предположений относительно экономического роста и признанию недостаточности показателя ВВП как индикатора роста и благосостояния. Проводятся исследования для определения надлежащих показателей и разработки более строгих, научно обоснованных методов измерения устойчивости и благополучия с целью их введения в системы национальных счетов и использования для принятия более обоснованных политических решений. Для всестороннего учета всех аспектов устойчивого развития были предложены новые и альтернативные показатели, дополняющие ВВП или остающиеся его за рамками рассмотрения. Однако к настоящему времени не было достигнуто широкого согласия по какому-либо из альтернативных показателей или выработано консенсуса по данному вопросу.

Вставка 5

Дания: макроэкономический рост и энергопотребление

С 1990-х годов Дания занимается «отделением» макроэкономического роста от энергопотребления, в то же время сокращая объем выбросов парниковых газов. Страна имеет давнюю историю принятия стратегических решений и обеспечения политической стабильности на основе консенсуса. Правительство Дании провело всеохватное и открытое обсуждение с целью заручиться широкой поддержкой заинтересованных сторон всеобъемлющей концепции энергетической политики.

Долгосрочная цель страны в сфере энергетики состоит в том, чтобы стать независимой от ископаемого топлива к 2050 году. В 2011 году правительство Дании опубликовало «Стратегию в области энергетики до 2050 года: от угля, нефти и газа к «зеленой» энергетике» — стратегический документ, содержащий ряд новых инициатив в области энергетики, которые следует брать за основу для выработки текущей политики и преобразования Дании в общество с низким уровнем выбросов углерода. Вопрос о включении в законодательство Дании новых инициатив в сфере энергетической политики, изложенных в «Стратегии в области энергетики до 2050 года», будет обсуждаться в парламенте. Правительство работает над достижением широкого согласия по долгосрочной цели и инициативам Стратегии до 2020 года.

Источник: Energy Policies of IEA Countries: Denmark — 2011 Review (Paris, OECD and International Energy Agency (IEA), 2011), имеется на веб-сайте по адресу www.oecd-ilibrary.org.

Устойчивое развитие и занятость

73. В ответ на финансовый кризис 2009 года многие крупные страны приняли пакеты стимулирования экологических мер. «Зеленая» доля в общем объеме пакетов стимулирования составляла от 3 процентов в Японии до 81 процента в Республике Корея. Многие из этих мер стимулирования были направлены на повышение энергоэффективности зданий, железных дорог и электросетей, и лишь незначительная часть была направлена на возобновляемые источники энергии²¹. С этими стимулами связано создание порядка 4 млн. рабочих мест, большая часть из которых финансировалась за счет заемных средств.

74. Во многих развивающихся странах одним из препятствий на пути перехода к экономике с низким уровнем выбросов, особенно в странах с небольшим внутренним рынком технологий с низким уровнем выбросов, будет проблема наличия финансовых средств для инвестиций. Макроэкономическая политика должна быть постоянно ориентирована на инвестиции, в связи с чем необхо-

²¹ Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, “Green jobs and social inclusion”, Rio 2012 Issues Brief, No. 7 (2011). Имеется на веб-сайте по адресу www.uncsd2012.org/rio20/index.php?menu=138.

димо подготовить институциональные реформы, включая меры по рекапитализации и переориентированию банков развития. Эти сдерживающие факторы служат важным напоминанием о том, что любое масштабное побуждение развивающихся стран к направлению государственных средств на цели устойчивого развития должно иметь глобальный характер.

75. Рабочие места часто являются основным политическим аргументом в пользу политики устойчивого развития, хотя в рамках большинства мер по обеспечению такого развития создание «зеленых» рабочих мест рассматривается как сопутствующая выгода, а не главная цель. Поскольку нет общепринятого определения «зеленых» рабочих мест, более полезным было бы рассмотреть чистые последствия для занятости в сфере экономики политики и мер, принимаемых в целях перехода к «зеленой» экономике.

76. В докладе, подготовленном в рамках Инициативы по созданию «зеленых» рабочих мест Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), МОТ, Международной организации предпринимателей и Международной конфедерации профсоюзов, указывается, что количество «зеленых» рабочих мест в мире за период с 2006 по 2030 годы может увеличиться с 2,3 млн. до 20 млн.²², что означает создание 750 000 «зеленых» рабочих мест в год. Один только Китай к 2020 году будет иметь 4,5 млн. рабочих мест в сфере ветровой и солнечной энергии. С другой стороны, только лишь «зеленые» рабочие места не будут ответом на достижение глобальной цели в области обеспечения занятости — создание к 2050 году порядка 63 млн. достойных новых рабочих мест в год.

77. После кризиса Генеральный секретарь предложил «новый глобальный зеленый курс» для ускорения восстановления экономики и создания рабочих мест, наряду с решением задач, связанных с устойчивым развитием, изменением климата и обеспечением продовольственной безопасности, путем осуществления в развивающихся странах крупных государственных инвестиций в возобновляемые источники энергии и продовольственно-сельскохозяйственные предприятия, принадлежащие мелким собственникам, с целью стимулирования дополнительных частных инвестиций. Это потребует глобального перекрестного субсидирования и полномасштабных государственных инвестиций для привлечения частных инвестиций. Вследствие доступности кредитов и чрезмерного инвестирования в годы, предшествовавшие кризису, сегодня в мире стоит проблема недостаточной загруженности избыточных мощностей в наиболее прибыльных секторах экономики. В этой ситуации лишь должным образом скоординированные трансграничные государственные инвестиции могут использоваться для финансирования необходимых «зеленых» общественных благ и стимулирования дополнительных частных инвестиций за счет создания партнерств с участием государственного и частного секторов, в целях решения этих глобальных задач.

²² United Nations Environment Programme, *Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World* (Nairobi, 2008). Имеется на веб-сайте по адресу: www.unep.org/labour_environment/PDFs/Greenjobs/UNEP-Green-Jobs-Report.pdf.

VI. Глобальная координация в целях создания благоприятных условий

78. Глобальный финансово-экономический кризис 2008–2009 годов послужил толчком для беспрецедентного уровня координации действий правительств и директивных органов во всем мире. Однако с тех пор так и не было сформулировано четкого скоординированного ответа на нынешние серьезные проблемы, включая высокий уровень безработицы во всем мире. Необходимо обеспечить внушающую доверие и эффективную координацию политики для восстановления баланса мировой экономики и создания более благоприятных международных условий.

79. Для обеспечения надежной и жизнеспособной мировой экономики требуется твердая глобальная координация макроэкономической политики. Необходимо на международном уровне обеспечить функционирование и координацию конкретных механизмов для достижения максимальных результатов политических решений и сокращения возможностей для спекуляций и получения конкурентных преимуществ, которые в противном случае могут возникнуть в тех случаях, когда страны будут пытаться найти решение в индивидуальном порядке. Эти механизмы будут включать в себя скоординированные антициклические мероприятия, направленные на смягчение последствий циклов подъема и спада, а также координацию мер по финансовому регулированию для сведения к минимуму и сдерживания финансово-экономических кризисов и финансовой нестабильности.

80. Несмотря на выдвигавшиеся предложения и проводившиеся дискуссии относительно создания официальных глобальных координационных механизмов для осуществления этих конкретных мер, в настоящее время международного консенсуса по этому вопросу не достигнуто. Организация Объединенных Наций будет продолжать служить всеохватным форумом для рассмотрения и обсуждения вопросов глобальной координации. Она готова возглавить процесс осуществления и оказывать поддержку согласованному на международном уровне координационному механизму.

VII. Рекомендации

81. В отношении макроэкономической политики в области создания рабочих мест, укрепления производственного потенциала и достижения устойчивого развития и целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в контексте устойчивого, всеохватного и справедливого экономического роста в целях искоренения нищеты были представлены следующие рекомендации.

Создание рабочих мест и достойная работа

82. **Странам следует рассмотреть в качестве приоритетной цели макроэкономической политики вопросы создания рабочих мест и обеспечения полной занятости с целью удовлетворения насущной потребности в создании рабочих мест и обеспечении достойной работы.**

83. Правительствам следует использовать налогово-бюджетную политику для содействия развитию производственного потенциала в интересах экономического роста и создания рабочих мест. Например, правительствам следует рассмотреть вопрос об увеличении объема расходов на инфраструктуру и содействие структурным преобразованиям за счет налогово-бюджетных мер стимулирования.

84. Странам следует использовать кредитно-денежную политику для повышения стабильности финансового сектора и поддерживать трудоемкие производственные сектора, включая малые и средние предприятия и сельское хозяйство.

85. Валютная политика и политика регулирования потоков краткосрочного капитала должна дополнять бюджетно-налоговую и кредитно-денежную политику, направленную на структурные преобразования и обеспечение стабильности финансового сектора.

86. Правительствам следует продолжать антициклические меры для сведения к минимуму нестабильности производства и смягчения последствий потери рабочих мест во время экономических спадов.

87. Правительствам следует рассмотреть вопрос о непосредственном создании рабочих мест, например о программах гарантированной занятости в сельских районах, в рамках своего вклада в социальную защиту и социальные услуги в целях уменьшения уязвимости и предоставления наименее благоприятным слоям возможности участвовать в процессе экономического роста и получать выгоды от него.

88. Правительствам следует оказывать поддержку обеспечению занятости и достойной работы в частном секторе путем создания надлежащих условий, включая благоприятные и внушающие доверие нормативные рамки и дополнительные инвестиции, особенно в трудоемкие сектора и сектора, использующие «зеленые» технологии.

89. Правительствам следует определять стратегии, способные повысить трудоустройство и занятость для групп, которым присущи традиционно более высокие показатели безработицы или нестабильной занятости, таких как молодые люди, женщины и инвалиды.

90. Правительствам следует использовать механизмы социального диалога для определения приоритетов развития и формулирования макроэкономической политики, обеспечивающей повышение зарплат и улучшение условий работы в целях обеспечения всестороннего и инклюзивного экономического роста и развития с упором на честное и справедливое распределение экономических благ.

Производственный потенциал и экономический рост

91. При разработке и осуществлении мер макроэкономической политики, направленных на укрепление производственного потенциала, директивным органам следует использовать конкретную информацию по их странам. Хотя у стран и имеются отдельные общие черты, ситуация в каждой из них является особой и не может быть единого решения для всех.

92. Для того чтобы макроэкономическая политика оказывала содействие укреплению производственного потенциала в интересах экономического роста бюджетно-налоговая политика должна обеспечить стабильный совокупный спрос и достаточный объем государственных инвестиций и расходов на цели подготовки квалифицированных кадров и создания инфраструктуры. Кредитно-денежная политика, включая систему финансового регулирования, должна обеспечить предоставление достаточных кредитных средств для поддержки инвестиций в производственный потенциал, например инвестиций в исследования и разработки.

93. Должны быть созданы более широкие бюджетно-финансовые возможности, позволяющие правительствам развивающихся стран инвестировать средства в производственный потенциал.

94. Правительствам следует продолжать реализацию различных вариантов финансирования новых проектов по созданию инфраструктуры и поддержания и восстановления существующих, таких как проекты в рамках партнерства между государственным и частным секторами, при соответствующем разделении условных обязательств и рисков. Свою эффективность в этом плане также доказали региональные банки развития и другие инициативы в области финансирования.

95. Существует потребность в создании эффективных и благоприятных международных условий, и международное сообщество должно поддерживать бедные страны в укреплении их производственного потенциала путем увеличения помощи и обеспечения приемлемого по ценам доступа к технологиям, особенно «зеленым» технологиям.

Достижение целей устойчивого развития

96. Стратегии по обеспечению более устойчивого развития должны разрабатываться с учетом контекста конкретной страны, принимая во внимание местные условия, обеспеченность ресурсами, социальные потребности и наличие финансовых ресурсов.

97. На основе принципа общей, но дифференцированной ответственности и развития, и развивающиеся страны должны стремиться к ограничению негативных последствий экономического роста путем принятия стратегических мер, направленных на реструктуризацию и «отделение» роста от природных ресурсов, с тем чтобы сделать рост менее ресурсоемким и загрязняющим.

98. При разработке политики в области развития и макроэкономической политики следует делать упор на определении и осуществлении взаимовыгодных стратегий, обеспечивающих одновременные экономические, социальные и экологические преимущества. Макроэкономическая политика и любая другая соответствующая экономическая политика, например в области торговли и приватизации, должна быть направлена на недопущение экологического и социального ущерба.

99. Исследователи, занимающиеся вопросами макроэкономической политики, и директивные органы должны более детально проанализировать проблему устойчивости долгосрочного экономического роста, особенно в контексте все большего дефицита природных ресурсов, ухудшения состояния глобальной окружающей среды, увеличения объема выбросов углерода и изменения климата.

Глобальная координация в целях создания благоприятных условий

100. На глобальном уровне необходимо обеспечить внушающую доверие и эффективную координацию политики в целях обеспечения скоординированного и устойчивого восстановления сбалансированности мировой экономики и создания благоприятных международных условий для решения текущих макроэкономических проблем, в частности проблемы беспрецедентно высокого уровня безработицы в мире.
