



# ДОКЛАД О ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИИ

за 2021 год

ОТ ВОССТАНОВЛЕНИЯ К УСТОЙЧИВОСТИ:  
СКВОЗЬ ПРИЗМУ РАЗВИТИЯ

40-й  
ЮБИЛЕЙНЫЙ ВЫПУСК



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ



# ДОКЛАД о ТОРГОВЛЕ и РАЗВИТИИ за 2021 год

ОТ ВОССТАНОВЛЕНИЯ К УСТОЙЧИВОСТИ:  
СКВОЗЬ ПРИЗМУ РАЗВИТИЯ

Доклад секретариата  
Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию



ОРГАНИЗАЦИЯ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
Женева, 2021 год

© 2021 год, Организация Объединенных  
Наций  
Все права защищены во всем мире

---

Запросы на воспроизведение выдержек или  
фотокопирование следует направлять в Центр  
коллективного лицензирования авторских  
прав на сайте [copyright.com](http://copyright.com).

Все остальные запросы о правах и лицензиях,  
в том числе о вторичных авторских правах,  
следует направлять по адресу:

United Nations Publications,  
405 East 42nd Street,  
New York, New York 10017,  
United States of America

Эл. почта: [publications@un.org](mailto:publications@un.org)  
Веб-сайт: <https://shop.un.org/>

---

Употребляемые обозначения и изложение  
материала на любой карте в настоящей  
работе не означают выражения со стороны  
Организации Объединенных Наций какого бы  
то ни было мнения относительно правового  
статуса любой страны, территории, города  
или района или их властей или относительно  
делимитации их границ

Эта публикация была отредактирована на  
внешней основе.

---

Публикация Организации Объединенных Наций,  
издана Конференцией Организации Объединенных  
Наций по торговле и развитию.

UNCTAD/TDR/2021
eISBN: 978-92-1-001032-0 ISSN: 0251-7981 eISSN: 2414-9144

## Содержание

Пояснительные примечания .....	ix
Сокращения .....	x
<b>ОБЗОР</b> .....	<b>I–XVI</b>

### Глава 1

#### **ГЛОБАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ: ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ВИБРАЦИИ ИЛИ ТЩЕТНОЕ ОЖИДАНИЕ?**.....

<b>A. Введение</b> .....	<b>1</b>
<b>B. Мировая экономика: отстраиваем отдельно?</b> .....	<b>3</b>
1. Перспективы глобального роста .....	3
2. Инфляционный нажим: «Единственное, чего нам следует бояться, — это самого страха».....	7
3. Бюджетная политика и государственный долг .....	11
4. Выбор времени для антициклических мер или нацеливание на развитие?.....	16
<b>C. Глобальные финансы и уязвимости развивающихся стран</b> .....	<b>20</b>
1. Долговая уязвимость развивающихся стран: никаких признаков уменьшения на горизонте .....	25
<b>D. Тенденции международной торговли</b> .....	<b>29</b>
1. Товары и услуги .....	29
2. Сырьевые рынки .....	33
<b>E. Тенденции по регионам</b> .....	<b>37</b>
1. Северная Америка и Европа.....	37
2. Латинская Америка и Карибский бассейн .....	39
3. Российская Федерация и Центральная Азия.....	40
4. Восточная Азия.....	41
5. Южная Азия.....	42
6. Юго-Восточная Азия.....	42
7. Западная Азия .....	43
8. Океания.....	44
9. Африка .....	44
<b>Примечания</b> .....	<b>46</b>
<b>Литература</b> .....	<b>48</b>
<b>Приложение: Методологическое примечание к вставке 1.1</b> .....	<b>52</b>

### Глава 2

#### **НЕПРОСТАЯ ИСТОРИЯ ДЕВИЗА «ОТСТРОИТЬ ЛУЧШЕ, ЧЕМ БЫЛО»: ОТ ДОЛГОВОГО КРИЗИСА 1980-Х ГОДОВ ДО COVID-19**.....

<b>A. Введение</b> .....	<b>53</b>
<b>B. Сорокалетие «Доклада о торговле и развитии»</b> .....	<b>54</b>
1. Идти против течения .....	54
2. Потерянное десятилетие .....	55
3. Появление финансиализации .....	56
4. Победители и проигравшие .....	59
5. Ускорение роста; усиление диспропорций.....	60
6. Особенность, а не недостаток.....	62
7. Новая нормальность против нового курса .....	64
8. Назад в будущее.....	64

<b>С. Жизнь в прошлом</b> .....	66
1. Картина роста.....	67
2. Пусковые механизмы замедления.....	68
3. Неблагоприятная конъюнктура для большинства развивающихся регионов.....	69
4. Преодоление дилемм взаимозависимости .....	73
<b>D. От экономического восстановления к отстраиванию лучше, чем было</b> .....	74
1. Предотвращение раздельного развития.....	75
2. Укрощение рантье.....	79
3. Достижение результативности зеленых программ восстановления .....	82
<b>E. К новому экономическому урегулированию</b> .....	88
<b>Примечания</b> .....	92
<b>Литература</b> .....	93
<b>Приложение</b> .....	98

### Глава 3

<b>ЭТО КОНЕЦ СВЕТА, КАКИМ МЫ ЕГО ЗНАЕМ: ИЗУЧЕНИЕ ЛАНДШАФТА АДАПТАЦИИ</b> .....	99
<b>A. Введение</b> .....	99
<b>B. Соответствие масштабу проблемы адаптации</b> .....	100
1. Замедление роста и увеличение разрыва .....	103
2. Последствия для секторов и регионов.....	104
3. Экономические издержки адаптации.....	106
<b>C. Разъединенная архитектура управления климатом</b> .....	109
<b>D. Адаптация к изменению климата: рискованное дело?</b> .....	113
<b>E. Заключение</b> .....	117
<b>Примечания</b> .....	118
<b>Литература</b> .....	119

### Глава 4

<b>ОТ СНИЖЕНИЯ РИСКОВ К ДИВЕРСИФИКАЦИИ: ЗАСТАВИТЬ СТРУКТУРНЫЕ СДВИГИ СЛУЖИТЬ АДАПТАЦИИ К ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА</b> .....	123
<b>A. Введение</b> .....	123
<b>B. Модель развития Льюиса для мира климатических ограничений</b> .....	125
1. Капитальные вложения .....	126
2. Потенциал государства.....	127
3. Связи .....	128
<b>C. Изменение климата, развитие и восстановление после пандемии</b> .....	129
<b>D. Политика, соединяющая стратегии структурной трансформации и адаптации к изменению климата</b> .....	137
1. Новый взгляд на промышленную политику.....	137
2. Бюджетная политика .....	143
3. Роль центральных банков .....	143
4. К государству зеленого развития .....	145
<b>E. Заключение</b> .....	148
<b>Примечания</b> .....	149
<b>Литература</b> .....	151

**УПРАВЛЕНИЕ АДАПТАЦИЕЙ: ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ ТОРГОВЛИ И ФИНАНСОВ.....**

.....	157
<b>А. Введение.....</b>	<b>157</b>
<b>В. Адаптация к изменению климата и международная торговая система.....</b>	<b>159</b>
1. Торговля и окружающая среда в соглашениях ВТО и других торговых соглашениях.....	159
2. Механизм пограничной углеродной корректировки в эпоху глобальных цепочек создания стоимости.....	160
3. Курс на либерализацию экологических товаров и услуг.....	163
4. Могут ли правила международной торговли способствовать экономике замкнутого цикла? .....	164
5. Дальнейшие шаги по повестке дня в области торговли и окружающей среды.....	166
<b>С. Финансирование адаптации к изменению климата: проблемы, инструменты и институты .....</b>	<b>168</b>
1. Роль ОПР и климатических фондов.....	169
2. Списание долга для адаптивного развития.....	171
3. Топография зеленого финансирования: инструменты и учреждения .....	174
<b>Д. Банки и климатическое финансирование.....</b>	<b>178</b>
1. Специализированные зеленые банки.....	178
2. Многосторонние банки развития с повесткой дня в области изменения климата.....	179
<b>Е. Рекомендации по политике.....</b>	<b>183</b>
<b>Ф. Заключение .....</b>	<b>185</b>
<b>Примечания .....</b>	<b>186</b>
<b>Литература .....</b>	<b>188</b>

## Перечень диаграмм

### Диаграмма

1.1	Объем мирового производства в 2016–2022 годах.....	3
1.2	Экономические последствия ГФК в 2009–2010 годах против Covid-19 в 2020–2021 годах.....	5
1.3	Рост реальных доходов в отдельных странах в 2021 году по сравнению с 2019 годом.....	5
1.4	Реальный ВВП и расходы на личное потребление в Соединенных Штатах в 2019–2021 годах...	7
1.5	Доля занятых в населении Соединенных Штатов в январе 2005 года — июле 2021 года.....	7
1.6	Инфляция потребительских цен в отдельных странах в декабре 2005 года — декабре 2020 года.....	8
1.7	Изменение курса отдельных валют по отношению к доллару Соединенных Штатов в отдельные периоды времени с 1 января 2020 года по 30 июля 2021 года.....	9
1.8	Инфляция потребительских цен в Соединенных Штатах и еврозоне.....	9
1.9	Отклонение динамики цен от тренда 2-процентной инфляции в отдельных странах в декабре 2005 года — апреле 2021 года.....	10
1.10	Десятилетняя безубыточная инфляция в Соединенных Штатах.....	10
1.11	Реальная заработная плата в Соединенных Штатах в январе 1979 года — марте 2021 года.....	11
1.12	Дополнительные первичные расходы в 2020 году в сопоставлении с унаследованной задолженностью в развивающихся и развитых странах.....	15
1.13	Государственные и частные инвестиции в отдельных группах стран в 1995–2016 годах.....	19
1.14	Чистые потоки частного капитала в развивающихся странах в 2017–2021 годах.....	20
1.15	Общий внешний долг по отношению к экспортным доходам развивающихся стран в 2009–2020 годах.....	26
1.16	Профиль погашения суверенных облигаций отдельных регионов в 2021–2030 годах.....	27
1.17	Валовой государственный долг по отношению к государственным доходам в отдельных регионах развивающихся стран и развитых странах в 2000–2026 годах.....	28
1.18	Мировая торговля товарами, январь 2015 года — май 2021 года.....	30
1.19	Мировой экспорт в тоннах по типам судов за период с 1 января 2020 года по 31 мая 2021 года.....	31
1.20	Ежемесячные индексы цен по группам сырьевых товаров в январе 2002 года — мае 2021 года.....	34
2.1	Замедление глобального экономического роста в 1971–2020 годах.....	58
2.2	Основные определяющие факторы рассмотренного сценария: глобальные агрегаты в 2001–2030 годах.....	68
2.3	Текущие операции отдельных групп в 2001–2030 годах.....	70
2.4	Чистое кредитование частного и государственного сектора в 2001–2030 годах.....	71
2.5	Прогноз динамики роста в зависимости от макрофинансовых тенденций в 2022–2030 годах.....	73
2.6	Жилье, акции и производство в развитых странах с первого квартала 2000 года по первый квартал 2021 года.....	76
2.7	Доля труда в Соединенных Штатах после рецессии.....	77
2.A.1	Stock and housing appreciations in selected countries, first quarter 2000 to first quarter 2021 ....	98
3.1	Последствия стихийных бедствий в 2000–2019 годах по сравнению с 1980–1999 годами.....	101
3.2	Рост риска катастрофических событий с повышением температуры.....	102
3.3	Потери ВВП в середине века из-за глобального потепления по регионам.....	103
5.1	Выбросы CO <sub>2</sub> и внутренний конечный спрос и валовой экспорт стран ОЭСР и стран, не входящих в ОЭСР.....	161
5.2	Рост выбросов CO <sub>2</sub> , связанных с производством товаров, формирующих валовой экспорт и валовой импорт группы стран ОЭСР в торговле со странами, не входящими в ОЭСР.....	162
5.3	Оценки финансирования адаптации и предотвращения изменения климата.....	171
5.4	Зеленые облигации: общая сумма выпусков за период 2014–2020 годов.....	176



### Диаграмма во вставке

V1.1	Оценка масштабов мер бюджетного стимулирования в связи с Covid-19 в 2020 году.....	13
V1.2	Предложенное распределение СДР 2021 года по группам развивающихся стран.....	22
V1.3	Использование уже распределенных СДР по группам стран по состоянию на 31 мая 2021 года....	23
5.V1.1	Группы стран СНД, ССД и У20 — показатели устойчивости внешнего долга в 2019 году....	173
5.V1.1	Прогнозируемое распределение СДР — все СНД, ССД и У20.....	173
5.V1.2	Доля стран, уязвимых для изменения климата и готовых к адаптации* по группам стран (в %) в 2019 году .....	174

## Перечень таблиц и вставок

### Таблица

1.1	Рост мирового производства в 1991–2022 годах .....	4
1.2	Мировые цены на сырьевые товары в 2008–2021 годах.....	35
2.1	Среднегодовой прирост на душу населения по регионам в 1951–2020 годах.....	59
2.2	Экономический рост регионов мира в 2001–2030 годах .....	67
2.3	Выбросы CO <sub>2</sub> и экономический рост в Китае, Соединенных Штатах и Европейском союзе в 1999–2018 годах.....	82
3.1	Страны и территории с наибольшими потерями для экономики в % ВВП.....	105
3.2	Возможные области принятия мер по адаптации к изменению климата.....	110
5.1	Ведущие экспортеры экологически значимых товаров .....	163
5.2	Поступления развивающихся стран от таможенного обложения экологических товаров в 2019 году.....	165
5.3	Объемы и потоки климатического финансирования (по сообщениям доноров).....	170
5.4	Составляющие климатического финансирования МБР в 2020 году .....	181
5.5	Партнеры МБР по климатическому софинансированию в 2020 году .....	181
5.6	Резюме финансового ландшафта .....	182

### Таблица во вставке

5.V1.1	Прогнозируемое распределение СДР — все СНД, ССД и У20.....	173
--------	--	-----

### Вставка

1.1	Меры бюджетного стимулирования в 2020 году: оценка постфактум .....	13
1.2	Тернистый путь к устойчивости государственного долга: перспектива развития.....	17
1.3	Деньги на что-то: переход к расширенной роли специальных прав заимствования .....	22
1.4	Возросшая продовольственная уязвимость в условиях роста продовольственных цен....	46
3.1	Национальные программы действий по адаптации (НПДА).....	107
5.1	Оттенки уязвимости — проблемы климата, финансирования и реализации ЦУР, с которыми сталкиваются страны У20 .....	172
5.2	Что делает банк «зеленым»?.....	177



## Пояснительные примечания

### Классификация стран и товарных групп

Используемая в настоящем *Докладе* классификация стран принята исключительно для удобства статистических и аналитических сопоставлений и необязательно означает какую-либо оценку стадии развития конкретной страны или района.

В системе Организации Объединенных Наций не существует какой-либо общепринятой классификации стран или регионов, подразделяемых на «развивающиеся», «с переходной экономикой» и «развитые». В настоящем *Докладе* используется классификация, определение которой дано в *UNCTAD Handbook of Statistics 2020* («Статистическом справочнике ЮНКТАД за 2020 год») (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.21.II.D.1) применительно к этим трем основным группам стран (см. [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdstat45\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdstat45_en.pdf)).

Если не указано иное, в статистическом плане используемые в настоящем *Докладе* региональные группы и классификации по товарным группам в целом совпадают с применяемыми в «Статистическом справочнике ЮНКТАД за 2020 год». Данные по Китаю не включают данных по Особому административному району Гонконг (ОАР Гонконг), Особому административному району Макао (ОАР Макао) и провинции Китая Тайвань.

В соответствующих случаях под «страной» понимаются также территории или районы.

Если не указано иное, при упоминании в тексте или таблицах «Латинской Америки» имеются в виду также и карибские страны.

Если не указано иное, при упоминании в тексте или таблицах «Африки к югу от Сахары» имеется в виду также Южная Африка.

### Прочие примечания

Под упоминаемым в тексте *ДТР* имеется в виду «Доклад о торговле и развитии» (за конкретный год). Например, под *ДТР-2020* имеется в виду «Доклад о торговле и развитии за 2020 год» (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.20.II.D.30).

Под Соединенными Штатами в тексте имеются в виду Соединенные Штаты Америки, а под Соединенным Королевством — Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии.

Если не указано иное, термин «доллар» (долл.) означает доллар Соединенных Штатов.

Термин «миллиард» означает 1000 миллионов.

Термин «триллион» означает 1 000 000 миллионов.

Термин «тонны» означает метрические тонны.

Годовые темпы роста и изменений рассчитываются как среднегеометрические темпы.

Если не указано иное, экспорт показан в ценах фоб, а импорт — в ценах сиф.

Тире (–) между годами (например, 2019–2021 годы) используется для обозначения всего указанного периода, включая первый и последний годы.

Косая черта (/) между двумя годами (например, 2019/20 год) означает финансовый или сельскохозяйственный год.

Точка (.) в таблице означает, что данная позиция не применима.

Две точки (..) в таблице означают, что данные отсутствуют или не представлены отдельно.

Прочерк (–) или ноль (0) в таблице означает, что соответствующая величина равна нулю или пренебрежимо мала.

Сумма десятичных дробей и процентов может не совпадать с итогом из-за округления.

## Сокращения

АЦЭ	Аналитический центр группы «Экономист»
БВРС	ближневосточный респираторный синдром
БЕПС	размывание налогооблагаемой базы и вывод прибыли из-под налогообложения
БМР	Банк международных расчетов
БРИКС	Бразилия, Российская Федерация, Индия, Китай и Южная Африка
БСВЗ	бедные страны с высокой задолженностью
БЭП	Бюро анализа экономической политики Нидерландов
ВБ	Всемирный банк
ВБЗВ	Всемирная база данных «затраты–выпуск»
ВВП	валовой внутренний продукт
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВСНП	Всекитайское собрание народных представителей
ВТО	Всемирная торговая организация
Г20	Группа двадцати
ГМП	Глобальная модель политики
ГФК	глобальный финансовый кризис
ГЦС	глобальные цепочки создания стоимости
ГЧП	государственно-частные партнерства
ДИПГ	долговые инструменты, учитывающие платежеспособность государства
ДЭСВ	Департамент Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам
ЕС	Европейский союз
ЕЦБ	Европейский центральный банк
ИАТА	Ассоциация воздушного транспорта
ИКТ	информационно-коммуникационные технологии
ИМФ	Институт международных финансов
ИПДО	Инициатива по прозрачности добывающих отраслей
ИПОД	Инициатива по приостановлению обслуживания долга
ИУП	Институт управления поставками Соединенных Штатов,
«Ка-эф-ве»	«Кредитанштальт фюр видерауфбау»
КС	количественное смягчение
МВП	мировой валовой продукт
МВФ	Международный валютный фонд
МГЭИК	Межправительственная группа экспертов по изменению климата
МИОЗ	Многосторонняя инициатива по облегчению бремени задолженности
МНП	многонациональные предприятия
МОТ	Международная организация труда
МРСД	механизмы реструктурирования суверенного долга
МСП	малые и средние предприятия
МЭПП	«Мировое экономическое положение и перспективы»
НБС	Национальное бюро статистики Китая
НДС	налог на добавленную стоимость
НТУ	налоги на товары и услуги
НФП	незаконные финансовые потоки
ОДО	обеспеченные долговые обязательства
ОКО	обеспеченные кредитные обязательства
ОПЕК+	Организация стран — экспортеров нефти-плюс
ОПР	официальная помощь развитию
ОСООН	Отдел статистики Организации Объединенных Наций

ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПИИ	прямые иностранные инвестиции
ПлП	пятилетний план
РА	рейтинговые агентства
САССТ	Североамериканское соглашение о свободной торговле
СДР	специальные права заимствования
СНГ	Содружество Независимых Государств
ССД	развивающиеся страны со средним доходом
ТОПК	Трастовый фонд для ограничения и преодоления последствий катастроф
ТОРС	тяжелый острый респираторный синдром
ТРИМС	связанные с торговлей инвестиционные меры
ТРИПС	торговые аспекты прав интеллектуальной собственности
УСИГ	урегулирование споров между инвесторами и государствами
ФСБР	Фонд сокращения бедности и содействия росту
ФСН	финансы, страхование и недвижимость
ЦУР	Цели устойчивого развития
ЭКЛАК	Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна
ЮНВТО	Всемирная туристская Организация Объединенных Наций
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
MSCI	индексы акций «Морган Стэнли капитал интернэшнл»
NEXGEM	Индекс рынков следующего поколения «Джей-Пи Морган»
PMI	индекс менеджеров по закупкам
WTI	западно-техасская средняя



# ОБЗОР

## Введение

Каждый кризис приносит с собой возможности. Теперь, когда мировая экономика оправляется от экономического паралича пандемии, по-видимому, появляется шанс переосмыслить ту модель, которая направляла глобальное управление мировой экономикой в течение последних сорока лет, но по большому счету не принесла, вопреки обещаниям, ни процветания, ни стабильности.

Есть некоторые признаки того, что 2021 год может ознаменовать становление более справедливой и устойчивой глобальной экономики, способной противостоять наслаивающимся шокам и кризисам и основанной на новом консенсусе взаимоотношений между государством, рынком, обществом и окружающей средой. В Соединенных Штатах Группа экономических советников президента признала необходимость перезагрузки политики — как для устранения урона, нанесенного прошлой политикой, так и для решения новых проблем на прочной основе инвестиций, как государственных, так и частных, у работников, семьи и сообщества.

Отход от приоритета рыночных догм стал очевиден и на уровне многосторонних финансовых институтов. Как в МВФ, так и во Всемирном банке признается, что экономическое мышление прошлого не может породить более устойчивой системы будущего. Одобрены масштабные программы вложений, выдвинуты инициативы по налогообложению богатых и ограничению власти монополий, получила признание роль адресного контроля за движением капитала, нашел одобрение курс на принятие активных мер по поддержке рывка зеленых инвестиций.

Иными словами, благодаря кризису, вызванному пандемией Covid-19, по-видимому, стал вырисовываться новый глобальный консенсус по проблемам экономической политики. Но все же еще преждевременно говорить об отказе от веры в нерегулируемый свободный рынок.

В 2021 году прошло 40 лет с тех пор, как инаугурационная речь президента Рейгана задала тон экономической доктрине, в которой приоритет отдавался частным интересам и рынкам, а не государству и обществу. Распространившись во всем мире, эта доктрина была закреплена в политике государств и международных организаций, где она сохраняет своих приверженцев. Даже во время пандемии бюджетный аскетизм продолжал направлять программы многостороннего кредитования многих развивающихся стран: министры торговли «семерки» призвали к более глубокой либерализации, которая еще больше сузит политическое пространство государства, в то время как обсуждение перехода к низкоуглеродной экономике во многом сводится к установлению правильных цен.

Каков же тогда вероятный путь восстановления после коронавируса? Вернется ли мир, в результате преждевременного возвращения режима жесткой экономии, к препандемийному состоянию дел с его углубляющимся и многослойным неравенством, расколом экономики, финансовыми пузырями, безответственностью корпораций и деградацией окружающей среды? Будет ли сохранена более активистская политическая повестка дня при, однако, лишь косметических усилиях по решению этих глубинных проблем? Или же в политическом пространстве, открытом пандемией, можно будет

найти новый путь к более справедливому, сбалансированному, стрессоустойчивому и климатически ответственному развитию?

В 2021 году большинство развитых стран демонстрируют подъем после спада, вызванного мерами по противодействию пандемии. Их главная задача связана с определением направленности и характера экономического роста в среднесрочной и долгосрочной перспективе, как в плане предотвращения разворотов политики, омрачивших десятилетие после глобального финансового кризиса, так и в плане окончательного перехода к энергосистеме с нулевыми выбросами углерода в соответствии с целями Парижского соглашения.

Задача, стоящая перед развивающимися странами, имеет более непосредственный характер, поскольку ограниченность бюджетного пространства, рост задолженности и неполная вакцинация вместе сдерживают восстановление и влекут за собой отставание от развитых стран. Однако за этим отставанием кроются десятилетия углубляющегося разрыва в социально-экономическом развитии, нестабильность подключения к мировым финансовым рынкам с их непостоянством потоков капитала и сужение политического пространства. Во многих странах эти структурные проблемы, препятствующие сбалансированному восстановлению, усугубляются шоками, связанными с глобальным потеплением.

В соответствии со стандартными рецептами, применявшимися во время предыдущих кризисов, в развитых странах первой реакцией на шок Covid-19 было смягчение удара по финансовым рынкам с помощью нового раунда количественного смягчения. Но правительства развитых стран вскоре оказались на незнакомой территории, поскольку ограничительные меры нанесли по экономике ответный удар, который потребовал согласованных и целенаправленных мер по защите жизней и источников заработка. Центральные банки продолжили вливание ликвидности, но в отличие от 2007–2009 годов правительства также увеличили свои расходы до невиданного за послевоенный период уровня, отказавшись при этом от ранее неприкосновенных политических позиций. Тем не менее падение производства во втором и третьем кварталах 2020 года было беспрецедентным; даже когда страны начали отменять ограничительные меры и оптимизм вернулся, подъем был отмечен значительной неравномерностью по секторам, группам доходов и регионам. Кроме того, неравенство доходов и имущественное неравенство последних четырех десятилетий скорее всего даже усилилось, а наибольшую выгоду от восстановления извлекли владельцы цифровых и финансовых активов.

Большее всего глобальный карантин экономической активности ударил по развивающимся странам. Он спровоцировал серию взаимосвязанных шоков, вызвавших в экономике цепную реакцию, наложившуюся на долговую уязвимость, в результате чего большинство регионов погрузились в глубокую рецессию, а некоторые страны столкнулись с дефолтом. Несмотря на финансовые трудности и выросшее долговое бремя, развивающимся странам пришлось в основном самостоятельно справляться с кризисом, что потребовало значительного сокращения занятых в государственном аппарате и государственных услуг. Более быстрый, чем ожидалось, приток капитала и подъем сырьевых цен после отмены ограничительных мер в развитых странах предотвратили развитие по наихудшему сценарию. Тем не менее в большинстве регионов развивающегося мира рост остается вялым, большой долговой навес вырос еще больше, а штаммы вируса, угрожающие вызвать новые волны пандемии, могут подорвать начавшееся восстановление экономики в более уязвимых странах. Даже если вирус будет локализован, опасения по поводу роста процентных ставок уже подрывают перспективы развития, когда угроза потери еще одного десятилетия теперь стала реальной.

Как и первый «Доклад» 1981 года, его нынешний выпуск публикуется в тот момент, когда страны «семерки» снова говорят о необходимости вдохнуть новую силу в западную демократию и наладить новое партнерство с развивающимися странами на основе инвестиций в инфраструктуру, в том числе с помощью инициативы по переходу к экологичному и зеленому росту. Их призыв «отстроить мир лучше, чем он был» вселяет надежду. Обещание считать здравоохранение и образование



глобальными общественными благами, обязательство оказать необходимую финансовую поддержку зеленой революции, вливание ликвидности с помощью нового распределения СДР и объявление минимального глобального налога на корпорации, — все это обнадеживающие признаки отхода от недавней практики.

Однако в условиях надвигающегося долгового и климатического кризиса, ставшего реальностью для многих стран, а также проблем с реализацией Повестки дня на период до 2030 года, появившихся уже до пандемии Covid-19, по-прежнему отсутствует готовность признать масштаб проблемы, с которой сталкиваются развивающиеся страны. Известно немного деталей о предложенной программе реформ, и еще меньше — о ресурсах, имеющихся для того, чтобы «поднять все лодки», выйдя из переживаемого ныне кризиса и начав справедливый переход к декарбонизированному миру к 2050 году. Призыв развивающихся стран сделать исключение из правил соглашения о ТРИПС в ВТО — необходимый первый шаг к возможному налаживанию местного производства вакцин, — несмотря на запоздалую поддержку со стороны Соединенных Штатов, встретил сопротивление со стороны других развитых стран, чья почтительность к корпоративным кругам создает в мировой экономике новые разделительные линии, связанные с доступом к вакцинам и свободой передвижения. Кроме того, общее нежелание усадить частных кредиторов за стол переговоров не дает особых надежд на то, что долговое бремя развивающихся стран ослабнет настолько, что те смогут вкладывать инвестиции и тем самым преодолеть разнообразные кризисы, с которыми они в настоящее время сталкиваются.

Через сорок лет вывод первого «Доклада о торговле и развитии», опубликованного в 1981 году, сохраняет свою актуальность:

Таким образом, нынешняя ситуация, как представляется, требует новой парадигмы развития, и эта парадигма должна будет прямо учитывать тот факт, что вопросы, касающиеся управления мировой экономикой, с одной стороны, и долгосрочных целей развития, взаимосвязаны.

Большая разница в увязке долгосрочных целей развития с управлением мировой экономикой между тогдашним и нынешним моментом связана с надвигающимся климатическим кризисом. Возникнет ли новая политическая парадигма, которая поможет направить справедливый и включающий переход к декарбонизированному миру, — это по-прежнему открытый вопрос; больше не вызывает сомнений, что от этого зависит возможность отстроить мир лучше, чем он был, для людей и всей планеты.

### **Расхождения в динамике роста, опасения по поводу инфляции и новые варианты**

При отсутствии новых шоков прогнозируемый рост мировой экономики достигнет 5,3 % в 2021 году с некоторым замедлением до 3,6 % в 2022 году. Эти цифры являются результатом стимулирования спроса в развитых странах и странах, выпускающих мировые валюты, но все же отражают неполный перезапуск производственных мощностей, остановленных в период рецессии 2020 года. Динамика роста демонстрирует большие различия по регионам. Только развитые страны демонстрируют ожидаемый высокий рост, в то время как во многих развивающихся странах его темпы останутся ниже средних до пандемии.

Неравномерность роста отражает разную степень политической независимости, которой обладают развитые и развивающиеся страны. Большинство развитых стран использовали большую финансовую мощь, предоставляемую привилегированным статусом эмитентов валют международных резервов. Этот ответ был необходим, но он не привел к признанию того, что другие страны, особенно развивающиеся, нуждаются в поддержке для проведения сходной политики.

Более широкое распределение СДР, необходимое для ослабления некоторых политических ограничений развивающихся стран, было запоздавшим и недостаточным. Хотя несколько развивающихся стран, включая Бразилию, Индонезию и Турцию, приняли жесткие меры бюджетной и денежно-кредитной политики, аналогичные принятым развитыми странами, недавние события показывают, что они уязвимы для финансовых последствий, в том числе передаваемых валютными рынками. Кроме того, в развитых странах государственные деньги позволили в рекордные сроки разработать вакцины, а также предотвратить завышение цен и получение сверхприбыли. Производители, которые никак не могут произвести достаточного количества доз для развивающегося мира, до сих пор сопротивляются призывам поделиться технологиями, задерживая развертывание производства дешевых вакцин в развивающихся странах, и технологическими ноу-хау. Замедляя иммунизацию, такая позиция ведет к гибели людей, способствует распространению новых штаммов и вызывает необходимость бустерных доз, что усугубляет дефицит вакцин. Этот провал даже более драматичен, чем дефекты финансовой системы, поскольку инфраструктура здравоохранения развивающихся стран намного слабее, чем в большинстве развитых стран, а «локдауны» для сдерживания распространения вируса бесполезны, учитывая широкую распространенность неформальной занятости и отсутствие необходимой социальной защиты.

До сих пор неясно, будет ли (и если будет, то когда) нынешняя динамика мировой экономики достаточно высокой для восстановления тенденций, существовавших до Covid (которые, в свою очередь, были значительно ниже тенденций до 2008 года). В 2020–2022 годах глобальная экономика столкнется с суммарной потерей дохода порядка 13 трлн долл. США. Если мировая экономика будет расти темпами начала 2000-х годов (примерно на 3,5 % в год), она вернется к тренду своего развития до пандемии только к 2030 году. Поскольку уже в 2017–2019 годах глобальный рост был недостаточным для достижения Целей устойчивого развития, их достижение в нынешних условиях потребует действий, беспрецедентных как в плане масштабов, так и в плане многосторонней координации.

В более долгосрочном плане перспективы сохранения стимулов спроса и продвижения трансформирующих государственных инвестиционных программ омрачаются возвращающимся призраком инфляции как в развитых, так и в развивающихся странах. Однако факты не подтверждают опасений инфляции, столь часто высказываемых в некоторых политических кругах. Недавние всплески инфляции в Еврозоне, вероятно, останутся ниже целевого уровня. В Соединенных Штатах, где инфляция недавно превысила целевой показатель в 2 %, рост цен был обычным явлением, особенно в годы подъема.

Данные указывают на дефицит предложения как основную причину недавних всплесков инфляции в странах — экспортерах сырья и энергоносителей, а также в странах, производящих промышленные изделия для глобальных цепочек поставок. Там, где инфляционный дефицит влияет на рынок труда, улучшение условий труда, включая заработную плату и социальную защиту, может способствовать уменьшению дефицита в результате привлечения большего числа работников и сдерживанию расходов благодаря стимулированию роста производительности труда (который связан положительной корреляцией с высоким ростом заработной платы и хорошими условиями труда). Это резко контрастирует со стандартным ответом, связанным с попытками сдержать инфляцию путем подавления заработной платы, но на практике приводящим к снижению производительности труда, а тем самым и к росту реальных удельных затрат на рабочую силу. Наоборот, когда инфляционный дефицит влияет на поставки других изделий или сырья, как это часто происходит в развивающихся странах, разумные ответные меры должны быть нацелены на достижение быстрого подъема инвестиций, доходов и производства во всем мире. Однако это различие между причинами и соответствующими ответными мерами не затрагивается в дискуссиях о политике, где внимание привлечено к программам стимулирования спроса. Тем не менее во многих странах замедление роста спроса из-за сворачивания программ стимулирования вряд ли остановит инфляцию, поскольку ее источником является импорт, в том числе сырья.

## Долговые уязвимости: решение проблемы откладывается в долгий ящик

В большинстве регионов с начала пандемии растет задолженность. За исключением Китая и некоторых стран — экспортеров нефти, во всех развивающихся странах долговое бремя слишком велико, а доходы от экспорта слишком малы. Почти ни для одной развивающейся страны сырье не служит надежным источником дохода из-за колебаний экспортных поступлений, вызванных частыми перепадами цен. Однако распространенный способ увеличения экспортного потенциала, предусматривающий заключение развивающимися странами двусторонних или многосторонних торговых и инвестиционных соглашений, не дает решения. Одна из причин в том, что эти соглашения заключаются вне ВТО, функционирование которой, по крайней мере, позволяет развивающимся странам выступать единым фронтом.

Другая причина заключается в том, что характер регулирования этими соглашениями прав интеллектуальной собственности и разрешения ими споров ограничивает реальную передачу технологий, не позволяя развивающимся странам конкурировать со странами, уже ставшими промышленно развитыми. Кроме того, либерализация в той форме, которая предусматривается этими соглашениями, повышает уязвимость мировой экономики, будучи в основном связана с крайней финансиализацией, противоречащей стратегическим целям финансового регулирования, особенно для развивающихся стран.

Защита от превратностей мировых финансов имеет решающее значение для развивающихся стран. Для этого сначала необходима надлежащая оценка бремени суверенного и частного долга и профиля погашения, которые влияют на стратегии развития, а также на меры реагирования на кризис.

В ближайшие годы проблема устойчивости внешнего долга будет по-прежнему серьезной, поскольку многие развивающиеся страны натолкнутся на стену выплат суверенного долга на международных облигационных рынках. За исключением Китая, обслуживание существующего суверенного долга развивающихся стран потребует выплаты почти 1 трлн долл. к 2030 году, когда должны быть достигнуты Цели устойчивого развития (ЦУР), включая 571 млрд долл. в счет погашения капитальной суммы и 365 млрд долл. по процентам. Общая сумма намного превышает предполагаемый целевой показатель инвестиций, необходимых для зеленого перехода, в 2 % ВВП. Необходимо репрофилировать долг и уменьшить его бремя, в том числе путем списания. Но пока согласованные меры носят в основном символический характер. Долгосрочная многосторонняя помощь была предоставлена только МВФ, аннулировавшим в период с апреля 2020 года по октябрь 2021 года обязательства по обслуживанию долга 29 стран на сумму 727 млн долларов.

Контраст в опыте регулирования задолженности перед пандемией в развитых и развивающихся странах не исчез и в условиях нынешнего кризиса. Даже при схожей относительной величине долга развитые страны, особенно эмитирующие резервные валюты, продолжали нормально функционировать и показали ускорение роста. Развивающиеся страны, напротив, сталкиваются с риском потери десятилетия. Пандемия стала важным испытанием, когда правительства развитых стран смогли принять более масштабные меры бюджетной поддержки, чем развивающиеся страны с аналогичным или даже меньшим долговым бременем. В последнем случае создание внутренней ликвидности не обязательно улучшает доступ к иностранной валюте, в то время как бюджетный дефицит отпугивает частных иностранных инвесторов, руководствующихся краткосрочными и спекулятивными интересами.

Что касается бюджетной политики, то развитые страны были в состоянии принять гораздо более масштабные меры стимулирования, чем развивающиеся страны, даже при том, что фактические масштабы мер развитых стран часто были намного меньше, чем первоначально объявлялось. Тем не менее развитые страны не были так наказаны рынками облигаций за объявленные ими расходы, как развивающиеся страны. Реальная степень жесткости пределов бюджетной политики во всех странах становится ясна, если обратить внимание на преобладание в программах мер стимулирования не прямых государственных расходов, а трансфертов. Во многих случаях во время

пандемии произошло сокращение государственных расходов на товары и услуги. Хотя денежные трансферты стали спасительным средством, особенно в отсутствие надежных систем социальной защиты (как в большинстве развивающихся стран), жесткая экономия прямых расходов продолжала влиять на политические решения даже во время пандемии.

## Риски возврата к нормальности

Самая большая угроза для восстановления мировой экономики — возможное повторение сценария после 2008 года и возвращение к «нормальности» в экономической политике. После любого кризиса возврат к докризисному способу ведения дел — самый простой подход к формированию политики как в развитых, так и в развивающихся странах. Несмотря на то, что мудрость макроэкономической политики, преобладавшей в последние десятилетия, отнюдь не стала очевидной в подавляющем большинстве стран, влияние обстоятельств, сдерживающих прямые государственные расходы (а тем самым и вмешательство в экономику), по-прежнему велико.

Уже опять раздаются призывы к новым сокращениям, обычно мотивируемые необходимостью снизить долговую нагрузку. Комментарии об угрозе инфляционного нажима также усиливают предубеждения против бюджетных расходов. При этом возобновились призывы к сдерживанию цен с помощью повышения гибкости рынка труда. Предполагается, что жесткая бюджетная экономия и понижающее давление на долю труда в доходах будут способствовать удовлетворению странами мирового спроса благодаря повышению конкурентоспособности экспорта, отсюда и возвращение внимания к торговым и инвестиционным соглашениям. Тем не менее, как утверждалось в предыдущих выпусках «Доклада о торговле и развитии», три десятилетия экспериментов в этом направлении убедительно продемонстрировали, насколько ошибочной была эта стратегия. Не было предпринято никаких существенных попыток поддержать развитие, перенацелить глобальную финансово-платежную систему на производительные инвестиции, создать механизм разгрузки задолженности и добиться того, чтобы торговля в большей степени способствовала устойчивому развитию.

Прогнозы, предполагающие сохранение этих условий до 2030 года, указывают на недостаточный рост у всех. Во всех странах экономический рост замедлится, потеряв от 0,6 до 1,2 п. п., в то время как дефляционные меры в каждой из них приведут к глобальной тенденции торможения экономической активности с отрицательной для всех обратной связью. Кроме того, страны, которые обычно переходят в фазу подъема благодаря экспорту и бюджетной дисциплине, будут основными проигравшими, поскольку из-за вялого глобального спроса, возросшей финансовализации и подавленного роста заработной платы мировая торговля замедлится, что будет еще больше тормозить рост производительности труда.

Ускорение финансовализации и рост спекулятивных инвестиций повысят стоимость государственного заимствования, особенно в странах с ограниченными финансовыми возможностями, тем самым потребовав усиления мер в духе бюджетного аскетизма. Помимо разочаровывающе низкого роста, в этих условиях развивающиеся страны будут испытывать возросшую уязвимость: как страны с дефицитом, которые имеют узкие места в сфере внешних расчетов и вынуждены делать упор на экспорте сырья, так и страны с активом, подверженные двойным циклам «бум — крах» цен на сырьевые товары, валютного курса и внутренних ценовых шоков. Наконец, эти тенденции в торговле и финансах противоречат целям стабилизации климата, подрывая перспективы фактической декарбонизации мировой экономики, которая требует международного сотрудничества ради устойчивого и рационального природопользования, а значит и альтернативного источника дохода для богатых природными ресурсами развивающихся стран.

Эти прогнозы заставляют, наконец, задуматься о действенных способах поддержания роста и содействия структурной трансформации и экономическому развитию с помощью скоординированных на международном уровне вливаний платежеспособного спроса, поощрения производственного

потенциала и инвестиций, наращивания физической и социальной инфраструктуры и обуздания финансовых спекуляций. Глобальные проблемы явно требуют многосторонних решений.

### **Растущая актуальность адаптации к изменению климата**

Июль 2021 года стал самым жарким за всю историю наблюдений месяцем на планете, после самого жаркого 2020 года, который, в свою очередь, последовал за самым жарким десятилетием с начала наблюдений. Периоды аномальной жары, все более мощные тропические циклоны, продолжительные засухи, повышение уровня моря, распространение болезней, — вот лишь некоторые из угроз, сопровождающих неумолимое повышение глобальной температуры, приносящее с собой все больший экономический ущерб и человеческие страдания. И худшее еще впереди. Даже если в это десятилетие мы объединим наши усилия по предотвращению потепления и сумеем удержать повышение глобальной средней температуры 1,5 °С по сравнению с доиндустриальным уровнем к 2100 году, экстремальные климатические явления 2021 года дают представление о том, что повышение средней глобальной температуры еще на 0,4 °С означает для сообществ людей и стран на всей планете.

Последствия повышения глобальной температуры отражают существующее структурное неравенство внутри стран и между ними и в свою очередь усиливаются им. Историческая ответственность за глобальные выбросы парниковых газов (основную причину глобального потепления), несомненно, лежит на развитых странах, на которые приходится около двух третей совокупных выбросов в атмосферу по сравнению с лишь 3 % Африки. В 1990–2015 годах богатейший 1 % населения мира увеличил выбросы углерода в два с лишним раза больше, чем 50 % беднейшего населения. И хотя некоторые развивающиеся страны, такие как Бразилия, Индия, Китай и Южная Африка, демонстрируют рост выбросов, в расчете на душу населения они по-прежнему отстают от развитых стран, и даже связанные с потреблением выбросы их самых богатых граждан ниже, чем той же группы населения развитых стран.

Для многих развивающихся стран повышение глобальной температуры усугубляет порочный круг, который на протяжении десятилетий сдерживал мобилизацию ресурсов, увеличивал разрыв в доходах и уменьшал возможности государства. Из-за воздействия климата страны с недофинансируемыми системами здравоохранения, слаборазвитой инфраструктурой, недиверсифицированной производственной базой и отсутствующими государственными институтами в большей степени подвержены не только потенциально крупномасштабным экологическим шокам, но и более постоянному состоянию экономического стресса.

От повышения температуры в первую очередь пострадают перспективы роста развивающихся регионов, причем в прямой зависимости от превышения целевого уровня 1,5 °С. Но характер проблемы адаптации будет различаться в зависимости от региона и сектора экономики, а значит одинаковый для всех ответ не подойдет. Ожидается, что продолжительность экстремальной жары увеличится прежде всего в тропиках, где колебания температуры по годам наименьшие. По прогнозам, опасные периоды аномальной жары в этих регионах начнутся раньше всего, и ожидается, что при глобальном потеплении на 1,5 °С они станут повсеместными. Африка к югу от Сахары, регион с наибольшей продовольственной уязвимостью и самым многочисленным сельским населением, вероятно, столкнется с усугубляющимися проблемами. При сценариях повышения глобальной температуры в пределах от 1 °С до 4 °С выше доиндустриального уровня ожидается, что совокупный ВВП континента снизится на 2,25–12,12 %. Более интенсивные и частые тропические циклоны, участвовавшие периоды аномальной жары и повышение уровня моря будут по-прежнему оказывать неблагоприятное воздействие на регион Южной Азии. С острой нехваткой воды сталкиваются страны Ближнего Востока и Северной Африки, где серьезную нехватку воды уже испытывает до 60 % жителей региона. Восточная Азия и Тихоокеанский регион, где живет четверть населения мира, уже страдающего от самых сильных штормов, циклонов и наводнений во всем мире, вероятно, столкнется с самым многочисленным перемещением людей, вызванным климатом.

В наибольшей степени могут пострадать большие группы населения низинных прибрежных районов — 84 % жителей Африки, 80 % — Азии, 71 % — Латинской Америки и Карибского бассейна и 93 % — наименее развитых стран. Важнейшие объекты инфраструктуры и сети, такие как порты, аэропорты, железные дороги и прибрежные дороги, также пострадают от разрушений из-за повышения уровня моря, которое нанесет необратимый или даже повторяющийся ущерб и затруднит доступ людей и предприятий к продовольствию, материалам и другим источникам дохода.

## Опасности риск-ориентированного подхода

На сегодняшний день глобальная политическая реакция на климатический кризис подразделяется на меры по предотвращению и адаптации. *Предотвращение изменения климата* ставит своей главной задачей замедление роста и сокращение выбросов парниковых газов (ПГ) на основе более эффективного использования энергии и одновременной замены ископаемого топлива возобновляемыми источниками энергии. *Адаптация к изменению климата* нацелена на использование механизмов стрессоустойчивости и защиты для сведения к минимуму негативных последствий изменения климата для жизни людей и их средств к существованию. На практике обе группы мер часто трудно разделить, и в большинстве программных климатических дискуссий адаптация остается в тени усилий по снижению антропогенной нагрузки на климат. Это неидеально и связано со все большими издержками, особенно для развивающихся стран, где проблема адаптации не только имеет большие масштабы, но и связана с более широким кругом глубоко укоренившихся социально-экономических факторов уязвимости, возникших в последние десятилетия.

Стандартные меры по обеспечению большей стрессоустойчивости систем — в экономике, обществе и экологии — заимствованы из методик управления рисками, используемых в финансовой системе. Таким образом, странам всех уровней развития было рекомендовано усилить свою устойчивость к шокам путем совершенствования методов сбора данных и оценки рисков для более надежной защиты имеющихся систем, а также путем предоставления временной финансовой поддержки при наступлении шоков. Этот подход привлекателен тем, что он не требует новых методик и концепций. Считалось, что принятие и приспособление уже доказавших свою работоспособность методов позволит быстро реагировать на угрозу жизни и средствам к существованию людей.

С этой традиционной точки зрения управления рисками проблема адаптации к изменению климата не отличается от большинства проблем управления рисками других типов и решается с помощью оценки риска бедствий и систем раннего предупреждения, совершенствования природопользования и укрепления сетей социальной защиты. Использование этого подхода и для решения проблемы адаптации можно более четко проследить в Сендайской рамочной программе по снижению риска бедствий, принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 2015 году в качестве плана противостояния бедствиям и реагирования на антропогенные угрозы. Принятие Парижского соглашения в 2015 году также подчеркнуло этот подход с его нацеленностью на снижение рисков, связанных с изменением климата.

Однако с такой практикой управления климатическими рисками связана проблема: она обращена в прошлое, а не нацелена на будущее. Такие меры могут обеспечить некоторую стрессоустойчивость *сегодня*, но, используя дефицитные ресурсы для адаптации к нынешним опасным климатическим явлениям, эти меры воздействия исключают другие перспективные решения и закрепляют инерционную динамику, лишь воспроизводящую нынешнюю уязвимость. Нет никакой гарантии, что адаптация к текущей изменчивости климата автоматически снизит уязвимость для будущих изменений климата.

Недостаток использования методов повышения устойчивости к рискам для решения проблемы адаптации заключается в том, что при этом оказываются востребованы механизмы ценообразования и другие способы рыночной оценки, которые смещают внимание в сторону того, что предсказуемо

и носит постепенный характер, а не того, что является неопределенным и носит системный характер. Поскольку первоначально они появились в сфере управления финансовыми рисками, эти методы скорее нацелены на возвращение к (докризисной) нормальности и стабильности, а не на динамичную перспективу сдвигов и новых траекторий. В случае многих сообществ эта «нормальность» означает возвращение к устойчивому неравенству. Таким образом, сохранение и преодоление получают приоритет над трансформацией.

Применительно к климатическому кризису такой подход не просто недостаточен, а контрпродуктивен и ведет к дезадаптации. Применение традиционных методов повышения устойчивости к рискам особенно проблематично в нынешнем политическом контексте, когда необходим новый общественный договор для восстановления доверия граждан к государственной власти и многосторонним усилиям. Решение нынешних глобальных проблем, таких как адаптация к изменению климата, требует нового видения общих целей, а не акцентирования внимания на избежании рисков и наихудших сценариев, вырисовывающихся в текущей ситуации.

Необходим трансформирующий подход к рискам изменения климата. Единственное долгосрочное решение — снизить зависимость развивающихся стран от небольшого числа видов деятельности, чувствительных к изменению климата, с помощью процесса структурной трансформации, способной привести к созданию более стрессоустойчивой экономики. При этом следует отойти от центрального приоритета снижения рисков и вместо этого сосредоточиться на комплексном, системном видении, которое может обеспечить социально-экономическую устойчивость и диверсификацию экономики. Это, в свою очередь, требует институционального потенциала государства развития, имеющего возможность проведения более экологичной промышленной политики, критически важной для продвижения такой повестки дня.

### **От снижения рисков к диверсификации**

Успех сегодняшних развитых стран, а также догоняющих их стран Восточной Азии основан на устойчивом экономическом росте, тесно связанном со структурной трансформацией. По сути, это включает две группы переплетенных и взаимодополняющих процессов: вертикальный сдвиг в структуре производства от добывающей к обрабатывающей промышленности (и к высокотехнологичным услугам), с одной стороны, и более горизонтальный сдвиг в распределении ресурсов от производств с более низкой производительностью труда к более производительным и капиталоемким производствам внутри обеих отраслей и между ними. Вместе эти процессы почти во всех случаях успешного развития способствовали большей диверсификации структуры экономики, повысили производительность труда и привели к улучшению по широкому набору социальных показателей, включая уменьшение бедности.

Более диверсифицированная экономика также менее уязвима для внешних шоков, часто нарушающих процесс роста и трансформации. В последние годы это стало очевидным из-за повышенной уязвимости стран с сырьевой зависимостью для экономических шоков, которые передаются из других частей мировой экономики, но это также относится к климатическим шокам. Так, во многих развивающихся странах, особенно тропических и субтропических регионов, уязвимость для экономических и климатических шоков усугубляет друг друга, обрекая страны на попадание в ловушку «экоразвития» с ее постоянными сбоями, экономической нестабильностью и медленным ростом производительности труда. Для того чтобы вырваться из этой ловушки, к проблеме адаптации к изменению климата в развивающемся мире необходимо подходить с точки зрения развития.

Однако не весь прошлый опыт, каким бы привлекательным он ни был, можно легко адаптировать к современным реальностям. Сегодня развивающиеся страны сталкиваются с дилеммой: они должны стремиться к экономическому развитию, удерживая при этом выбросы и потребление ресурсов в экологических пределах планеты. Эта проблема требует новых стратегий структурной

трансформации в мире с климатическими ограничениями. Сегодня, когда этот мир пробуждается, восстанавливая экономику после шока Covid-19, нельзя упустить возможность разработать, согласовать и реализовать ряд новых политических решений, учитывающих как экологические проблемы, так и проблемы развития.

Разработчикам политики развивающихся стран приходится решать эту проблему в ситуации структурной слабости сегодняшней гиперглобализированной экономики и слабости институтов, необходимых для мобилизации ими своих внутренних ресурсов. Одно потенциально компенсирующее преимущество стран, отставших в экономическом развитии, — возможность использовать технологии, уже разработанные в более развитых странах, для ускорения трансформации своей экономики. Это, однако, легче сказать, чем сделать, поскольку развивающиеся страны сталкиваются с рядом препятствий для передачи технологий, все более заметных в условиях жестких экологических ограничений.

Макроэкономические приоритеты, необходимые для преодоления этих ограничений, должны быть основаны на проинвестиционной политике, а также на стратегическом взаимодействии и координации между частным сектором и государством. Первое означает отказ от жесткой экономии как стандартной основы регулирования совокупного спроса, а второе необходимо для отслеживания взаимозависимости между инвестиционными и производственными решениями. Эти решения касаются определения областей, в которых имеются наиболее серьезные препятствия для инвестиций; возможностей результативного вложения государственных и частных инвестиций в отраслях с высокой производительностью труда; а также контроля за тем, чтобы такие инвестиции несли гражданам будущее с высокой заработной платой и повышали производительность труда в долгосрочной перспективе. Такое регулирование инвестиций достигается при помощи контроля за показателями отдачи и прекращения государственной поддержки, которая не приносит поставленных целей в течение определенного периода времени, а также пресечения попыток присвоения ренты властями и предпринимателями.

Одно из основных преимуществ зеленой бюджетной экспансии — рост оплаты труда. Это связано с тем, что растущие низкоуглеродные производства, как правило, более трудоемки, чем снижающие выпуск высокоуглеродные производства. По оценкам недавнего исследования, к 2050 году в секторах возобновляемых источников энергии, энергоэффективности и модернизации сетей во всем мире будет создано около 19 млн новых рабочих мест. Исходя из того, что в секторе ископаемого топлива будет потеряно около 7,4 млн рабочих мест, чистый прирост составит 11,6 млн рабочих мест. Более широкие возможности зеленого пути структурной трансформации по созданию рабочих мест может иметь особое значение для стран, где трудовая миграция привела к расширению городского неформального сектора, в том числе потому, что существующие технологии слишком капиталоемки с учетом структуры их экономики, как, в частности, в некоторых районах Африки.

В то время как связанные с климатом инвестиции в глобальном масштабе необходимы для трансформации глобальной энергетической системы с целью предотвращения роста глобальной температуры, необходима целенаправленная политика государств (включая ресурсы) по решению проблем адаптации, с которыми страны сталкиваются в результате повышения температуры, уже заложенного в нынешней модели роста. Согласование этих глобальных и национальных проблем не является ни простым, ни автоматическим. Оно требует стратегического планирования и политического воздействия.

## **Модернизация государства развития**

Структурная трансформация, характеризующаяся сдвигом в структуре производства от добывающей к обрабатывающей промышленности, традиционно была наиболее успешным способом достижения поступательного экономического роста и повышения уровня жизни. Этим путем теперь пошли развитые страны, а также несколько стран успешной поздней индустриализации Восточной Азии. Однако их традиционная модель интенсивного использования ископаемого топлива не способна



удовлетворить чаяний многих других развивающихся стран, которые пытаются повысить свой национальный доход путем проведения индустриализации, поскольку при этом выбросы и потребление ресурсов будут выходить за пределы экологических возможностей планеты.

Ответ на эту проблему не в том, чтобы развивающиеся страны отказались от промышленного развития. Скорее, ответом станет создание диверсифицированной низкоуглеродной экономической системы, основанной на возобновляемых источниках энергии и зеленых технологиях, в которой производства внутри секторов и между ними объединены ресурсоэффективными связями. При таком решении обрабатывающая промышленность остается магистральной целью, поскольку в большинстве развивающихся стран важные элементы структурной трансформации в направлении создания более стрессоустойчивой низкоуглеродной экономики будут по-прежнему зависеть от диверсификации с развитием отраслей с высокой производительностью и оплатой труда. Энергопереход, наряду с возникающей экономикой замкнутого цикла, способен открыть возможности уменьшения углеродного следа традиционных обрабатывающих производств, а также изготовления оборудования для низкоуглеродной экономики.

Переход к возобновляемым источникам энергии и прогресс в создании экономики замкнутого цикла могут расширить возможности индустриализации самых разных развивающихся стран, позволяя отделить экономический рост от обеспеченности природными ресурсами. Возобновляемые источники энергии, такие как солнце, ветер и вода, распределены равномернее, чем месторождения ископаемого топлива, пригодные для хозяйственного освоения, а экономика замкнутого цикла позволяет извлекать ресурсы из использованных товаров и отходов, тем самым сокращая необходимое количество новых ресурсов.

Многие производства, связанные с возобновляемой энергетикой и экономикой замкнутого цикла, могут быть рентабельными при малых объемах выпуска, открывая предпринимательские возможности для малых фирм и сельских районов. Это не только поможет диверсифицировать производственную структуру экономики и уменьшить зависимость многих стран от производства узкого круга сырьевых товаров, но и способно расширить налоговую базу развивающихся стран и способствовать мобилизации внутренних ресурсов как источника финансирования развития. Эти производства также могут способствовать уменьшению ограничений стран, связанных с их платежным балансом. Опора на внутреннее производство энергии и продуктов питания, снижая импорт сырья, позволяет значительно сократить импорт и тем самым высвободить дефицитную иностранную валюту для импорта средств производства для индустриализации и наверстывания экономического отставания.

Ни одна из этих трансформаций не может произойти без государства развития. Успешные структурные трансформации, как правило, основывались на активной государственной политике и эффективном регулировании. Помимо вложения крупномасштабных государственных инвестиций и финансирования инвестиционного рывка, необходимого для зеленой структурной трансформации, с помощью зеленых финансовых инструментов, это потребует зеленой промышленной политики и таких отношений между государством и обществом, которые не только сломают углеводородное лобби, но и установят четкие правила, соблюдение которых сможет задать новые траектории зеленых инвестиций и создать легитимную основу поддержки со стороны широкого круга социальных групп.

При модернизации государства развития для решения проблем адаптации (и предотвращения) могут быть по-прежнему полезны уроки предыдущих историй успеха. Во-первых, для разработки промышленной политики и руководства структурной трансформацией государству необходимы большие административные и институциональные возможности. Опыт пандемии Covid-19 и неопределенности, связанные с адаптацией к изменению климата, показывают, что государство также должно обладать динамическими возможностями анализа неполных, а иногда и противоречивых данных; наращивать синергизмы на нескольких уровнях управления; быстро изменять назначение существующей инфраструктуры; а также перенимать опыт других государств.

Второй урок — важность *механизмов подотчетности* органов, разрабатывающих и проводящих политику, например с использованием требований к отчетности и других обязательств по раскрытию информации в сочетании с более общим контролем с помощью аудита, независимых судов и прессы.

Третий урок — это вовлеченность, т. е. тесные отношения между частными акторами и государственными чиновниками, способные обеспечить взаимный обмен информацией и единство мнений. Вовлеченность будет особенно важна для зеленой промышленной политики, поскольку социальный переход будет охватывать широкий круг заинтересованных сторон и отражать широкий общественный консенсус. В совокупности второй и третий уроки представляют собой механизмы взаимного контроля.

Последний и связанный с предыдущими урок — необходимость того, чтобы государство держало на удалении частный бизнес и было готово использовать дисциплинарные механизмы для пресечения злоупотреблений его поддержкой и сворачивания неудачных проектов и производств. Практика пресечения нарушений требует четко определенных целей, измеримых показателей отдачи, соответствующих процедур контроля и оценки, а также самостоятельности государства в принятии решений о том, где и когда применять механизмы пресечения нарушений, где и какие применять экспериментальные подходы, где и когда менять курс, если что-то идет не так.

В свете масштабов необходимой адаптации и того, что наиболее пострадавшие несут наименьшую долю ответственности за возникновение проблемы и меньше всего могут платить за такую адаптацию, очевидно, что развитые страны будут основным источником финансирования. Однако необходимо будет усилить мобилизацию внутренних ресурсов, в том числе путем повышения активности центральных банков и специализированных государственных банков.

Государство развития, заботящееся о климате, должно способствовать проведению стратегии диверсификации, основанной на государственных инвестициях. Усилия по финансированию борьбы с изменением климата, предпринимаемые под местным руководством, должны следовать принципам, обеспечивающим наиболее действенное реагирование на проблемы и риски, связанные с управлением и климатом, включая: i) планирование под руководством общин, которое опирается на существующие самостоятельные институты и поддерживает их, а также способствует ii) социальной включенности людей, маргинализированных из-за изменения климата; iii) процесс гибкого и адаптивного управления для инвестирования в стрессоустойчивость с iv) упором на предоставлении общественных благ.

Сложность системных рисков требует, чтобы государство регулировало и координировало частное зеленое финансирование, а не просто «снижало риск» для других, чтобы те получили прибыль и неоправданно большую долю выгоды. Такие его функции следует рассматривать как средство предотвращения деструктивных тенденций сегодняшнего ультраликвидного финансового сектора, чья нацеленность на доходность несовместима с необходимыми глобальными усилиями по предотвращению изменения климата, не говоря уже о более локальной необходимой адаптации.

Поскольку во всем мире центральные банки смогли оказать правительству непосредственную поддержку во время пандемии Covid, период восстановления после нее дает возможность подумать, как они могли бы также пойти по этому пути для поддержки инвестиций, связанных с климатом. По крайней мере, центральные банки могли бы сделать больше для прекращения поддержки углеродоемких и дезадаптивных производств, что означает изменение нынешних программ, которые продолжают оказывать финансовую поддержку отраслям, добывающим и использующим ископаемое топливо. Помимо надлежащего регулирования финансового сектора центральные банки должны также использовать более полный набор инструментов для создания и направления финансовых средств в зеленую экономику. Правила обеспечения — один из основных инструментов достижения экологической направленности центральных банков: центральным банкам следует

скорректировать свои правила и принимать в качестве обеспечения зеленые облигации финансовых учреждений.

## Реформирование управления адаптацией I: международные финансы

В силу самого характера изменения климата решение этой проблемы требует считать структурную трансформацию глобальной задачей, и здесь развитые страны должны сыграть активную роль в проведении глубоких изменений своих моделей производства и потребления, при том что даже в наименее развитых странах также потребуются значительные структурные и технологические сдвиги. Государство развития, заботящееся о климате, должно сочетать решение задач адаптации к изменению климата и его предотвращения с давними целями повышения производительности труда, повышения уровня жизни и устранения экономического и технологического отставания от более развитых стран.

Настоятельная необходимость наращивания инвестиций в защиту климата и их направления туда, где они необходимы, требует, чтобы международные системы торговли и финансов были ориентированы на поддержку структурной трансформации, в частности в развивающихся странах. В настоящее время это не так, особенно когда речь идет об адаптации. Действия, соразмерные поставленным масштабным целям, потребуют согласованных усилий по реформе на многостороннем уровне.

В преддверии копенгагенской КС в 2009 году РККООН дала оценку ежегодных затрат на адаптацию к 2 градусам потепления к 2030 году в 49–171 млрд долл. во всем мире, при этом развивающиеся страны должны были столкнуться с расходами в 34–57 млрд долларов. Десять лет спустя задержка с ответом обошлась дорого. Ежегодные затраты на адаптацию в развивающихся странах сейчас оцениваются в 70 млрд долл.; в 2030 году они достигнут 140–300 млрд долл., а в 2050 году — 280–500 млрд долларов. В настоящее время финансирование покрывает менее половины необходимых в данный момент затрат и не достигнет целевого показателя на 2030 год без коренной смены курса.

В настоящее время помощь международного сообщества в адаптации к изменению климата по-прежнему зависит от официальной помощи развитию, многостороннего кредитования и систем самострахования от катастрофического риска, в их разном сочетании в каждом конкретном случае. Однако этого крайне недостаточно для устранения системного воздействия возобновляющихся и все более частых шоков, связанных с изменением климата. Для многих стран результатом стал бесконечный цикл прерывистого развития и роста задолженности.

С точки зрения развития безвозмездное финансирование или механизмы максимально льготного кредитования служат ключом к решению проблемы адаптации. На международном уровне можно выделить два уровня реформы для финансирования усилий по адаптации: во-первых, шаги в поддержку мобилизации государством развития, заботящимся о климате, финансовых ресурсов для инвестиций в предотвращение изменения климата и адаптацию к нему и, во-вторых, реформирование способа климатического управления на международном уровне.

Первая группа реформ должна ставить следующие цели:

- **Обязательства по ОПР** и обещания по ее предоставлению необходимо выполнить и пойти дальше, чтобы увеличить долю дополнительного финансирования, предназначенного для адаптации к изменению климата и повышения стрессоустойчивости. Для адаптации крайне важны *максимально льготные ссуды и безвозмездная помощь*. Они могут быть профинансированы за счет выпуска зеленых облигаций и налога по типу налога Тобина или за счет перенаправления субсидий на ископаемое топливо. При этом необходимо учитывать особые потребности наименее развитых стран и стран с доходом ниже среднего, а также стран — экспортеров ископаемого топлива, которые нуждаются в постепенной перестройке этих

углеродоемких отраслей и соответствующей страховочной сети для покрытия климатической задолженности.

- **Облегчение бремени задолженности и реструктурирование долга** развивающихся стран должны быть вписаны в климатическую повестку дня. Очевидной отправной точкой может стать задолженность стран Группы двадцати уязвимых стран (У20), но увязка климатического и долгового кризисов требует более системных реформ в архитектуре международной задолженности.
- **Многосторонние банки развития** нуждаются в дополнительном капитале для увеличения поддержки зеленых инвестиций при уменьшении финансирования производств, связанных с добычей и использованием ископаемого топлива или загрязнением окружающей среды. Их деятельность должна быть согласована с Парижским соглашением и обязательствами «отстроить лучше, чем было» при выходе из нефтегазового и угольного сектора и встраивании в переходные процессы, которые помогают людям и этим отраслям совершить такой скачок. Необходимо будет отменить политические условия и ослабить смирительную рубашку рейтинга AAA для поддержки экспериментальных или новых зеленых технологий и предприятий. Странам «семерки» необходимо использовать свои полномочия акционеров, чтобы направлять МБР в этом направлении. *Региональные банки развития* и многосторонние банки развития могли бы также покупать зеленые облигации развивающихся стран, гарантируя более стабильный спрос на такие облигации и более легкий доступ развивающихся стран к долгосрочному капиталу. Это также могло бы благоприятно сказаться на их доходности и, таким образом, в определенной степени способствовать снижению бремени обслуживания внешнего долга.
- **Рынки зеленых облигаций** служат одним из способов привлечь долгосрочное финансирование. Тем не менее регулятивные стандарты отстают от роста этих рынков, а сплошь и рядом встречается «зеленый камуфляж». В свете масштаба проблемы нормативно-правовая база регулирования рынка зеленых облигаций должна подкрепляться *соответствующим уровнем финансирования и кадрового обеспечения* на национальном и международном уровне.

Вторым шагом могло бы стать объявление проблемы адаптации глобальной чрезвычайной ситуацией и создание соответствующих механизмов для управления, по сути, глобальным общественным благом. Это отразило бы реальность, с которой уже сталкиваются развивающиеся страны, которые испытывают трудности с финансированием необходимых усилий по адаптации к изменению климата, и помогло бы создать основу, позволяющую им получить доступ к финансам на соответствующих условиях и адаптировать зеленые технологии к траекториям их развития.

Около 75 лет назад план Маршалла помог обеспечить совместное процветание разрушенных войной стран. Сегодня изменение климата — это вызов человечеству, который требует такого же комплексного, упреждающего и стратегического подхода. В этом «Докладе» обсуждается несколько путей. Однако глобальный экологичный структурный фонд мог бы поддержать перестройку в развивающихся странах и предоставить финансирование для инициатив как по адаптации, так и по предотвращению изменения климата в качестве абсолютного приоритета. Это принесло бы дивиденды не только развивающимся, но и развитым странам.

## Реформирование управления адаптацией II: международная торговля

Многие из инициатив, которые набирают силу в контексте реформы многосторонней системы, по-прежнему основаны на представлениях о свободных рынках и потоках капитала, которые мало перекликаются с глубокими разногласиями и асимметриями, которые характеризуют структуру современной мировой экономики. Эта повестка дня мало что сделала для продвижения включающего развития и вряд ли будет реально способствовать достижению глобальных целей по выбросам. Напротив, дальнейшее ее проведение может поставить под угрозу любое представление о справедливом переходе для развивающихся стран, отрицательно сказываясь на имеющемся экспортном потенциале и сужая их политическое и финансовое пространство в то время, когда ему необходимо расширяться для повышения устойчивости к будущим шокам.

ВТО продвигает либерализацию торговли экологическими товарами и услугами. Хотя нет единого мнения о том, какие товары следует включать в список экологических, большинство развивающихся стран выступают нетто-импортерами связанных с окружающей средой товаров, включенных в «общий список экологических товаров» (ОСЭТ). Тарифы на эти связанные с окружающей средой товары составляют в среднем 5–6 % в развивающихся странах, при этом максимальные тарифы на некоторые из них превышают 100 %, тогда как в большинстве развитых стран эти тарифы ниже 1 %. В 2019 году тарифные доходы, полученные от этих товаров развивающимися странами, составили 15 млрд долл. США. Таким образом, либерализация торговли этими товарами повлечет за собой существенную потерю тарифных доходов для развивающихся стран.

Экологические услуги уже были отнесены к ограниченному кругу на переговорах по Генеральному соглашению о торговле услугами (ГАТС). Однако предпринимаются попытки расширить объем экологических услуг, включив такие услуги, как инженерные работы, архитектурное проектирование, конструирование, общее управление и строительство. Любые вытекающие из этого обязательства в отношении этих услуг отнимут гибкость, которую положительные списки в ГАТС предоставляли развивающимся странам в плане либерализации их торговли услугами. Кроме того, есть опасность, что вынужденная либерализация жизненно важных предприятий общего пользования будет препятствовать развитию. Она создаст среду конфликта интересов, поскольку общественные блага должны теперь предоставляться ради прибыли. Это еще больше ограничит возможности использования развивающимися странами государственных закупок в качестве инструмента политики для достижения социальных целей.

Повестка дня либерализации торговли также продвигается в контексте экономики замкнутого цикла, и это аргументируется тем, что торговые ограничения в виде запретов на экспорт могут препятствовать связанным производствам по повторному использованию, ремонту, восстановлению, модернизации и вторичной переработке. Однако призывы к либерализации торговли восстановленными товарами или изделиями из переработанных материалов и отходов, прозвучавшие в ВТО еще в 2004 году, были отвергнуты многими развивающимися странами, обеспокоенными тем, что ввоз подержанных, восстановленных или модернизированных товаров может обречь их экономику на использование устаревших и менее эффективных технических решений и тем самым задержит достижение экологических целей. Высказывались также опасения по поводу либерализации торговли отходами и ломом, поскольку это вызовет перегрузку систем удаления отходов в развивающихся странах, особенно тех из них, в которых отсутствуют надежные нормы регулирования обращения с отходами и соответствующие инфраструктурные возможности. Кроме того, оказалось, что импорт подержанной одежды и обуви оказывает значительное негативное влияние на модернизацию текстильной и кожевенной промышленности, особенно в Африке, а также на здоровье потребителей, человеческое достоинство и культуру.

Выбросы парниковых газов, связанные с экспортом товаров и услуг, составляют около четверти глобальных выбросов углерода. Это говорит о том, что торговая политика, в частности правила международной торговли, будут играть второстепенную роль в перестройке климатической повестки дня. Такая повестка дня по вопросам торговли и окружающей среды должна быть нацелена не на либерализацию торговли, а на содействие передаче зеленых технологий и предоставление климатического финансирования развивающимся странам. Поскольку структурная трансформация в мире климатических ограничений требует перехода от высокоуглеродных к низкоуглеродным (и безуглеродным) технологиям, она может быть достигнута только при условии, что эффективное государство развития подходит к ней комплексно и технологические сдвиги происходят параллельно с ростом производительности труда, расширением занятости и повышением уровня жизни.

В сегодняшней взаимосвязанной глобальной экономике организация глобального производства на основе глобальных цепочек создания стоимости (ГЦС) привела к тому, что многие производства, оставляющие углеродный след, были перебазированы в развивающиеся страны, в то время как связанные с ними подготовка и доработка серийного производства с их низкими углеродными выбросами остаются у ведущих компаний и, в основном, размещаются в развитых странах. Таким

образом, сравнительную энергоэффективность на Севере нельзя отделить от энергетической неэффективности на Юге. Это означает, что такие меры, как механизмы пограничной корректировки (МПК), которые устанавливают углеродные тарифы на импорт из развивающихся стран в развитые страны, не могут оцениваться независимо от этих структурных условий. Такие механизмы навязывают развивающимся странам экологические стандарты, выбранные развитыми странами. Это противоречит принципу общей, но дифференцированной ответственности, закреплённому в Парижском соглашении. Достижение согласованности между особым дифференцированным режимом (ОДР) и принципом «общей, но дифференцированной ответственности» (ОНДО) РКИКООН может послужить более подходящей отправной точкой для ориентированного на развитие подхода к переплетению торговли и климата.

Первым шагом в согласовании ОДР и ОНДО могло бы стать расширение невзаимных мер ОДР с целью расширения политического пространства для инициатив в области климата и развития. Юридические инструменты, такие как изъятия и защитительные оговорки, могут способствовать уменьшению числа ограничительных норм и сдерживающего воздействия регулирования, а также расширению политического пространства развивающихся стран. Развитые страны могут предоставлять поддерживающие стимулы, например факультативные схемы преференций, обеспечивающие обособленное климатическое финансирование в дополнение к ОПР, или преференциальный доступ к рынкам в обмен на прогресс в отношении определяемых на национальном уровне вкладов (ОНВ), которые могли бы активизировать борьбу с изменением климата без обращения к мерам, препятствующим развитию.

В качестве шага к такой договоренности международное сообщество могло бы поддержать инициативы по преобразованию правил, регулирующих права интеллектуальной собственности, например с помощью заявления министров ВТО о ТРИПС и изменении климата с целью расширения возможностей гибкости развивающихся стран в сфере ТРИПС в отношении связанных с климатом товаров и услуг. Это могло бы стать основой для новаторских механизмов содействия доступу к защищенным патентами критически важным зеленым технологиям. Другие инициативы, которые могли бы поддержать эту повестку дня, включают раскрытие ключевых зеленых технологий в качестве глобальных общественных благ и сотрудничество Юг — Юг в исследованиях и разработках, позволяющих снизить уровень выбросов.

## Заключение

После десятилетий растущего неравенства, тенденций поляризации и пандемии, которая уничтожила рабочие места в беспрецедентных масштабах, восстановление экономики дает возможность перебалансировать распределение доходов внутри стран и между странами. И все же, несмотря на призывы лидеров «семерки» «отстроить мир лучше, чем было», на самом деле из пепла 2020 года могут восстать разные экономические миры, шансов на объединение которых будет мало без согласованных мер по реформе на национальном и международном уровне.

Лучший мир появится после пандемии только тогда, когда мощный экономический подъем будет поощряться и поддерживаться во всех регионах мировой экономики, если экономические выгоды подъема будут в первую очередь получены домохозяйствами со средним и низким доходом, если медицинское обслуживание, включая свободный доступ к вакцинам, будет действительно считаться глобальным общественным благом и если во всех странах произойдет скоординированный большой рывок инвестиций в безуглеродные источники энергии.

# ГЛОБАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ: ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ВИБРАЦИИ ИЛИ ТЩЕТНОЕ ОЖИДАНИЕ?

## А. Введение

На момент написания доклада прошло полтора года с тех пор, как вспышка Covid-19 была объявлена ВОЗ пандемией. Она стала проверкой способности государств принимать меры реагирования и устойчивости всех экономических систем к внешним шокам; она кардинально изменила социальное поведение и личные привычки. Самоотверженность работников основных категорий стала светом в темные времена, тогда как научное сообщество воспользовалось мощью совместных исследований и государственного финансирования для разработки вакцины с невероятной быстротой.

В то же время пандемия показала, насколько страны, в том числе самые богатые, не готовы к неожиданным шокам, что было лишним раз подтверждено серией экстремальных погодных явлений в 2021 году, а также насколько глубоко стала разделена мировая экономика. Четыре десятилетия эрозии государственных услуг, усиления неравенства, безудержной финансовой и безнаказанности финансовых и корпоративных элит взяли свое.

На экономическом фронте падение производства, когда страны ввели ограничительные меры, чтобы сдержать распространение вируса, было настолько драматичным, что вызвало не имеющие аналогов ответные меры. Масштабные меры центральных банков богатых стран стабилизировали финансовые рынки, а не имеющие аналогов (по крайней мере, в последнее время)

государственные расходы смягчили для компаний и домохозяйств удар в момент самого глубокого спада. Глобальное восстановление началось во второй половине 2020 года, когда страны перешли на менее драконовские способы противодействия санитарным рискам, и продолжается при всех значительных различиях в перспективах между странами и регионами из-за неодинакового финансового пространства, появлении новых штаммов вируса и разных темпах вакцинации.

Ожидается, что в этом году мировой рост достигнет 5,3 %, что станет самым высоким показателем почти за полвека, при этом к концу 2021 года некоторые страны восстановят (или даже превысят) уровень производства 2019 года. Однако глобальная картина после 2021 года остается неопределенной.

В следующем году глобальный рост замедлится, но глубина и продолжительность замедления будут зависеть от политических решений, особенно в ведущих странах. Даже если не возникнет новых шоков, возвращение к препандемийному тренду роста доходов при разумных допущениях может произойти не раньше 2030 года, при том что, как следует помнить, уже этот тренд отражал самые низкие темпы роста за весь послевоенный период. Это тревожная перспектива для многих стран. В большинстве частей глобальной экономики ущерб от кризиса Covid-19 превзошел ущерб от глобального

финансового кризиса (ГФК), но болезненнее всего он оказался для развивающихся стран. Недавнее решение Исполнительного совета МВФ разрешить выпуск специальных прав заимствования (СДР) на сумму 650 млрд долл., крупнейший выпуск в его истории, обнадеживает, но международное сообщество все еще не осознает масштабов проблемы, с которой сталкиваются многие развивающиеся страны.

Любой кризис несет с собой возможность. Степень и масштабы государственной поддержки в 2020–2021 годах, особенно в развитых странах, а также в некоторых странах — развивающихся рынках, открыли новые горизонты, а для тех, кто помнит историю, стали возвращением к прошлому. Кризис отбросил укоренившиеся политические догмы и открыл пространство для изменения соотношения сил в управлении экономикой между государством и рынком, даже если он обнаружил ограничения бюджетного и политического пространства, на которые многие страны продолжают наталкиваться в мире свободно перемещающегося капитала. Менее чем за год широкомасштабные политические инициативы президента Байдена начали приводить к конкретным изменениям. Внутри страны законодательство о расширении социальной защиты, финансируемой за счет более прогрессивного налогообложения, обозначило разворот долгосрочной тенденции перераспределения доходов в пользу наиболее обеспеченных групп при переносе возрастающей части рисков группам с наименьшими доходами. На международном уровне поддержка Соединенными Штатами нового выпуска СДР, глобального минимального налогообложения корпораций и отказа от связанных с вакцинами прав интеллектуальной собственности во Всемирной торговой организации (ВТО) предвосхищает возрождение многосторонности, способной со временем обуздать гиперглобализацию и разрешить углубляющийся экологический кризис.

Тем не менее ответ на вопрос, сможет ли мир после пандемии «отстроить лучше, чем было», — будет зависеть не от действий одной страны, а от согласованных усилий по перебалансированию мировой экономики. Устранение препятствий на пути к большему процветанию будет зависеть от совершенствования координации политических решений, которые будут приниматься в ближайшие годы в ведущих в экономическом плане странах, стремящихся к

поддержанию темпов подъема и повышению устойчивости к будущим шокам (см. главу II). Нежелание других развитых стран последовать примеру Соединенных Штатов в отношении отказа от прав интеллектуальной собственности на вакцины служит тревожным признаком и чревато большими издержками; по одной из недавних оценок, совокупные издержки (в виде потерянного дохода) запоздавшей вакцинации к 2025 году составят 2,3 трлн долл., причем большую часть этих издержек понесут развивающиеся страны (EIU, 2021).

Но и координации между ведущими странами будет недостаточно. Необходимо возобновить международную поддержку развивающихся стран, многие из которых, ввиду их ограниченного доступа к вакцинам и распространения новых штаммов вируса, сталкиваются с нарастающим санитарным кризисом, при том, что в то же время растет их бремя долга и для них вырисовывается перспектива потери десятилетия. Эти усилия также должны побудить нас переосмыслить — или, возможно, возродить — ту роль, которую может играть налогово-бюджетная политика, помимо антициклических интервенций последнего времени. Оказание необходимой поддержки также потребует системных реформ международной экономической архитектуры, которые были обещаны после глобального финансового кризиса, но от которых быстро отказались из-за сопротивления со стороны победителей гиперглобализации (*ДТП-2017*). И на фоне всех этих усилий в экономической политике необходимо будет остерегаться нагнетания паники инфляции, которая может подорвать прогресс, прежде чем он действительно начнется.

Эта глава состоит из четырех разделов. В разделе В охарактеризованы основные события в мировой экономике в 2020–2021 годах при уделении особого внимания необоснованным опасениям инфляции и роли налогово-бюджетной политики и государственного долга после пандемии. В разделе С анализируется положение развивающихся стран в системе глобальных финансов при уделении особого внимания проблеме устойчивости долга и антициклическим мерам. В разделе D рассматриваются тенденции мировой торговли и сырьевых рынков. В разделе E более подробно рассматриваются региональные макроэкономические тенденции.



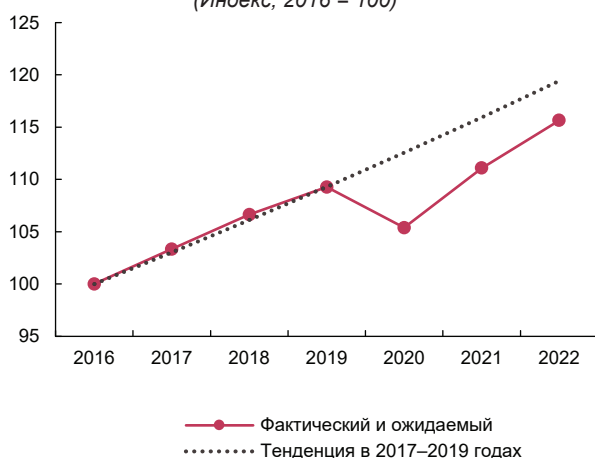
## В. Мировая экономика: отстраиваем отдельно?

### 1. Перспективы глобального роста

В 2021 году глобальная экономика нацеливается на уверенный подъем, хотя и с большой долей неопределенности в отношении конкретики на региональном и страновом уровне во втором полугодии. Как и в прошлом, в политике по-прежнему уделяется чрезмерное внимание финансовым рынкам, чей горизонт редко выходит за рамки квартальных макроэкономических данных и данных о прибылях и убытках, и чьи настроения кажутся нервными даже при небольших изменениях опережающих показателей.

ЮНКТАД ожидает, что после падения на 3,5 % в 2020 году объем мирового производства вырастет в этом году на 5,3 %, частично отыграв потери 2020 года. Вместе с тем, при 3-процентных среднегодовых темпах роста мировой экономики в 2017–2019 годах, к 2022 году мировой доход будет все еще на 3,7 % ниже линии тренда до пандемии (диаграмма 1.1). Рассчитанная на основе оценок номинального валового внутреннего продукта (ВВП) на этот год, такая ожидаемая совокупная потеря дохода составит в 2020–2021 годах около 10 трлн долл. США<sup>1</sup>. На следующий 2022 год ЮНКТАД дает оценку роста мирового производства в 3,6 % (таблица 1.1).

**ДИАГРАММА 1.1** Объем мирового производства в 2016–2022 годах (Индекс, 2016 = 100)



Источник: См. таблицу 1.1.

Несмотря на этот двухлетний подъем мировой экономики, мировому доходу потребуется несколько лет, чтобы наверстать потери из-за шока, вызванного Covid-19. Если предположить, например, что с 2023 года ежегодные темпы роста составят 3,5 % (оптимистичное предположение), то глобальный объем производства вернется на уровень тренда 2017–2019 годов только к 2030 году. Поскольку динамика роста до Covid-19 была низкой, как об этом говорилось в предыдущих выпусках *Доклада* — среднегодовой глобальный рост в десятилетие после финансового кризиса 2009–2010 годов был самым низким за весь период после Второй мировой войны, — эта перспектива должна вызвать тревогу в политических кругах.

В такой обстановке осуществление Повестки дня устойчивого развития на период до 2030 года не вернется на правильный путь, а усилия по мобилизации дополнительных ресурсов, необходимых для решения климатической проблемы, будут наталкиваться на препятствия. Кроме того, если непредвиденные шоки — эпидемиологического, финансового или климатического характера — возникнут снова, или если политические усилия по поддержанию нынешнего восстановления начнут давать сбои, негативное экономическое воздействие Covid-19 будет длиться дольше. Это результат, который нельзя сбрасывать со счетов в свете того, что произошло после ГФК, и нынешнего дезорганизованного состояния координации международной политики (см. также главу II).

До сих пор восстановление было несбалансированным, отражая линии разломов, возникшие до пандемии. Наблюдались существенные различия между регионами и странами в темпах роста ВВП, при этом многие развивающиеся страны отставали; секторальный разрыв между восстановлением производства услуг и товаров, а также внутри сектора услуг между быстро развивающимися финансовыми и цифровыми услугами и просевшими секторами гостиничного хозяйства и развлечений; а также резкое расхождение в динамике доходов (и имущественной обеспеченности) между социальными группами. Пока что мировая экономика, похоже, «отстраивается» по отдельности.

**ТАБЛИЦА 1.1** Рост мирового производства в 1991–2022 годах  
(изменение в % к предыдущему году)

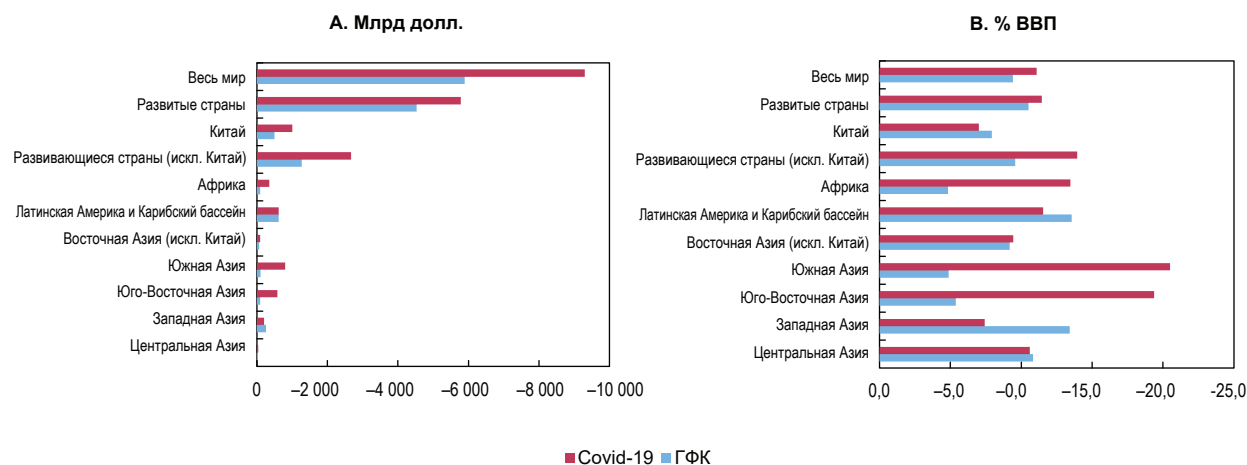
Группы стран	1991– 2000 <sup>a</sup>	2001– 2008 <sup>a</sup>	2009– 2018 <sup>a</sup>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 <sup>b</sup>	2022 <sup>b</sup>
<b>Весь мир</b>	<b>3,0</b>	<b>3,6</b>	<b>2,9</b>	<b>-1,3</b>	<b>4,5</b>	<b>3,3</b>	<b>2,8</b>	<b>2,7</b>	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>	<b>2,7</b>	<b>3,4</b>	<b>3,2</b>	<b>2,5</b>	<b>-3,5</b>	<b>5,3</b>	<b>3,6</b>
<b>Африка</b>	<b>2,5</b>	<b>5,7</b>	<b>3,0</b>	<b>3,9</b>	<b>5,6</b>	<b>-1,0</b>	<b>8,0</b>	<b>0,7</b>	<b>3,3</b>	<b>2,6</b>	<b>1,7</b>	<b>3,4</b>	<b>3,3</b>	<b>2,9</b>	<b>-3,4</b>	<b>3,2</b>	<b>2,9</b>
Северная Африка (вкл. Южный Судан)	3,1	5,4	1,0	3,7	4,7	-11,1	13,3	-6,8	-0,3	1,7	2,7	5,1	4,1	3,2	-5,2	4,2	3,1
Южная Африка	2,1	4,4	1,8	-1,5	3,0	3,3	2,2	2,5	1,8	1,2	0,4	1,4	0,8	0,2	-7,0	4,0	2,3
Африка к югу от Сахары (кроме Южной Африки и Южного Судана)	2,1	6,5	4,8	5,7	7,1	5,7	6,1	5,5	5,9	3,4	1,5	3,0	3,5	3,4	-1,5	2,5	2,9
<b>Америка</b>	<b>3,5</b>	<b>2,8</b>	<b>2,0</b>	<b>-2,5</b>	<b>3,3</b>	<b>2,3</b>	<b>2,3</b>	<b>2,1</b>	<b>2,2</b>	<b>2,3</b>	<b>1,1</b>	<b>2,2</b>	<b>2,6</b>	<b>1,7</b>	<b>-4,4</b>	<b>5,6</b>	<b>2,9</b>
Латинская Америка и Карибский бассейн	3,2	3,9	1,9	-2,1	6,2	4,6	2,7	2,9	1,1	0,3	-0,9	1,3	1,1	0,1	-7,1	5,5	2,6
Центральная Америка (кроме Мексики) и Карибский бассейн	3,1	4,8	3,3	-0,7	3,5	3,9	3,6	3,3	3,3	4,2	2,9	3,0	3,1	2,1	-8,1	3,9	2,9
Мексика	3,2	2,2	2,6	-5,3	5,1	3,7	3,6	1,4	2,8	3,3	2,6	2,1	2,2	0,0	-8,3	6,2	2,8
Южная Америка, в том числе:	3,2	4,3	1,5	-1,3	6,9	4,9	2,3	3,3	0,3	-1,1	-2,5	0,8	0,4	-0,2	-6,5	5,5	2,5
Аргентина	4,0	5,0	1,2	-5,9	10,1	6,0	-1,0	2,4	-2,5	2,7	-2,1	2,7	-2,5	-2,1	-9,9	6,7	2,9
Бразилия	2,8	3,7	1,1	-0,1	7,5	4,0	1,9	3,0	0,5	-3,5	-3,3	1,3	1,8	1,4	-4,1	4,9	1,8
Северная Америка, в том числе:	3,6	2,5	2,0	-2,6	2,6	1,7	2,2	1,9	2,6	2,9	1,7	2,4	3,0	2,1	-3,7	5,7	3,0
Канада	3,0	2,5	1,9	-2,9	3,1	3,2	1,8	2,3	2,9	0,7	1,0	3,0	2,4	1,9	-5,4	5,1	2,9
Соединенные Штаты	3,6	2,6	2,0	-2,5	2,6	1,6	2,3	1,8	2,5	3,1	1,7	2,3	3,0	2,2	-3,5	5,7	3,0
<b>Азия (кроме Кипра)</b>	<b>4,3</b>	<b>5,9</b>	<b>5,2</b>	<b>2,4</b>	<b>7,8</b>	<b>6,0</b>	<b>5,0</b>	<b>5,4</b>	<b>4,9</b>	<b>4,9</b>	<b>4,9</b>	<b>5,1</b>	<b>4,6</b>	<b>3,8</b>	<b>-1,1</b>	<b>5,9</b>	<b>4,7</b>
Центральная Азия	-3,3	8,5	5,5	3,3	7,6	8,1	6,0	6,9	5,6	3,5	3,2	4,5	4,7	4,7	-0,3	4,3	3,1
Восточная Азия, в том числе:	4,4	5,8	5,3	2,8	8,0	5,9	5,2	5,5	5,0	4,8	4,7	5,2	4,8	4,3	0,3	6,7	4,7
Китай	10,6	10,9	7,9	9,4	10,4	9,6	7,9	7,8	7,4	6,9	6,7	6,9	6,7	6,1	2,3	8,3	5,7
Япония	1,2	1,2	1,0	-5,7	4,1	0,0	1,4	2,0	0,3	1,6	0,8	1,7	0,6	0,3	-4,7	2,4	2,1
Республика Корея	6,8	4,9	3,2	0,8	6,8	3,7	2,4	3,2	3,2	2,8	3,0	3,2	2,9	2,0	-0,9	3,9	2,8
Южная Азия, в том числе:	4,8	6,7	5,9	4,0	8,7	5,6	3,4	5,0	6,1	6,4	8,0	6,6	4,9	3,1	-5,6	5,8	5,7
Индия	5,9	7,6	7,0	5,0	11,0	6,2	4,8	6,1	7,0	7,9	8,2	7,2	6,6	4,6	-7,0	7,2	6,7
Юго-Восточная Азия, в том числе:	4,9	5,7	5,1	2,0	7,8	4,9	6,0	5,0	4,5	4,7	4,8	5,3	5,1	4,4	-3,9	3,5	4,7
Индонезия	4,2	5,2	5,4	4,6	6,2	6,2	6,0	5,6	5,0	4,9	5,0	5,1	5,2	5,0	-2,1	3,6	4,9
Западная Азия (кроме Кипра), в том числе:	4,1	5,5	4,1	-1,3	5,7	8,0	4,6	4,9	3,3	3,8	3,2	2,3	2,1	1,3	-2,9	3,5	3,2
Саудовская Аравия	1,7	4,5	3,7	-2,1	5,0	10,0	5,4	2,7	3,7	4,1	1,7	-0,7	2,4	0,3	-4,1	2,7	3,3
Турция	3,9	6,0	6,0	-4,8	8,4	11,2	4,8	8,5	4,9	6,1	3,3	7,5	3,0	0,9	1,8	3,9	3,6
<b>Европа (вкл. Кипр), в том числе:</b>	<b>1,6</b>	<b>2,5</b>	<b>1,2</b>	<b>-4,5</b>	<b>2,4</b>	<b>2,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,5</b>	<b>1,7</b>	<b>1,9</b>	<b>1,8</b>	<b>2,5</b>	<b>2,0</b>	<b>1,5</b>	<b>-6,2</b>	<b>4,3</b>	<b>3,0</b>
Европейский союз (ЕС-27), в том числе:	2,1	2,1	1,1	-4,4	2,3	1,9	-0,7	0,0	1,6	2,3	2,0	2,8	2,1	1,6	-6,2	4,0	3,3
Еврозона, в том числе:	2,1	1,9	1,0	-4,5	2,2	1,7	-0,9	-0,2	1,4	2,1	1,9	2,6	1,9	1,3	-6,6	4,1	3,4
Франция	2,0	1,8	1,0	-2,9	2,0	2,2	0,3	0,6	1,0	1,1	1,1	2,3	1,8	1,5	-8,0	5,2	3,4
Германия	1,6	1,3	1,6	-5,7	4,2	3,9	0,4	0,4	2,2	1,5	2,2	2,6	1,3	0,6	-4,9	2,2	3,2
Италия	1,6	0,9	-0,3	-5,3	1,7	0,7	-3,0	-1,8	0,0	0,8	1,3	1,7	0,9	0,3	-8,9	5,5	3,0
Российская Федерация	-4,7	6,8	1,3	-7,8	4,5	4,3	4,0	1,8	0,7	-2,0	0,2	1,8	2,5	1,3	-3,0	3,8	2,3
Соединенное Королевство	2,9	2,5	1,7	-4,1	2,1	1,3	1,4	2,2	2,9	2,4	1,7	1,7	1,3	1,4	-9,9	6,7	2,1
<b>Океания, в том числе:</b>	<b>3,7</b>	<b>3,4</b>	<b>2,7</b>	<b>1,9</b>	<b>2,4</b>	<b>2,7</b>	<b>3,7</b>	<b>2,1</b>	<b>2,8</b>	<b>2,6</b>	<b>2,9</b>	<b>2,7</b>	<b>2,8</b>	<b>1,9</b>	<b>-2,4</b>	<b>3,1</b>	<b>2,8</b>
Австралия	3,8	3,4	2,6	1,9	2,4	2,7	3,9	2,1	2,6	2,3	2,8	2,5	2,8	1,8	-2,5	3,2	2,8
<b>Справочно:</b>																	
<b>Развитые страны (М49, в т. ч. Республика Корея)</b>	<b>2,5</b>	<b>2,5</b>	<b>1,7</b>	<b>-3,5</b>	<b>2,8</b>	<b>1,7</b>	<b>1,3</b>	<b>1,4</b>	<b>2,0</b>	<b>2,3</b>	<b>1,7</b>	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>	<b>1,7</b>	<b>-4,7</b>	<b>4,7</b>	<b>2,9</b>
<b>Развивающиеся страны (М49)</b>	<b>4,9</b>	<b>6,7</b>	<b>5,2</b>	<b>3,3</b>	<b>8,1</b>	<b>6,3</b>	<b>5,6</b>	<b>5,1</b>	<b>4,9</b>	<b>4,5</b>	<b>4,3</b>	<b>4,9</b>	<b>4,6</b>	<b>3,7</b>	<b>-1,8</b>	<b>6,2</b>	<b>4,7</b>

**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе Глобальной модели политики Организации Объединенных Наций; Организация Объединенных Наций, Департамент по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ), база данных «Основные агрегаты национальных счетов» и «Мировое экономическое положение и перспективы» (МЭПП): дополнение на середину 2021 года; ECLAC, 2021; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2021; International Monetary Fund (IMF), *World Economic Outlook*, April 2021; Economist Intelligence Unit, *EIU CountryData database*; JP Morgan, *Global Data Watch*; а также национальных источников.

**Примечание:** Совокупные показатели по странам рассчитаны с использованием ВВП в постоянных долларах 2015 года.

**a** Средняя.  
**b** Прогноз.

**ДИАГРАММА 1.2** Экономические последствия ГФК в 2009–2010 годах против Covid-19 в 2020–2021 годах



**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе официальных данных и оценок, полученных с помощью Модели глобальной политики Организации Объединенных Наций.

**Примечание:** Предполагаемый ущерб от ГФК соответствует совокупной потере доходов за 2009 и 2010 годы по сравнению с трендом 2006–2008 годов, а предполагаемый ущерб от Covid-19 соответствует совокупной потере доходов в 2020 и 2021 годах по сравнению с трендом 2017–2019 годов.

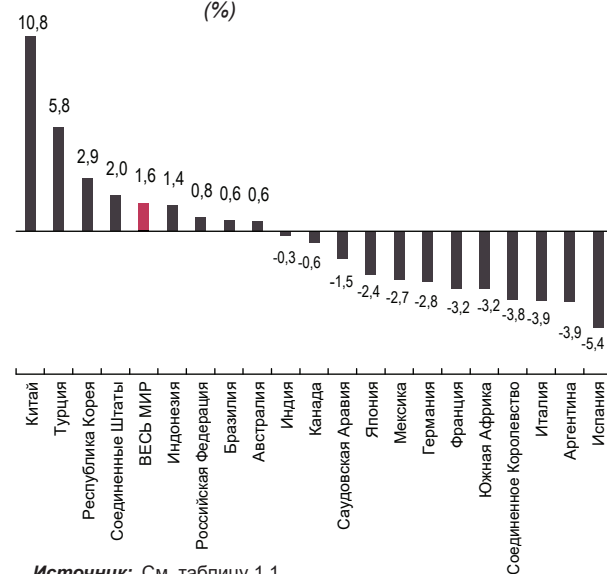
В большинстве регионов, но особенно в развивающихся странах, ущерб от кризиса Covid-19 был намного больше, чем после ГФК, особенно в Африке и Южной Азии (диаграмма 1.2). С географической точки зрения, по состоянию на середину 2021 года ускорение роста после ограничительных мер было сконцентрировано в основном в Северной Америке, при этом тесные региональные торговые связи усиливали результаты активных мер бюджетного стимулирования и вливания ликвидности в Соединенных Штатах, а также в Восточной Азии, где инвестиции в инфраструктуру (по линии государственных предприятий) в Китае помогли ускорить рост по всему региону.

Обзор региональных тенденций в мировой экономике приводится в заключительном разделе этой главы. Здесь первоначальная оценка различий в темпах послекризисного подъема может быть сделана путем изучения ожидаемого совокупного роста ВВП в период 2019–2021 годов в странах Группы 20 (Г20)<sup>2</sup> (диаграмма 1.3).

По этому показателю выдающиеся результаты продемонстрировали две страны Г20, которые избежали рецессии в 2020 году: Китай и Турция. В случае Китая быстро принятые ограничительные меры в сочетании с массовым тестированием и соответствующими санитарными мерами с

последующим быстрым вакцинированием с середины 2021 года помогли сдержать распространение вируса и обеспечить относительно быстрый подъем экономической активности. Что касается спроса, то продолжение внутренних инвестиционных проектов и резкий рост иностранного спроса на промышленные товары после отмены ограничительных мер помогли

**ДИАГРАММА 1.3** Рост реальных доходов в отдельных странах в 2021 году по сравнению с 2019 годом (%)



**Источник:** См. таблицу 1.1.

сохранить темпы восстановления, хотя сохраняется озабоченность по поводу финансового положения некоторых государственных предприятий с высокой задолженностью и опасности новых штаммов вируса.

В Турции во втором квартале 2020 года все же произошло резкое сокращение производства, но в третьем квартале за ним последовал высокий рост, во многом благодаря мягкой денежно-кредитной политике и вызванному ей кредитному буму. Несмотря на новую волну инфекции во втором квартале 2021 года, рост был обеспечен промышленным сектором страны и бюджетной поддержкой предприятий со стороны государства. Однако рост цен и давление на лиру омрачают перспективы роста во второй половине 2021 года, вызывая опасения по поводу его устойчивости.

Ожидается, что благодаря росту в Китае и вызванному им спросу на продукцию обрабатывающей промышленности Республика Корея сможет в 2021 году полностью оправиться от пандемии. То же самое относится и к Австралии, хотя здесь подъем будет не столь быстрым из-за введения в 2021 году новых ограничительных мер и будет стимулироваться экспортом сырья, а не ростом в обрабатывающей промышленности. Напротив, в Японии несмотря на рост спроса по составляющей чистого экспорта товаров, вялый внутренний спрос, как ожидается, удержит ВВП ниже доковидного уровня.

В Индии сокращение производства в 2020 году составило 7 %, и ожидается, что в 2021 году его рост составит 7,2 %, в то время как в Индонезии сокращение будет более умеренным — 2,1 % в 2020 году, а в 2021 году ожидается рост в 3,6 %, что довольно мало по сравнению с недавними годами. Как показывает обсуждение региональных тенденций в разделе Е, в Индии восстановление сдерживается продолжающимися издержками Covid-19 для людей и экономики, а также негативным влиянием инфляции продовольственных цен на личное потребление.

Рост цен на сырье будет способствовать восстановлению в странах — экспортерах нефти, хотя и в разной степени. В этом году Российская Федерация почти утроит свой рост ВВП 2019 года в 1,3 %, но в Саудовской Аравии

сходного подъема не произойдет из-за большей зависимости ее экономики от производства нефти и квот ОПЕК на ее добычу (даже если она их повысит). Резкого скачка спроса на сырьевые товары и относительных цен на них также будет недостаточно для того, чтобы ВВП Южной Африки в 2021 году превысил уровень 2019 года, — результат низкой инвестиционной конъюнктуры (сложившейся уже до пандемии) и жестких бюджетных ограничений.

Ожидается, что на Американском континенте быстрое восстановление экономики Соединенных Штатов увеличит ВВП на 2 % по сравнению с доковидным уровнем. Это должно помочь Канаде приблизиться к уровню ВВП 2019 года. Наоборот, несмотря на притяжение спроса в Соединенных Штатах, Мексика в 2021 году не сможет достичь своего дохода до Covid-19 из-за относительно более глубокого спада и незначительных мер внутреннего бюджетного стимулирования в 2020 году. Аргентина находится в схожей ситуации из-за жестких финансовых ограничений, в значительной степени вызванных ее большими внешними заимствованиями до пандемии. В Бразилии в этом году ВВП должен несколько превысить уровень 2019 года благодаря положительному эффекту роста экспорта сырья и относительно более масштабных и целенаправленных бюджетных стимулов, чем в Мексике и Аргентине.

В Европе несмотря на крайне мягкую денежно-кредитную политику, проводившуюся ЕЦБ, наблюдается разочаровывающе медленное оживление роста. Меры, согласованные правительствами еврозоны, оказались недостаточными и запоздалыми. В цифрах, несмотря на подъем ее чистого экспорта, ожидается, что ВВП Германии в 2021 году будет почти на 3 % ниже уровня 2019 года. Подъем, как правило, еще слабее в Италии, Франции и Соединенном Королевстве, где сбои в связи с брекзитом нейтрализовали последствия бюджетной экспансии и быстрой вакцинации. Исторически сложившаяся проблема координации в Европе будет наиболее остро ощущаться в Испании и Италии, где ожидается, что ВВП в 2021 году будет соответственно на 5,6 % и 3,8 % ниже допандемийного уровня.

Что касается отраслевой структуры подъема, то разрушительные последствия пандемии для

некоторых глобальных цепочек создания стоимости и оживление спроса на товары создали узкие места (Goodman and Chokshi 2021). Эта проблема особенно остро стоит в производстве полупроводников, что серьезно сказалось на производстве электроники и автомобилей во многих странах (King et al., 2021), а также стройматериалов, что вызвало удорожание жилищного строительства (AGC 2021).

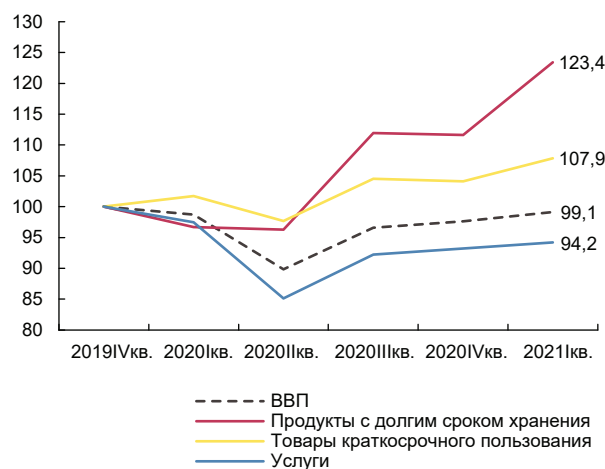
В секторе услуг по состоянию на середину 2021 года объем производства все еще находился во многих странах на низком уровне по сравнению с его уровнем до пандемии, что в особенности касается личных городских услуг (Furman and Powell III 2021). Ожидается, что более широкое распространение удаленной работы окажет долгосрочное негативное влияние на деловые поездки и временное размещение (McKinsey 2021), но отмена ограничительных мер во многих странах после завершения в них вакцинации должна привести к частичному восстановлению личных рекреационных услуг к концу 2021 года — началу 2022 года (European Commission, 2020).

Даже в Соединенных Штатах, где экономика быстро восстанавливается после шока Covid-19, в начале 2021 года оставался большой разрыв между восстановлением спроса на товары и спроса на услуги (диаграмма 1.4). Поскольку в развитых странах на услуги приходится большинство рабочих мест, восстановление рынка труда Соединенных Штатов до уровня, предшествовавшего пандемии, вероятно, не завершится в 2021 году, особенно если определять избыток рабочей силы по доле занятых в населении трудоспособного возраста, а также учитывать прошлые отрицательные последствия ГФК (диаграмма 1.5).

**2. Инфляционный нажим:  
«Единственное, чего нам следует  
бояться, — это самого страха»**

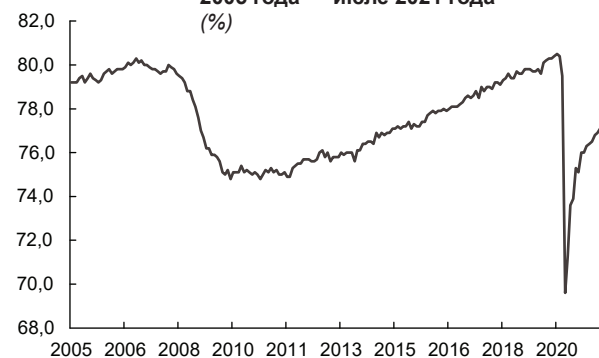
Первыми экономическими последствиями Covid-19 стали глубокий спад и торможение инфляции. Однако со второй половины 2020 года в условиях быстрого восстановления глобального совокупного спроса и ряда неблагоприятных шоков предложения рост цен в развитых странах мира ускорился.

**ДИАГРАММА 1.4** Реальный ВВП и расходы на личное потребление в Соединенных Штатах в 2019–2021 годах (Индекс, 4-й кв. 2019 года = 100)



Источник: Бюро экономического анализа Соединенных Штатов.

**ДИАГРАММА 1.5** Доля занятых в населении Соединенных Штатов в январе 2005 года — июле 2021 года (%)



Источник: Федеральный резервный банк Сент-Луиса.

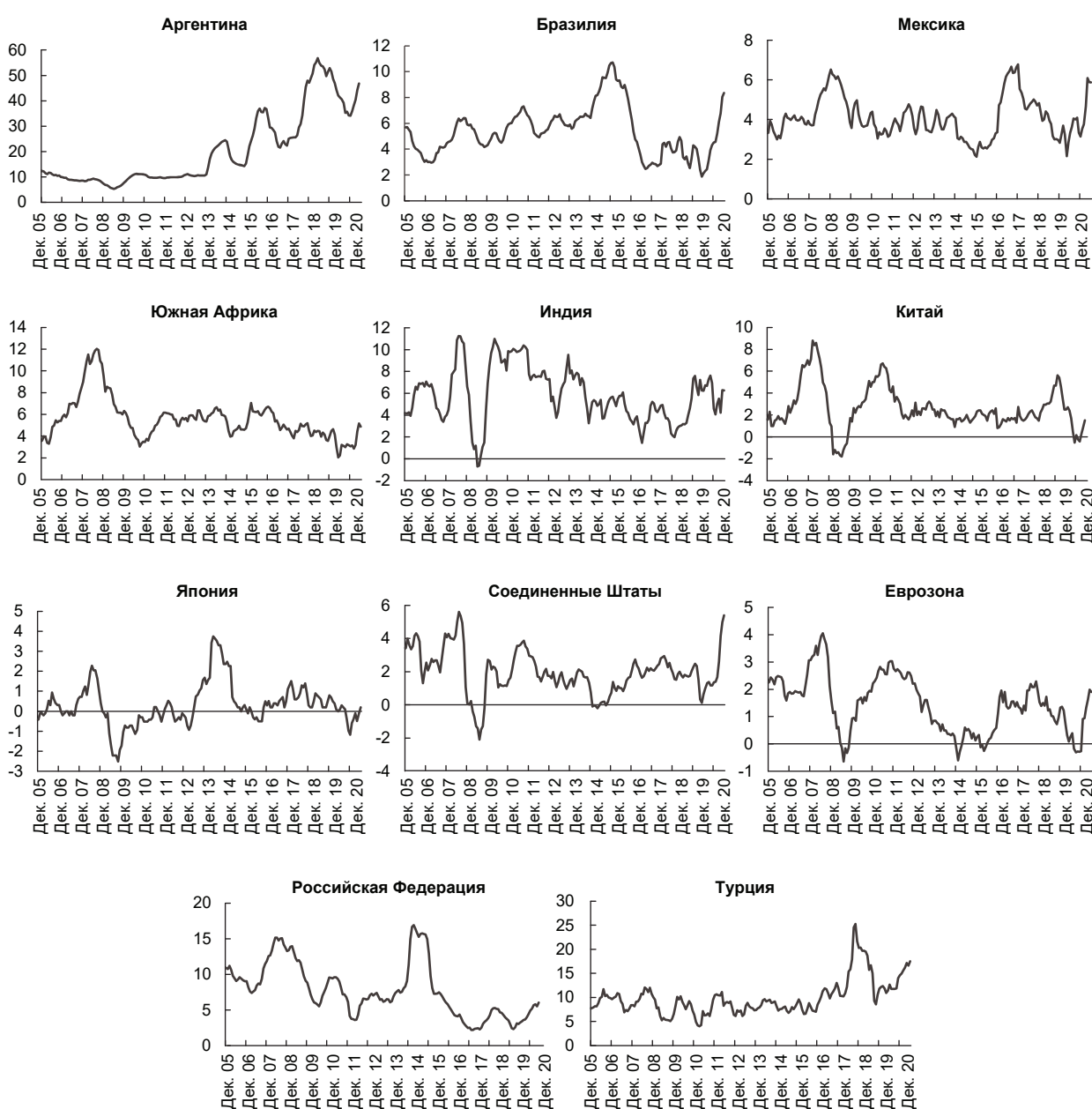
В глобальном масштабе рост сырьевых цен привел к удорожанию основных вводимых ресурсов. С середины 2020 года растут цены на металлы и нефть, а в мае 2021 года годовая продовольственная инфляция достигла почти 40 % — самого высокого значения за десять лет, согласно индексу цен на продовольствие ФАО. Повышение продовольственных цен способствовало повышению после пандемии мирового индекса голода, что нанесло наибольший ущерб развивающимся странам (см. вставку 1.4 и ФАО, 2021a). Пандемия создала узкие места в глобальных цепочках создания стоимости, особенно в отраслях, которые сильно зависят от полупроводников, что, в свою очередь, привело

к росту цен на производственное оборудование и потребительские товары длительного пользования во всем мире, что сильнее сказалось на развитых странах. На диаграмме 1.6 показана динамика инфляции в основных экономиках мира с 2005 года.

Неудивительно, что цены росли быстрее в странах, в которых из-за давления на валютный курс инфляция была более высокой уже до пандемии, таких как Аргентина и Турция

(см. диаграмму 1.7). В Бразилии внутриполитические факторы вели к обесценению национальной валюты относительно быстрее, чем в других развивающихся странах, в то время как сильная засуха подтолкнула экономику к использованию более дорогих источников электроэнергии. В середине 2021 года два неблагоприятных шока увеличили инфляцию почти до 9 %, что вынудило Центральный банк Бразилии повысить свою краткосрочную процентную ставку.

**ДИАГРАММА 1.6** Инфляция потребительских цен в отдельных странах в декабре 2005 года — декабре 2020 года (%)



Источник: Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе данных «Рефинитив».

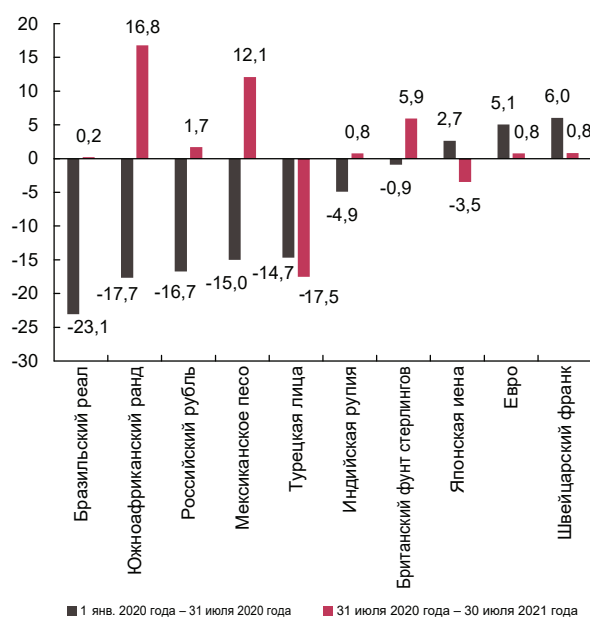
Снижение валютного курса и рост цен на сырье также послужили факторами роста инфляции в Мексике, Южной Африке и Российской Федерации, хотя и пока более умеренного, чем в Бразилии. На середину 2021 года в этих трех странах была зафиксирована инфляция потребительских цен порядка 4–6 %, что, в свою очередь, побудило центральные банки Мексики и Российской Федерации ужесточить денежно-кредитную политику.

В Индии инфляция потребительских цен уже до пандемии составляла 6 %. Шок Covid-19 вызвал временное падение цен, но по мере восстановления экономики и ускорения роста цен на продукты питания к середине 2021 года инфляция в стране вернулась к 6-процентному уровню. Наоборот, в Китае до шока Covid-19 правительство принимало ограничительные меры для борьбы с инфляцией. В середине 2020 года внезапная остановка экономики усилила воздействие ограничительных мер и на короткое время подтолкнула экономику к дефляции. По мере восстановления экономики инфляция снова стала положительной, но все еще низкой (около 2 %) по международным стандартам.

Среди развитых стран Япония все еще борется с дефляционной тенденцией, а это означает, что недавнее повышение цен было недостаточным для компенсации дефляционного давления, вызванного пандемией. Более умеренная версия японской истории разворачивается в Европе, где инфляция растет, но все еще недостаточно для того, чтобы компенсировать почти восьмилетнюю реальную стагнацию цен с ежегодным ростом ниже целевого показателя в 2 %.

Пока что среди развитых стран более сильное инфляционное давление представляется признаком восстановления в Соединенных Штатах. На середину 2021 года в экономике Соединенных Штатов был зафиксирован самый высокий уровень потребительской инфляции за десять лет (5,4 %), и некоторые восприняли это как свидетельство того, что макроэкономическая политика была слишком экспансионистской. Чтобы подчеркнуть, как Соединенные Штаты отклонились от динамики за последние десять лет, на диаграмме 1.8 инфляция в Соединенных Штатах сопоставляется с инфляцией в зоне евро. В обоих регионах ее колебания синхронны, но, в отличие от периода после ГФК инфляция в

**ДИАГРАММА 1.7** Изменение курса отдельных валют по отношению к доллару Соединенных Штатов в отдельные периоды времени с 1 января 2020 года по 30 июля 2021 года (%)



**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе данных «Рефинитив».

**Примечание:** Положительное значение означает рост.

**ДИАГРАММА 1.8** Инфляция потребительских цен в Соединенных Штатах и еврозоне (%)



**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе данных «Рефинитив».

Соединенных Штатах с середины 2021 года отклоняется от своего предыдущего «европейского пути».

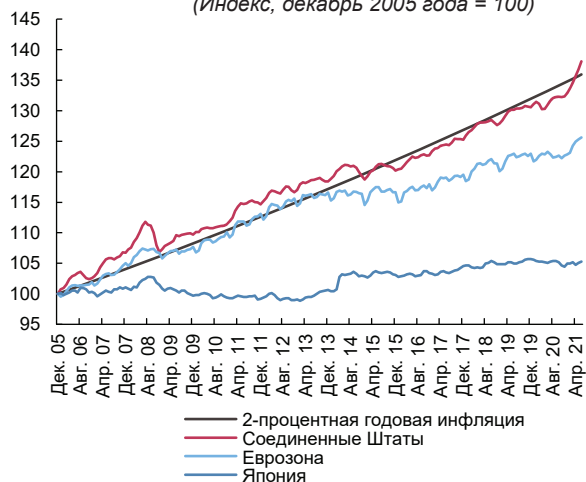
Чтобы проанализировать картину инфляции в основных развитых странах, важно увидеть, отклоняется ли недавний рост цен от

среднего целевого показателя инфляции в 2 %. На диаграмме 1.9 показаны, за период с декабря 2005 года, различия в динамике роста цен в Соединенных Штатах, Японии и Европе. Недавний рост инфляции явно недостаточен для того, чтобы цены в зоне евро вернулись к тому уровню, на котором они были бы при достижении ЕЦБ своего целевого показателя инфляции в 2 %. В Японии ситуация еще более поразительна. Несмотря на годовые колебания, совокупный ценовой разрыв показывает, что с 2005 года инфляция составила всего 5 %. Наоборот, в Соединенных Штатах до 2014 года индекс цен был немного выше двухпроцентного тренда инфляции, а в 2014–2020 годах — немного ниже его. Недавнее повышение цен привело к тому, что индекс цен в Соединенных Штатах снова превысил двухпроцентный тренд инфляции, что, в свою очередь, вероятно, приведет к ужесточению денежно-кредитной политики Федеральной резервной системы в ближайшем будущем.

Временные всплески инфляции — нормальное явление после глубокого спада; они произошли в период подъема после ГФК и повторяются сейчас. Вопрос при разработке политики состоит в том, может ли временное повышение цен вызвать самоподдерживающийся процесс ускорения роста цен. Становится ли инфляция структурной проблемой? Возможно нет.

Чтобы понять почему, необходимо дополнить картину инфляционными ожиданиями и долгосрочными процентными ставками. Если инфляционный шок носит временный характер, ожидаемая инфляция остается привязанной к целевому показателю правительства, а долгосрочные процентные ставки возвращаются к среднему значению. Иллюстрируя динамику в Соединенных Штатах, которые устанавливают стандарт для рынков облигаций в других странах, диаграмма 1.10 показывает 10-летний порог инфляционной безубыточности, заложенный в казначейских ценных бумагах Соединенных Штатов. Цифры на ней — ожидаемая инфляция, при которой доходность индексированных на инфляцию облигаций равна доходности неиндексированных облигаций. Из-за неприятия риска инфляция безубыточности обычно выше ожидаемой инфляции на определенную постоянную величину.

**ДИАГРАММА 1.9** Отклонение динамики цен от тренда 2-процентной инфляции в отдельных странах в декабре 2005 года — апреле 2021 года (Индекс, декабрь 2005 года = 100)



Источник: Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе национальных источников.

**ДИАГРАММА 1.10** Десятилетняя безубыточная инфляция в Соединенных Штатах (%)

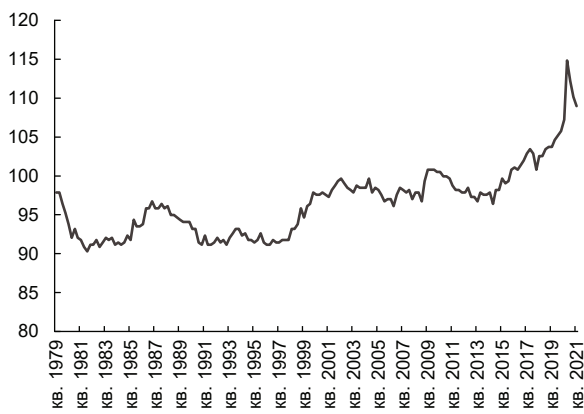


Источник: ФРЕД, Федеральный резервный банк Сент-Луиса.

На середину 2021 года 10-летняя инфляция безубыточности, заложенная в государственных облигациях Соединенных Штатов, составляла 2,4 %, намного увеличившись после падения в период шока Covid-19 в 2020 году, когда эта величина упала до 0,5 %. Но если рассматривать изменение ожидаемой инфляции в ретроспективе, то недавний рост кажется возвращением к норме. То же самое произошло после ГФК и текущая инфляция безубыточности примерно равна ее величине в 2005–2007 и 2011–2013 годах. Пока нет признаков роста инфляционных ожиданий в экономике Соединенных Штатов. Наоборот, недавнее увеличение ожидаемой



**ДИАГРАММА 1.11** Реальная заработная плата в Соединенных Штатах в январе 1979 года — марте 2021 года (Индекс, 2010 год = 100)



Источник: ФРЕД, Федеральный резервный банк Сент-Луиса.

инфляции, похоже, стало корректировкой прогнозов низкой инфляции, которые преобладали в 2014–2019 годах.

Инфляция часто становится проблемой, когда она запускает спираль роста цен и заработной платы, которая поддерживает себя сама, как это произошло во многих странах в 1970-е годы, когда два нефтяных шока и торможение роста производительности труда в странах с перегретой экономикой привели к инфляции издержек, росту заработной платы и новому витку инфляции издержек. Сегодня из-за относительно слабых позиций работников в экономике Соединенных Штатов маловероятно, что недавнее повышение цен станет взрывоопасным. С одной стороны (см. диаграмму 1.11), на рынке труда Соединенных Штатов действительно наблюдается подъем реальной заработной платы, который начался до Covid-19 и по статистическим причинам усилился в критические месяцы пандемии (низкооплачиваемые работники потеряли работу и это подтолкнуло вверх среднюю реальную заработную плату). Однако, с другой стороны, недавнее повышение реальной заработной платы происходит после 35 лет застоя, а это означает, что еще слишком рано говорить о том, что нынешний подъем запустит спираль роста заработной платы и цен.

Влияние реальной заработной платы на инфляцию зависит от производительности труда. Если

реальная заработная плата растет, но производительность труда растет быстрее, то доля труда в выпуске падает. В результате увеличивается доля прибыли, а цены могут даже снизиться, если компании решат или будут вынуждены передать дополнительную прибыль покупателям (Barbosa-Filho and Taylor 2006; ДТР-2020). Данные по экономике Соединенных Штатов показывают увеличение доли работников в доходах сразу после шока Covid-19 и ее последующее падение, но, как и в случае с ростом реальной заработной платы, еще слишком рано говорить о том, вызовут ли эти колебания в распределении доходов структурное изменение инфляции, на что есть две причины.

Во-первых, первый результат внезапной остановки экономики — уменьшение прибыли, доля же рабочей силы подскакивает по временным причинам, к тому же, как отмечено в главе II, рост этой доли, возможно, уже сошел на нет. Во-вторых, даже с учетом недавнего увеличения, доля рабочей силы в доходах в Соединенных Штатах лишь вернулась на уровень, достигнутый до ГФК, который, в свою очередь, был примерно на 5 % ниже среднего показателя в 1980–1990 годах. Иными словами, с 2000 года в Соединенных Штатах наблюдается существенный понижающий нажим на заработную плату. Из-за низкой начальной точки в 2019 году компании в Соединенных Штатах по-прежнему имеют высокую норму прибыли, позволяющую выплачивать более высокую реальную заработную плату без повышения инфляции. В крайнем случае восстановление экономики и первоначальный рост стоимости рабочей силы могут подтолкнуть фирмы к внедрению инноваций, что, в свою очередь, повысит производительность труда и обеспечит более высокую реальную заработную плату без чрезмерного инфляционного давления (Storm and Nasteпад 2012).

### 3. Бюджетная политика и государственный долг

В развитых странах агрессивное распространение вируса потребовало принять ряд не менее агрессивных мер по борьбе с его парализующими последствиями. Наоборот, большинство развивающихся стран столкнулось с теми же финансовыми, структурными

и политическими препятствиями, которые в предыдущие десятилетия ограничивали их возможности вмешиваться в экономику, что в большинстве случаев приводило к обострению неравенства внутри стран и между ними.

Однако даже в странах с бюджетным пространством имеется риск преждевременной отмены бюджетных (а также денежно-кредитных) стимулов. Несмотря на то, что достигнут консенсус в отношении необходимости значительного вмешательства государственного сектора, пока нет явного согласия по поводу его конкретного вида или продолжительности. Если, как и в предыдущие периоды спада, государственное вмешательство ограничится демпфированием первого шока, глубинные источники нестабильности вероятно, не будут устранены<sup>3</sup>. Если это произойдет, широко разрекламированный постпандемический сдвиг парадигмы в экономической политике окажется скорее риторикой, чем реальностью.

Урок из опыта предыдущих кризисов и подъема убедительно говорит о том, что политическое пространство, созданное пандемией, следует использовать для переоценки роли бюджетной политики в мировой экономике, а также практики, которая привела к росту неравенства.

**а) Спекуляции и жесткая экономия:  
укротить одно, чтобы остановить  
другое**

В начале пандемии большинство государств поспешили объявить о крупных программах расходов согласно рекомендациям международных организаций (IMF, 2020a; ДТР-2020). Однако в отсутствие скоординированных на международном уровне усилий глобальные меры стимулирования не были столь эффективными, как могли бы. Во многих случаях реально принятые меры были недостаточными, и они были значительно скромнее первоначально объявленных (см. вставку 1.1).

Согласно данным МВФ, 41 развивающаяся страна фактически сократила свои общие расходы в 2020 году, в 33 из которых, тем не менее, увеличилось отношение государственного долга к ВВП. Аналогичное расхождение наблюдается и в группе развитых стран (вставка 1.1, таблица В1.1)<sup>4</sup>, но на диаграмме 1.12 показано, что ограничения для обеих групп остаются

во многом разными: развитые страны смогли увеличить свои общие первичные расходы по сравнению с прошлым годом значительно больше, чем развивающиеся страны с аналогичным или более низким показателем отношения государственного долга к ВВП в 2019 году.

Чтобы понять, почему это произошло, стоит вспомнить два важных фактора. Во-первых, в то время как современная экономика построена таким образом, чтобы создавать деньги для государственных и личных расходов, создание ликвидности не обязательно улучшает доступ к иностранной валюте ни для развивающихся стран, что является важным требованием для поддержания расходов в открытой и финансиализированной системе (ДТР-2020), ни для развитых стран с единой валютой (Izurieta, 2001). Во-вторых, в этих условиях бюджетная стратегия правительства зависит от готовности частных, в основном иностранных, инвесторов предоставлять заемные средства, а при нынешних структурах и практике на нее влияют краткосрочная и спекулятивная логика и крен в сторону бюджетного аскетизма (Chandrasekhar, 2016). Таким образом, глобальные финансовые рынки при их нынешней структуре оказывают значительное влияние на политику в ущерб своим общественным функциям (Nesvetailova and Palan, 2020).

Достичь договоренности о практических решениях по снижению финансовых ограничений не удалось. Действия, предпринятые в последние месяцы для уменьшения валютных ограничений для развивающихся стран, носили узкий и временный характер: G20 согласилась с приостановлением обслуживания долга по двусторонним займам небольшим числом стран, а МВФ и Всемирный банк предложили экстренные кредиты. Не было предпринято никаких существенных действий в отношении частного долга или для удовлетворения срочной потребности в прямой помощи (наличными, услугами или оборудованием, не говоря уже об отказе от патентных прав) для борьбы с санитарным кризисом.

Таким образом, в то время как основные центральные банки использовали огромные суммы государственных денег для поддержания на плаву частных кредитных институтов, в развивающихся странах государство продолжало испытывать серьезные трудности как в

### ВСТАВКА 1.1 Меры бюджетного стимулирования в 2020 году: оценка постфактум

В ответ на экономический ущерб, нанесенный пандемией и сопутствующими ограничительными мерами, в 2020 году во всем мире правительства приняли ряд мер бюджетного стимулирования и программ поддержки. К числу основных элементов этих программ относилось направление значительных ресурсов в конкретные сектора экономики, обеспечение временной поддержки заработной платы или систем ее замещения, увеличение пособий по безработице как по сумме, так и по продолжительности, прямые денежные трансферты домохозяйствам, а также наращивание расходов на здравоохранение (*ДТП-2020*).

Хотя эти программы бюджетной поддержки значительно различались между странами, в частности развитыми и развивающимися странами, во многих случаях они были беспрецедентными по масштабам и глубине. На момент их введения оценки были ориентировочными и основывались на заявлениях правительств. Теперь, когда имеются данные за 2020 год, можно получить более подробные оценки и сравнить их с показателями за недавние прошлые периоды.

В таблице В1.1 резюмируются основные результаты по отдельным странам<sup>18</sup>. В ней сопоставляются первоначально объявленные бюджетные меры реагирования с оценками фактически примененных мер бюджетного стимулирования. Они подразделяются на две категории:

- а) дополнительная сумма государственных расходов (*G*) на товары, услуги и капиталовложения, прямые вливания в поток совокупного спроса, и
- б) трансферты (включая субсидии и пособия по безработице) государства частному сектору (*T*) за вычетом налогов и отчислений на социальное обеспечение (с учетом скидок и отсрочек), пополняющие поток доходов частного сектора.

Оценки *G* и *T* основаны на уровнях расходов и трансфертов, которые, вероятно, имели бы место бы в отсутствие пандемии. Соответствующий базовый уровень для государственных расходов на товары, услуги и капиталовложения (*G*) — их уровень тренда в реальном выражении. Для чистых трансфертов (*T*) базовый уровень — доля ВВП 2020 года, рассчитанная по средней доле ВВП прошлых лет (с учетом того, что основная часть таких потоков зависит, в значительной степени, от уровня экономической активности и создаваемых доходов).

#### Основные наблюдения

- i.* **Большие различия между объявленными и реально принятыми мерами стимулирования**

Как видно из таблицы В1.1, имеются существенные различия между объявленными и реальными масштабами мер бюджетного стимулирования в связи с Covid-19 в 2020 году. Это особенно характерно для нескольких развитых стран, а именно Австралии,

**ТАБЛИЦА В1.1 Оценка масштабов мер бюджетного стимулирования в связи с Covid-19 в 2020 году (% ВВП)**

	Государственные расходы ( <i>G</i> )	Государственные трансферты ( <i>T</i> )	<i>G</i> + <i>T</i>	Объявленные меры
Аргентина	-0,5	4,1	3,3	3,8
Австралия	0,1	10,0	10,2	16,1
Канада	-0,4	8,8	8,3	14,7
Франция	-0,5	4,6	3,3	7,6
Германия	0,5	3,0	3,3	11,0
Индия	-0,9	3,4	2,4	3,3
Италия	0,5	4,9	5,4	6,8
Япония	0,3	7,5	8,0	15,5
Мексика	0,2	1,8	2,0	0,7
Республика Корея	-0,5	2,0	1,8	3,4
Южная Африка	-0,4	4,2	4,2	5,3
Испания	0,2	4,7	4,9	4,1
Турция	-0,5	1,7	1,4	1,0
Соединенное Королевство	2,1	5,6	7,1	16,3
Соединенные Штаты	-0,4	9,2	9,1	10,6

**Примечание:**

*G* валовые расходы государства на основной капитал и на потребление товаров и услуг (за исключением платежей или трансфертов), оцениваемые по сумме превышения тренда в последний период (2017–2019 годов).

*T* чистые трансферты государства частному сектору. Они включают передаточные платежи, включая субсидии и все средства, перечисленные другим секторам (включая пособия по безработице и прямые трансферты для поддержания доходов), за вычетом государственных доходов (включая текущие налоги с физических лиц и взносы в систему государственного социального обеспечения) и оцениваются путем вычитания доли ВВП 2020 года, определяемой по средней за прошлый период (2017–2019 годов).

Великобритании, Германии, Канады и Японии. В этих странах фактические масштабы программ бюджетного стимулирования в период Covid-19 были на 6–9 п. п. ВВП ниже объявленных.

Есть разные возможные объяснения таких различий. Хотя первоначально объявленные программы должны были продемонстрировать энергичность реагирования государства на шок Covid-19, они, возможно, включали расходы, которые уже были заложены в бюджет и были бы профинансированы в отсутствие пандемии. Кроме того, во многих случаях сокращались расходы в других областях, чтобы компенсировать увеличение расходов, связанных с Covid-19. Аналогичным образом в эти программы были включены отсрочки по налогам и меры по ускорению расходов, которые были бы произведены в том же бюджетном периоде, т. е. расходы были перенесены с четвертого квартала на второй квартал. Наконец, объявленные программы часто включали расходы, которые предположительно будут профинансированы в 2021 году или позже.

### *ii. Значительные различия между развитыми и развивающимися странами*

Результаты наглядно показывают, что масштабы мер стимулирования, принимаемых государством в большинстве развитых стран, значительно больше, чем в развивающихся странах<sup>19</sup>. Развивающимся странам труднее противостоять нажиму международных инвесторов, рейтинговых агентств и кредитных институтов, добивающихся снижения ими показателей задолженности (даже если они меньше, чем в развитых странах). Кроме того, их уязвимость для внешнеэкономических шоков требует большей осторожности при росте государственного долга из-за повторяющихся банкротств в частном секторе, требующих экстренных мер со стороны государства. Наконец, более масштабные бюджетные программы развивающихся стран, как правило, влекут за собой более крупный дефицит по текущим операциям, который не может быть покрыт только за счет внутренних вливаний ликвидности, не вызывая валютной уязвимости.

### *iii. Перекосы в структуре бюджетных программ*

Еще один важный результат, иллюстрируемый таблицей В1.1, заключается в том, что фактические дополнительные государственные расходы ( $G$ ) были систематически ниже чистых трансфертов частному сектору ( $T$ ), помимо того, что прямые расходы были лишь ненамного больше обычных по сравнению с прошлыми периодами или даже меньше. С макроэкономической точки зрения это актуально по двум причинам. Во-первых, прямые расходы влияют на совокупный спрос больше, чем снижение налогов или увеличение трансфертов (*ДТР-2013*; *ДТР-2019*). При более высоких мультипликаторах вливания в экономику служит более надежным буфером для защиты от экономических шоков. Во-вторых, хотя рост спроса во время мер изоляции возможен не для всех товаров и услуг, для многих он не только возможен, но и неизбежен, например, рост спроса на медицинские услуги, обучение, производство оборудования; дистанционные образовательные программы для поддержания или совершенствования профессиональной квалификации; планирование инфраструктурных проектов и др.

Таким образом, основная часть бюджетных стимулов была реализована в виде чистых трансфертов ( $T$ ), т. е. снижения налогов, трансфертов доходов, дополнительных или продленных пособий по безработице и субсидий. Нельзя отрицать, что во время пандемии необходимы программы защиты доходов домохозяйств, особенно неработающих. Это особенно верно в отношении наемных работников в децилях низких доходов, которые живут от зарплаты до зарплаты, как в развитых, так и в развивающихся странах. Более того, в последнем случае, когда большая часть работников занята в неформальном секторе и в деятельности, основанной на личных контактах, такие трансферты представляют собой единственное работоспособное средство поддержки средств к существованию. Другие формы финансовой поддержки по линии существующих программ социального обеспечения или пособий по безработице недоступны для большинства домохозяйств в развивающихся странах. Наоборот, преобладание трансфертов над прямыми расходами в развитых странах сложнее обосновать, тем более что государственные расходы на образование и здравоохранение, а также ассигнования на инфраструктуру отчасти остались без внимания или даже в некоторых случаях были сокращены.

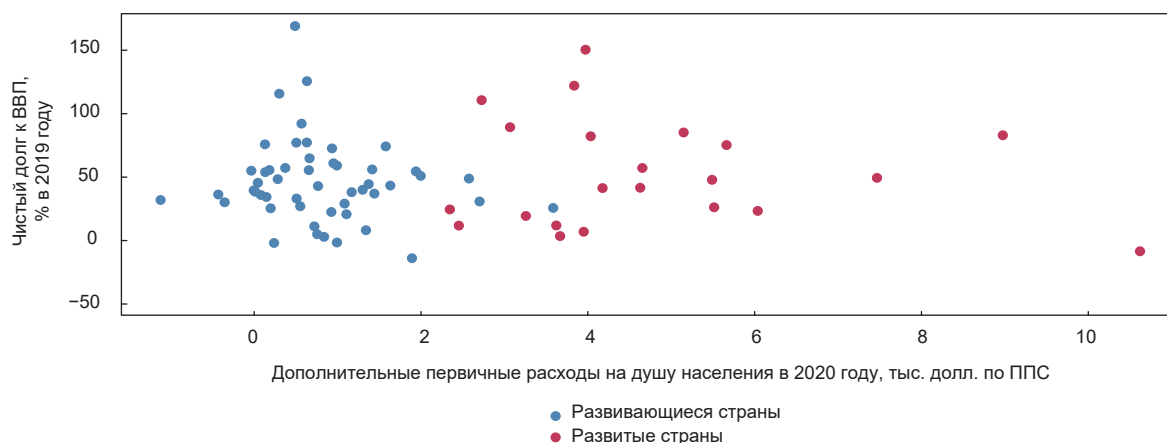
Нельзя игнорировать беспрецедентное увеличение сбережений домохозяйств в некоторых странах в 2020 году, частично вызванное предоставленными дополнительными чистыми трансфертами. Приведем самый яркий пример: домохозяйства в Соединенных Штатах<sup>20</sup> увеличили свои сбережения в 2020 году с 1,2 трлн долл. до 2,9 трлн долл.<sup>21</sup> — что составляет почти 8 % ВВП, в то время как экономика

показала падение на 3,5 %. В этом случае, как и в большинстве других, накопление сбережений было сконцентрировано в децилях более высоких доходов (Rennison, 2021), в то время как домохозяйства с низкими доходами продолжают сталкиваться с финансовыми трудностями, а также имеют более шаткие перспективы занятости (Dua et al., 2021). С такими диспропорциями связано то наблюдение, что чрезмерная доля накопленных сбережений домохозяйств в 2020 году была направлена на фондовые рынки, тем самым питая финансовые спекуляции и завышая цены на акции, а не поддерживая реальные расходы и спрос в экономике. Таким образом, чрезмерная зависимость от трансфертных платежей может оказаться не только неэффективной, но и дестабилизирующей, а также усилить имущественное неравенство (Stiglitz and Rashid, 2020).

Наконец, несмотря на то, что меры бюджетной поддержки и стимулирования имеют главную цель противодействия спаду экономической активности, призванного не допустить разорения предприятий и поддержать занятость, а также оказания помощи нуждающимся домохозяйствам, они также дают возможность планировать и инвестировать в физическую и социальную инфраструктуру, включая образование, что повысит производительность труда и подтолкнет к более экологичным и стрессоустойчивым производственным моделям (Jotzo et al., 2020). Это особенно актуально, когда экономика сталкивается с неизбежной проблемой обновления структуры производства и потребления с целью резкого сокращения выбросов парниковых газов.

В то время как непосредственным приоритетом бюджетных мер в 2020 году была поддержка домохозяйств и предприятий, возможность реализовать потенциал бюджетных вливаний для увеличения совокупного спроса с помощью упреждающих инвестиций, которые оказывают долгосрочное положительное влияние на производительность труда, рост и достижение климатических целей, была во много упущена, о чем можно судить по в целом подавленному характеру государственных расходов в 2020 году. Кроме того, бюджетные программы имеют тенденцию усугублять неравенство между развитыми и развивающимися странами с долгосрочными последствиями.

**ДИАГРАММА 1.12** Дополнительные первичные расходы в 2020 году в сопоставлении с унаследованной задолженностью в развивающихся и развитых странах<sup>5</sup>



**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД из базы данных МВФ WEO, апрель 2021 года.

**Примечание:** Дополнительные первичные расходы — разница между первичными расходами консолидированного бюджета в 2020 году и его средними расходами за период 2016–2019 годов. К *развивающимся странам* относятся: Албания, Алжир, Барбадос, Боливия, Босния и Герцеговина, Ботсвана, Бразилия, Гайана, Гана, Джибути, Доминиканская Республика, Египет, Замбия, Индонезия, Иордания, Исламская Республика Иран, Йемен, Кабо-Верде, Казахстан, Камерун, Кения, Колумбия, Лесото, Либерия, Ливан, Мавритания, Мали, Марокко, Мексика, Намибия, Нигер, Нигерия, Оман, Пакистан, Панама, Парагвай, Перу, провинция Китая Тайвань, Саудовская Аравия, Северная Македония, Сент-Винсент и Гренадины, Сербия, Тринидад и Тобаго, Турция, Уругвай, Фиджи, Чили, Экваториальная Гвинея, Эсватини, Эфиопия, Южная Африка. В эту группу не входят бывшие страны с переходной экономикой, входящие в состав Европейского союза, Соломоновы Острова и Сейшельские Острова, а также все страны, по которым нет данных. К *развитым странам* относятся: Австралия, Австрия, Бельгия, Германия, Дания, Израиль, Ирландия, Испания, Италия, Канада, Корея, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Португалия, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Финляндия, Франция, Швейцария, Швеция, Япония. В эту группу не входят бывшие страны с переходной экономикой и все страны, по которым нет данных.

обслуживании своего внешнего долга, так и в поддержке производства, экспорта, доходов и занятости весь период пандемии. Основная задача по-прежнему заключается в том, чтобы избегать внутри стран действий, чреватых опасностью финансовых потрясений, или предвидеть, когда основные центральные банки решат прекратить свои массовые вливания ликвидности или повысить свои процентные ставки (см. вставку 1.2). Кроме того, страх вызвать недовольство частных кредиторов помешал многим странам, получившим возможность присоединения к Инициативе «двадцатки» по приостановлению обслуживания долга, воспользоваться такой возможностью: только 46 из 73 получивших такую возможность стран приняли участия в ней (World Bank, 2021a).

Таким образом, хотя пандемия вновь выдвинула демпфирующий аспект бюджетной политики на передний план антициклического регулирования спроса, очевидно, что необходимы дополнительные шаги, чтобы гарантировать всем странам возможность использования даже этих минимальных бюджетных мер с учетом своей ситуации и в интересах глобального восстановления и финансовой стабильности.

Эта точка зрения, которой давно придерживаются многие развивающиеся страны, недавно получила поддержку некоторых членов «семерки». Министр финансов Соединенных Штатов Джанет Йеллен наконец одобрила предложение о создании новых СДР на 650 млрд долл. — важный, пусть и недостаточный шаг в правильном направлении (см. раздел С). Сходным образом сигналы поддержки появились в Европейском союзе, где у стран-членов нет кредитора последней инстанции и, по словам Марио Драги, бывшего председателя ЕЦБ и нынешнего премьер-министра Италии, «мы должны продумать, как разрешить всем государствам-членам [ЕВС] выпустить безопасный долг для стабилизации экономики в случае спада» (Draghi, 2021). Поскольку Италия будет председательствовать в «двадцатке» в 2021 году, есть надежда, что такое направление мыслей может получить распространение и за пределами Европейского союза.

С такими маленькими шагами в правильном направлении дискуссия будет продолжена. Но мир еще не усвоил главный урок. Чтобы государство возродилось как центральный институт политической системы и

политической сферы *общества*, автономия и безнаказанность, которыми пользовались глобальные финансы на протяжении последних десятилетий, должны быть серьезно ограничены.

#### 4. Выбор времени для антициклических мер или нацеливание на развитие?

Во время ГФК необходимость спасения частного сектора после многих лет обильного создания кредита еще раз продемонстрировала пределы денежно-кредитной политики как инструмента сглаживания спада (Godley and Izurieta, 2009). Этот опыт помог возродить легитимность активной налогово-бюджетной политики как временного демпфера, который, однако, должен быть быстро убран, чтобы возможность формирования намечающегося подъема получили рыночные силы (Bernanke, 2008). К 2010 году «двадцатка» и МВФ начали сигнализировать о необходимости убрать бюджетную поддержку. Многие из этих же голосов с тех пор признали свою ошибку. Государственная поддержка прекратилась слишком быстро, в результате чего страны оказались в нестабильном положении и столкнулись с угрозой дефляции долга (IMF, 2012; Fatás and Summers, 2015).

В свете этого опыта с начала пандемии, по-видимому, сложился консенсус в пользу сохранения бюджетной и денежно-кредитной поддержки уже после начала восстановления (ДТП-2020; IMF, 2020b). Однако остается вопрос, останется ли бюджетная политика антициклическим инструментом на случай чрезвычайных макроэкономических ситуаций, или она заслуживает более структурированной роли инструмента содействия развитию и поступательному созданию рабочих мест (Costantini, 2020), особенно в развивающихся странах, где оставление структурных сдвигов действию рыночных сил всякий раз в итоге вызывало разочарование (см. диаграмму 1.13).

Бюджетная политика, которая прекращает стимулирование в первой возможной точке цикла, даже если ее меры продлеваются для предотвращения возможного ущерба для долгосрочного роста в результате устаревания профессиональных навыков или дефляции долга, не может сыграть своей необходимой структурной роли.

**ВСТАВКА 1.2 Тернистый путь к устойчивости государственного долга: перспектива развития**

В рамках системы балансов для закрытой экономики, в которой международные и макроэкономические ограничения, а также политические и институциональные обратные связи не учитываются, можно определить конкретную связь между первичным бюджетным сальдо, процентной ставкой и темпами роста ВВП, которая при данном долге по отношению к ВВП гарантирует ее стабильность во времени (Domar, 1944; Blanchard et al., 1990; Pasinetti, 1998). В частности, если норма процента по сумме долга, выше темпов роста дохода (который определяет размер ВВП), первичный бюджет должен быть профицитным, чтобы избежать неизбежного увеличения долга по отношению к ВВП.

Ситуации реального мира, рассмотренные в *ДТР-2020* (глава IV) намного сложнее ввиду множества экзогенных факторов (внутренних и внешних по отношению к каждой экономике), которые изменяют показатель «г минус g», например, изменения в ожиданиях или внезапные внешние шоки, влияющие на валютные курсы и процентные ставки (Barbosa-Filho and Izurieta, 2020). Но есть также разные способы, которыми структурные ограничения и выбор политики влияют на бюджет, темпы экономического роста, цены и процентные ставки. Так, концепция анализа политики, нацеленная на обеспечение устойчивости государственного долга с помощью первичного профицита бюджета и предполагающая, что экономика органически нацелена на рост с небольшими колебаниями около технологически обусловленного производственного потенциала и закоренными ожиданиями относительно цен и процентных ставок, вводит в заблуждение.

Альтернативные варианты развития событий должны основываться на другом наборе согласованных на международном уровне финансовых условий в отношении предоставления ликвидности, а также регулирования и реструктуризации долга и, что наиболее важно, на более реалистичном наборе предположений о функционировании экономики развивающихся стран.

При отказе от ортодоксального метода макроэкономического анализа первый вопрос касается правильной интерпретации бюджетного дефицита в нынешней ситуации (Godley and Izurieta, 2004). Так, сегодня дефицит может быть признаком того, что государство тратит слишком мало, а не слишком много: он может скрывать политику жесткой экономии, которая замедляет рост до такой степени, что урезание бюджетных расходов не приводит к желаемому сокращению чистых расходов и при этом уменьшает доходы бюджета. Это не только ухудшает сложившуюся ситуацию, но и ставит под угрозу устойчивость долга. Наоборот, дефицит может быть признаком того, что государство поддерживает стратегию роста, вкладывая средства в социальную и физическую инфраструктуру, потенциал роста и расширение производственного потенциала. Если такая политика будет успешной и будет проводиться достаточно долгое время, долг по отношению к ВВП может не только быть стабильным, но и со временем снижаться. В условиях превышения темпами роста доходов реальной процентной ставки умеренный первичный дефицит (а не профицит) может стать структурной особенностью успешно развивающейся экономики. При такой долгосрочной перспективе имеет смысл допустить рост долга по отношению к ВВП, в зависимости от стадии развития страны, до тех пор, пока не будут достигнуты цели устойчивого роста и благосостояния.

Наоборот, особенно в странах, чья экономика не использует или недоиспользует ресурсы, урезание государством бюджетных расходов для сокращения своего долга, влияя на совокупный частный доход, вызывает тенденцию роста безработицы, особенно в тех группах доходов, которые больше других опираются на государственные услуги. Оно также ограничивает возможность владельцев частного капитала приобретать в качестве активов безрисковый государственный долг, тем самым увеличивая общие портфельные риски (Lysandrou and Nesvetailova, 2020). Все это влияет на устойчивость экономики и общества к экономическим шокам. Сходным образом, при сужении государственного сектора, например, из-за приватизации, большая часть экономики зависит от частных ожиданий. В результате возникает тенденция роста колебаний доходов при все большем влиянии на них неконтролируемого и изменчивого движения частного кредита.

Итак, любого рода показатели и контрольные параметры устойчивости государственного долга приобретают какое-то значение только при наличии структуры, определяющей макроэкономические отношения между переменными, а также соответствующего горизонта анализа (Costantini, готовится к печати). Проблема в том, что доступ к финансам является предпосылкой для определения сроков и направления процесса развития, а также любой реконфигурации профиля устойчивости долга при возникновении внешних шоков или существенном изменении международной макроэкономической конъюнктуры.

В самом деле, даже если оставить в стороне макроэкономическую динамику, несколько факторов могут препятствовать устойчивости государственного долга, что особенно актуально в развивающихся странах, где значительная часть активов и пассивов государственного сектора выражена в иностранной валюте (Barbosa-Filho, 2021). Политическая нестабильность, вызванная жесткой бюджетной политикой, может привести к спекулятивной атаке на национальную валюту, ведущей к снижению ее курса, инфляционным спиралью и корректировке процентных ставок, раскручивая порочный круг обрушения роста, увеличения бюджетного дефицита и долгового кризиса. Возможны и другие итоги, обнаруживающие ту их общую черту, что нацеливание на первичный профицит становится ускользающим средством сдерживания долга к ВВП, будь то из-за того, что изменения ожиданий могут отрицательно повлиять на норму дисконтирования, когда бюджетная осмотрительность воспринимается как тревожный признак предстоящих неприятностей (Guzman and Lombardi, 2017), или из-за того, что шоки, возникающие вне зависимости от проводимой политики, приводя к изменению валютных курсов или ставок по валютным кредитам. Эту систему балансов можно расширить, учтя в ней реальную ситуацию, когда государство также владеет финансовыми активами с фиксированным доходом, что может смягчить требуемую бюджетную адаптацию, когда либо государство накапливает активы с фиксированной доходностью опережающими рост ВВП темпами, либо процентная ставка по активам выше, чем по обязательствам. Для большинства развивающихся стран, где накопление финансовых активов ограничено и где чаще всего процентные платежи по активам или займам с фиксированной доходностью низки, динамика долга может ухудшиться (Акуйз, 2021). Осложнения с валютным курсом, как правило, усугубляют эти закономерности, поскольку доходы от иностранных резервов обычно ниже, чем выплаты по долгу, и тем более, когда темпы роста премии к ставкам по иностранным кредитам опережает темпы снижения курса национальной валюты после внешних шоков или изменений в ожиданиях иностранных инвесторов (Barbosa-Filho, 2021).

В более общем плане риск нехватки ликвидности, связанный с политикой бюджетной экспансии, тем выше, чем жестче ограничения платежного баланса. Это означает, что разные стадии развития связаны с типичными конфигурациями риска нехватки ликвидности (Акуйз, 2007). С одной стороны, наименее развитые страны и развивающиеся страны с низким доходом имеют проблемы с доступом к кредитам, и экспорт часто служит их единственным источником иностранной валюты. С другой стороны, развивающиеся страны со средним и высоким доходом иногда могут получать приток спекулятивного капитала, способного наводнить внутренний финансово-кредитный рынок, вызвать нерациональное распределение ресурсов и вызвать рост инфляции и импорта.

С этой точки зрения именно рыночная дисциплина, или подверженность риску нехватки ликвидности мешает странам за счет роста расходов выйти на структурно устойчивый путь устойчивости долга. Если частичное снижение рисков нехватки ликвидности может быть непосредственной целью политики стран, достигаемой, например, с помощью контроля над ценами и движением капитала, то оно в основном может достигаться только путем международной координации, создающей политическое пространство, необходимое для уменьшения зависимости стран от глобальных финансов. Достижение необходимой степени координации политики в целях модернизации глобальной финансовой архитектуры в интересах развития — эта задача нетривиальна и во многих отношениях может выглядеть недостижимой. Но промежуточные шаги, предпринимаемые на региональном уровне или на уровне сотрудничества Юг — Юг, могут помочь приблизиться к такой цели (Kregel, 2016; ДТР-2019).

Нынешний подход, хотя при нем бюджетная политика приобретает относительно больший горизонт, по-прежнему подразумевает, что государство не может активно предотвращать или упреждающе уменьшать спады, которые в любом случае происходят время от времени при любой политике регулирования спроса. В таком случае функция бюджетной политики должна быть исключительно антициклической, в основном востребованной в понижательной фазе цикла.

При более масштабной постановке задачи такие меры, как системы гарантированного минимального дохода и прогрессивное налогообложение, могут устанавливать предел снижения располагаемых доходов. Как предложил Гуннар Мюрдал в 1930-х годах, а недавно — Naughtout (2019) и Orszag et al. (2021), государственные инвестиции, предварительно утвержденные и запланированные к вложению при появлении первых признаков спада, также могут играть



**ДИАГРАММА 1.13** Государственные и частные инвестиции в отдельных группах стран в 1995–2016 годах (% ВВП)



Источник: IMF, Fiscal Monitor. April 2020.

аналогичную роль<sup>5</sup>. Но такого рода упреждающие шаги редко материализуются, как не произошло этого и в 2020 году, когда бюджетная реакция в непропорционально большой степени имела форму трансфертов (см. вставку 1.1).

Широко распространенное исходное допущение здесь состоит в том, что траектория роста и развития экономики полностью определяется ее факторами производства и технологиями с особенностями цикличности и главным образом саморегулирования. С этой точки зрения «хорошо продуманные автоматические стабилизаторы — лучший способ своевременного, адресного и временного бюджетного стимулирования» (Boushey and Shambaugh, 2019: 5). Поскольку в обычное время такой поддержки не должно быть, эти программы должны «содержать спусковые механизмы, гарантирующие рынкам, что ни чрезмерные расходы, ни преждевременный бюджетный аскетизм не нанесут вред продвижению экономики вперед» (Altman et al., 2019: 3).

Тем не менее имеются многочисленные фактические подтверждения того, что такая антициклическая экспансия не позволяет экономике развиваться в достаточной степени или в течение достаточно длительного времени для того, чтобы *продолжить* увеличение потенциального объема производства в результате

стабильного роста доходов, совокупного спроса и технического прогресса (McCombie, 2002; Ocampo et al., 2009; Storm and Naastepad, 2012). Например, для Соединенных Штатов Сторм (Storm, 2017), Тейлор (Taylor, 2020) и ранее Мински (Minsky, 1969) показывают, что отсутствие вклада в создание доходов и реальный совокупный спрос приводит к замедлению роста производительности труда и систематическому вытеснению работников из секторов с высокой заработной платой в сектора с низкой оплатой труда. Celi et al. (2018) показывают, как жесткая экономия и отказ от промышленной политики в Южной Европе привели к медленному росту производительности труда, усилению зависимости от импорта и, во многих случаях, к высокой частной задолженности.

Продолжение бюджетной поддержки еще больше необходимо развивающимся странам. Уэйд (Wade, 1992) показывает это для НИС Восточной Азии, где нацеленность на одновременное форсирование экспорта и внутреннего спроса, развитие инфраструктуры и передача технологий вызвали рост промышленного сектора<sup>6</sup>. В свою очередь Пальма (Palma, 2011) показывает, что отказ от активной политики импортозамещения в Латинской Америке привел к преждевременной деиндустриализации и замедлению роста производительности труда (см. также Khan and Blankenburg, 2009; Tregenna, 2016).

Контрциклический подход к бюджетной политике не только кажется неподходящим для решения серьезных задач сокращения неравенства и уменьшения последствий изменения климата, но и наносит ущерб ее провозглашенной цели финансовой устойчивости (см. вставку 1.2).

Десятилетия поиска (часто безуспешного) сбалансированности бюджета усилили циклические колебания доходов и занятости, в то же время уменьшив бюджетное пространство в период спада.

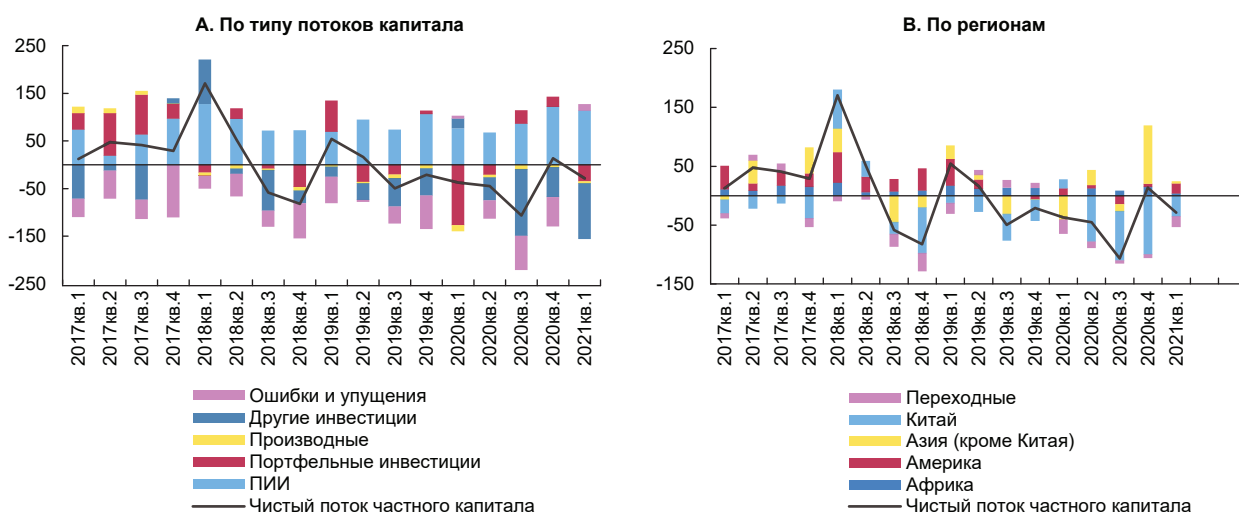
## С. Глобальные финансы и уязвимости развивающихся стран

Как подчеркивалось в предыдущих выпусках «Доклада» (см. главу II), развивающиеся страны интегрировались в мировые финансовые рынки: с 1990-х годов — развивающиеся рынки с высоким доходом, а позднее — «порубежные экономики» с низким и средним доходом<sup>7</sup>. В результате такого изменения они оказались уязвимыми для волатильности и проциклическости потоков частного капитала. Завися прежде всего от внешних факторов (таких как решения денежно-кредитной и бюджетной политики в Соединенных Штатах или движение цен на сырье), а не внутренних факторов, эти потоки создают серьезные проблемы для выправления

макроэкономических диспропорций и обеспечения устойчивости долга и денежно-кредитного и бюджетного пространства в развивающихся странах (см. также раздел В.3).

Продолжающаяся пандемия Covid-19 рельефно высветила эти уязвимости. Как показано на диаграмме 1.14, ухудшению динамики чистого притока капитала в развивающиеся страны на начальном этапе пандемии способствовал рекордный отток портфельных инвестиций в первом квартале 2020 года, составивший 127 млрд долларов. С тех пор наблюдается картина намного уменьшившихся, но все еще

**ДИАГРАММА 1.14** Чистые потоки частного капитала в развивающихся странах в 2017–2021 годах (млрд долл.)



**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе национальных источников.

**Примечание:** Отрицательные значения указывают на отток. Ниже представлены выборки стран по группам: *Страны с переходной экономикой:* Казахстан, Кыргызстан, Российская Федерация и Украина. *Африка:* Ботсвана, Гана, Египет, Маврикий, Марокко, Мозамбик, Намибия, Нигерия, Республика Кабо-Верде, Судан, Уганда и Южная Африка. *Латинская Америка:* Аргентина, Боливарианская Республика Венесуэла, Бразилия, Колумбия, Мексика, Многонациональное Государство Боливия, Никарагуа, Парагвай, Сальвадор, Уругвай, Чили и Эквадор. *Азия, не включая Китай:* Вьетнам, Гонконг (Китай), Индия, Индонезия, Иордания, Ливан, Малайзия, Монголия, Пакистан, Саудовская Аравия, Сингапур, Таиланд, Филиппины и Шри-Ланка.

нестабильных портфельных потоков: отток составил 21 млрд долл. во втором квартале 2020 года, за которым последовал приток в 51,6 млрд долл. во второй половине года и вновь отток (34,5 млрд долл.) в первом квартале 2021 года. Со второго квартала 2020 года массовый отток «прочих инвестиций» на общую сумму чуть менее 370 млрд долл. в период между вторым кварталом 2020 года и первым кварталом 2021 года стал причиной общего отрицательного чистого притока капитала в развивающиеся страны в этот период<sup>8</sup>. Напротив, приток ПИИ в развивающиеся страны в целом оставался стабильным, несмотря на его первоначальное сокращение в первом квартале 2020 года.

Эта общая картина скрывает более сложную динамику чистого притока капитала в развивающиеся страны после начала пандемии, включая неравномерное воздействие по регионам (см. также правую часть диаграммы 1.14 — «По регионам»).

Чистые портфельные потоки в развивающиеся страны в значительной степени обусловлены портфельными и прямыми инвестициями нерезидентов (*ДТР-2020*: 6; UNCTAD, 2021: 3; IMF, 2021). После рекордного негативного шока для этих потоков в первом квартале 2020 года, который ударил по всем развивающимся регионам, происшедшее раньше, чем ожидалось, возвращение портфельных вложений, вероятно, подкреплялось перспективами существенного нового распределения СДР и растущим консенсусом в отношении необходимости рециклирования неиспользованных СДР развитых стран в развивающихся странах (см. вставку 1.3), тогда как ожидания инвесторов относительно повышения долгосрочных процентных ставок в Соединенных Штатах привели к оттоку капитала в начале 2021 года (Wheatley, 2021). Хотя высокая волатильность и сокращение объемов портфельных потоков со второй половины 2020 года отражают неуверенность финансовых рынков в отношении будущей траектории распространения вируса и неравномерность динамики экономического подъема в развитых и развивающихся странах, их влияние на развивающиеся страны усугубляется обострением финансовой уязвимости после глобального финансового кризиса 2007–2009 годов.

Как указывалось ранее (*ДТР-2020*, вставка 1.1), этот новый виток финансовой интеграции был отмечен рядом тенденций. Во-первых, усиливался импульс роста внешних балансов стран — развивающихся рынков<sup>9</sup>, когда управляющие активами из развитых стран, помимо ориентации на рынки корпоративных облигаций в иностранной валюте расширяли свое участие на внутренних рынках суверенных облигаций. Хотя возросшая опора Соединенных Штатов на государственный долг в национальной валюте уменьшает валютные несоответствия в балансах развивающихся стран, она же создает несоответствия по срокам погашения, возникающие из-за запретительных затрат на выпуск долгосрочных государственных ценных бумаг в большинстве развивающихся стран. Кроме того, в результате этого валютный риск переходит на глобальных кредиторов, что повышает риск спекулятивного поведения инвесторов-нерезидентов (Berenmann et al., 2015).

Во-вторых, резко увеличились портфельные инвестиции нерезидентов в суверенный долг в иностранной валюте в порубежных экономиках, что отражает как стремление инвесторов к доходности, так и сокращение мобилизации государственных международных ресурсов. В-третьих, что связано с предыдущим, рост управления активами как отрасли глобальных финансов привел к высоко синхронизированным проциклическим стратегиям портфельных инвестиций (Haldane, 2014; Miyajima and Shim, 2014; Raddatz et al., 2017)<sup>10</sup>.

В-четвертых, во время кризиса суверенные рейтинги и прогнозы частных кредитных рейтинговых агентств (РА) «большой тройки» играли все более проблематичную роль в дальнейшем ограничении доступа к международным финансовым рынкам как раз в то время, когда переживающие трудности развивающиеся страны нуждались в нем больше всего, чтобы расширить с его помощью финансовое (и бюджетное) пространство. Помимо увеличения стоимости рефинансирования на этих рынках, РА препятствовали реальному осуществлению чрезвычайных международных инициатив, таких как Инициатива «двадцатки» по приостановлению выплаты долга (ИПВД). Хотя участие в ИПВД не считалось наступлением дефолта, желание получить со стороны частных кредиторов те же условия, что и в рамках этой инициативы, удерживало

### ВСТАВКА 1.3 Деньги на что-то: переход к расширенной роли специальных прав заимствования

Рекордное новое распределение специальных прав заимствования (СДР) в размере 650 млрд долл. (или около 457 млрд СДР по текущему курсу СДР/долл.<sup>22</sup>) — одобренное Советом управляющих МВФ в августе 2021 года — более чем в два раза увеличивает общую сумму распределенных СДР (в настоящее время — 204 млрд СДР), более чем в 2,5 раза превышая общее распределение СДР в 2009 году после мирового финансового кризиса.

Впервые созданные МВФ в 1969 году, СДР являются международным резервным активом для пополнения валютных резервов стран-членов. Они представляют собой потенциальное требование в отношении свободно используемых валют стран — членов МВФ<sup>23</sup> для использования в операциях между центральными банками государств-членов и между ними и МВФ, но не напрямую для операций на частных рынках (см. также ДТР-2020, вставка 4.5).

**ТАБЛИЦА В1.2 Предложенное распределение СДР 2021 года по группам развивающихся стран**  
 (в % от общей суммы распределения СДР, в млрд текущих долларов Соединенных Штатов и в % от ВВП 2019 года, международных резервов и краткосрочной задолженности)

Группа стран	Число стран	Квота (% от общей суммы СДР)	Распределение в 2021 году (млрд долл. США)	СДР/ВВП	СДР/резервы	СДР/краткосрочный долг
Страны с переходной экономикой	18	4,2	27,52	1,1%	3,8%	23,8%
Развивающиеся страны с низким доходом (СНД)	29	1,4	9,21	1,9%	18,4%	70,3%
Развивающиеся страны со средним доходом (ССД)	58	9,6	62,12	0,8%	4,8%	19,4%
Развивающиеся страны с высоким доходом (СВД)	45	22,2	144,01	0,6%	2,5%	6,3%
<b>Итого, все развивающиеся страны и страны с переходной экономикой</b>	<b>150</b>	<b>37,4</b>	<b>242,86</b>	<b>0,7%</b>	<b>3,1%</b>	<b>8,9%</b>

**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе данных Всемирного банка, МВФ и национальных источников.

**Примечание:** Согласно статистике международной задолженности Всемирного банка, краткосрочная задолженность (КЗ) включает всю задолженность с первоначальным сроком погашения не более одного года и проценты за просрочку по долгосрочной задолженности.

СДР единственны в своем роде: они выделяются странам — членам МВФ без установления критериев приемлемости и не создают нового долга<sup>24</sup>, увеличивая при этом международные резервы страны и обеспечивая безусловную поддержку ликвидностью ее макроэкономической политики. Для развивающихся стран простое хранение СДР в качестве резервного актива может быть полезно в плане их восприятия глобальными инвесторами и рейтинговыми агентствами (см. также ДТР-2020 и Hawkins and Prates, 2021).

Однако распределение СДР 2021 года основано на сложившейся системе квот МВФ, которая, как уже давно отмечалось, отдает предпочтение развитым странам<sup>25</sup>. Из 190 стран — членов МВФ 40 развитых стран получают примерно 63 % этого распределения (около 407 млрд долл.) и 150 развивающихся стран вместе взятых получают немногим более 37 % (243 млрд долл.) этого распределения, что в среднем составляет 0,7 % их совокупного ВВП в 2019 году (см. таблицу В1.2). Хотя сумма предлагаемого распределения СДР для стран с низким доходом (СНД), 9,2 млрд долл., значительно меньше, чем для других групп стран, по отношению к ВВП она составляет 1,9 %, резервным активам — 18,4 % и краткосрочной задолженности — 70,3 %, что показывает, насколько важным может быть распределение СДР для НРС. Наоборот, экономический эффект нового распределения СДР значительно меньше в странах со средним доходом, многие из которых, включая малые островные развивающиеся государства (МОРАГ), сталкиваются с крайне высокой задолженностью, а также с экологической уязвимостью.

Вызывает недовольство не только исторически деформированная система квот для распределения СДР, но и низкий уровень использования распределенных СДР развитыми странами. Как показано в таблице В1.3, свои СДР использовал 71 % (108) членов МВФ. Но если 82 % малых островных развивающихся государств использовали 44 % своих распределенных СДР, а 69 % стран с низким доходом использовали 86 % своих распределенных СДР, то 65 % развитых стран, пользовавшихся

своими распределенными СДР, израсходовали только 13 % из них. Это поднимает вопрос о том, можно ли (и как), помимо новых распределений, провести добровольное перераспределение неиспользованных СДР (иногда называемое рециклированием СДР) развитых государств-членов среди развивающихся государств-членов.

#### **Рециклирование СДР: старое вино в новых бутылках?**

Общие оценки рециклирования СДР Группы семи (Г7) среди развивающихся стран (за исключением запланированного нового распределения СДР 2021 года) дают цифру порядка 100 млрд долл. (Reuters, 2021). По сравнению с 266,5 млрд долл. нового распределения СДР для этих стран такое рециклирование СДР, если оно будет расширено за пределы Г7, может быть значительным. Наиболее известные предложения о таком рециклировании СДР, обсуждаемые в настоящее время, включают использование в качестве канала перераспределения СДР Фонда сокращения бедности и содействия росту (ФСБР) МВФ и создание отдельного фонда повышения потенциала к восстановлению и устойчивости МВФ для уязвимых стран, включая ССД, в целях поддержки их восстановления после Covid-19 и мер по борьбе с изменением климата (Shahal and Jones, 2021). Идея состоит в том, что рециклированные СДР (в МВФ) будут использоваться для наращивания финансирования механизмов льготного кредитования МВФ. Однако рециклирование СДР с помощью кредитных механизмов МВФ не только ставит под вопрос характер СДР как инструмента, не создающего долга, но и чревато опасностью утраты ими своей роли по поддержке ликвидности вне зависимости от проводимой политики, которая (косвенно) помогает высвободить столь необходимое бюджетное пространство развивающихся стран.

**ТАБЛИЦА В1.3** Использование уже распределенных СДР по группам стран по состоянию на 31 мая 2021 года

<i>Группа стран (общее число стран в скобках)</i>	<i>Доля стран, использовавших ранее распределенные СДР</i>	<i>Использование СДР (доля распределения)</i>
Страны с переходной экономикой (18)	67 %	38 %
Развивающиеся страны с низким доходом — СНД (29)	69 %	86 %
Развивающиеся страны со средним доходом — ССД (44)	73 %	63 %
Развивающиеся страны с высоким доходом — СВД (31)	68 %	35 %
Малые островные развивающиеся государства — МОРАГ (28)	82 %	44 %
Итого, все развивающиеся страны (150)	72 %	47 %
Развитые страны (40)	65 %	13 %
Итого (190)	71 %	28 %

*Источник:* Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе данных Всемирного банка, МВФ и национальных источников.

*Примечание:* СНД и ССД не включают МОРАГ.

Другие предложения включают создание целевых фондов вне МВФ, таких как инвестиционный фонд реагирования на Covid-19, глобальный фонд вакцин или глобальный фонд социальной защиты, но не дают четких ответов на вопрос о том, как будут устанавливаться критерии определения круга стран — получателей помощи, потенциально противоречащие друг другу приоритеты целей выделения средств и конкретные правила функционирования таких фондов по предоставлению ими своих ссуд (например, Ghosh, 2021). Альтернативный вариант — предоставить право развитым странам с низким уровнем использования выделенных им СДР принимать решения о возмездной или безвозмездной передаче неиспользованных СДР партнерам из числа развивающихся стран на односторонней основе (например, Plant, 2020).

#### **Более смелый вариант: использование СДР для достижения глобальных целей многостороннего сотрудничества**

Под давлением глобальных чрезвычайных ситуаций быстрое реагирование неизбежно потребует работы в рамках данных структур для достижения наилучшего краткосрочного результата. Но это не должно затуманивать остроту необходимости выхода за рамки использования СДР исключительно в качестве инструмента «аврального» кризисного реагирования<sup>26</sup>. Наиболее очевидный вариант — дальнейший и более глубокий анализ системы квот МВФ для устранения существующих перекосов в

пользу развитых стран. Учитывая, сколько лет потребовалось для несущественного четырнадцатого общего пересмотра квот, проведенного в 2016 году, это к тому же наименее реалистичный вариант из-за отсутствия политического консенсуса. Еще один также сложный, но, возможно, более достижимый вариант — создание новых специальных типов СДР, таких как специальные природоохранные права заимствования или специальные права заимствования для реализации Повестки дня до 2030 года, для создания на основе СДР глобальных фондов для целей, пользующихся большой степенью коллективной или многосторонней поддержки. Это предложение предусматривает разработку странами-участницами национальных инвестиционных планов для достижения конкретных (экологических и/или связанных с ЦУР) целей и уточнение бюджетных требований. Для стран, которые не могут самостоятельно финансировать эти планы, можно было бы создать в МВФ механизм кредитования под нулевой процент, где максимальные возможности финансирования будут определяться с использованием специальных целевых прав заимствования, которые напрямую связывают требования по ним с запланированными целевыми инвестициями (ДТР-2019: 131–132). Этот механизм дал бы несколько положительных результатов:

- i. Была бы разорвана связь *более широкого* (и более регулярного) использования СДР *новых типов* с системой квот МВФ.
- ii. Был бы создан гибкий и, в принципе, неограниченный механизм предсказуемого, стабильного и доступного финансирования усилий по достижению целей и задач в области окружающей среды и развития без механического привлечения контрпродуктивных политических условий или специальных критериев отбора.
- iii. Он также мог бы скоординированно направлять рециклированные «стандартные» СДР на дополнительные глобальные цели в области окружающей среды и развития.

Хотя эта идея, как и другие предложения<sup>27</sup>, вероятно, потребуют изменений в Уставе МВФ, если к достижению взаимосвязанных целей в области окружающей среды и развития подходить серьезно, то действия здесь имеют неотложный характер.

страны-участницы от принятия таких мер (Li, 2021; Griffith-Jones et al., готовится к печати).

В результате этих факторов уязвимости явно отрицательный чистый приток портфельных инвестиций в развивающиеся страны, при всех его колебаниях, вылился в порочный круг обесценения валюты, ослабления устойчивости долга и сокращения бюджетного пространства. В течение 2020 года валюты развивающихся рынков обесценились по отношению к доллару Соединенных Штатов более чем на 20 %, а валюты некоторых порубежных экономик — на 20–50 %<sup>11</sup>, вызвав скачки спредов по суверенным кредитам и увеличив стоимость их долга в иностранной валюте, что сказалось и на балансах частных заемщиков и рисках для рефинансирования (Hofmann et al., 2020).

Прерывистая структура портфельных потоков особенно характерна для Африки и Латинской Америки и Карибского бассейна (ЛАК). В 2020 году в Африке отток портфельных инвестиций был основным фактором сокращения общего притока частного капитала в регион. Хотя в 2019 году в регионе был зафиксирован приток портфельных инвестиций на сумму чуть

более 39 млрд долл., эта тенденция практически сошла на нет в 2020 году. Большинство африканских правительств и компаний со второго квартала 2020 года столкнулись с трудностями при выпуске новых долговых обязательств на международных финансовых рынках. Высокая стоимость заимствований по сравнению с другими регионами в сочетании с ухудшением кредитных рейтингов ограничила их способность привлекать капитал на этих рынках. Неслучайно выпуск суверенных облигаций африканских стран в 2020 году был равен по сумме трети выпуска 2019 года, а после второго квартала 2020 года новых выпусков почти не было (Munevar, 2021).

Регион ЛАК также пострадал от высокой волатильности портфельных потоков: в первой половине 2020 года отток составил 30 млрд долл., за которым последовал частичный разворот в размере 19 млрд долл. во втором полугодии и возобновление оттока в первом квартале 2021 года, хотя и на более низком уровне (–2,6 млрд долл.). В то же время, хотя приток ПИИ в африканские регионы оставался достаточно стабильным, в регионе ЛАК во второй половине 2020 года наблюдалось

кратковременное, но резкое сокращение ПИИ, которые лишь частично вернулись к более нормальным уровням по сравнению с докризисными тенденциями в первом квартале 2021 года.

Если смотреть на обе части диаграммы 1.12 вместе, становится ясно, что в чистом притоке частного капитала в развивающиеся регионы в 2020 году и в первом квартале 2021 года доминировали несколько стран — развивающихся рынков, в частности Китай, а также другие развивающиеся рынки Азии и, в меньшей степени, крупные страны — развивающиеся рынки Латинской Америки. Для этих стран изменения чистых внешних активов их резидентов значительны, поскольку расширение их внешних балансов за последнее десятилетие повлекло за собой наращивание не только международных резервов, но и других иностранных активов (Акуйüz, 2021). Хотя в период с середины 2020 года по первый квартал 2021 года Китай был основным получателем чистых портфельных и прямых иностранных инвестиций (при этом приток портфельных инвестиций и ПИИ нерезидентов намного превышали китайские портфельные и прямые инвестиции за рубежом), как уже отмечалось, значительный вывоз других китайских инвестиций в виде корпоративных и коммерческих банковских депозитов за рубежом, зарубежного банковского кредитования и, в меньшей степени, коммерческих кредитов и авансов стал важным элементом чистого оттока капитала из развивающихся стран в целом за этот период (SAFE, 2021; Westbrook and Zhou, 2021). В то время как в других азиатских странах в течение 2020 года и в 2021 году наблюдался самый большой отток портфельных инвестиций из всех регионов, включая в некоторых случаях бегство значительных инвестиций нерезидентов с внутренних рынков суверенных облигаций, в целом регион показал наибольший приток других инвестиций, а также большой приток ПИИ, в частности в Индию (UNCTAD, 2021a; World Bank, 2021).

### **1. Долговая устойчивость развивающихся стран: никаких признаков облегчения на горизонте**

Несмотря на то, что в 2020 году удалось избежать нарастающих кризисов суверенного долга, устойчивость внешнего долга развивающихся стран еще больше уменьшилась, что свидетельствует о нарастании трудностей в сфере внешних

расчетов помимо непосредственной нехватки иностранных ликвидных средств. Растущий оптимизм в отношении финансовой устойчивости развивающихся стран преждевременен.

Сумма внешнего долга развивающихся стран достигла в 2020 году 11,3 трлн долл., что на 4,6 % выше показателя 2019 года и в 2,5 раза выше показателя 2009 года (4,5 трлн долл.)<sup>12</sup>. Замедление ее роста в 2020 году по сравнению со среднегодовыми темпами за период 2009–2020 годов (7,7 %) отражает сочетание более ограниченного доступа к международным финансовым рынкам, большей зависимости от источников льготного финансирования и временного воздействия частичного приостановления обслуживания долга в рамках ИПВД G20 для стран с низким доходом. Рост цен на сырье примерно во втором квартале 2020 года помог уменьшить ограничения, связанные с платежным балансом, в развивающихся странах – экспортерах сырья, он же стал фактором инфляционного нажима и усиления продовольственной уязвимости в развивающихся странах – импортерах сырья, в то время как регенерация денежных переводов была крайне постепенной (Malik, 2021), а доходы от туризма остаются низкими (см. раздел D). Но этого подъема, а также постепенного возвращения глобальных инвесторов в некоторые развивающиеся страны (см. выше) было недостаточно для того, чтобы компенсировать влияние их резкого обвала в первом полугодии на способность развивающихся стран обслуживать свои внешние долговые обязательства.

В то же время существенного облегчения долгового бремени не произошло. Долгосрочная многосторонняя помощь предоставляется только МВФ, аннулировавшим в период с апреля 2020 года по октябрь 2021 года обязательства по обслуживанию долга 29 стран на сумму 727 млн долларов. В 2020 году ИПВД G20 позволила приостановить обслуживание долга участвующими двусторонними кредиторами на сумму около 5,7 млрд долл. в 46 из 73 стран-получателей, при этом ожидается, что в первой половине 2021 года будет приостановлена выплата еще 7,3 млрд долларов<sup>13</sup>. Это не только в лучшем случае пресловутая капля в море: кроме того, на нее возрастет долговое бремя после окончания срока ИПВД в декабре 2021 года для стран-участниц, которым придется включить приостановленные выплаты в свои графики

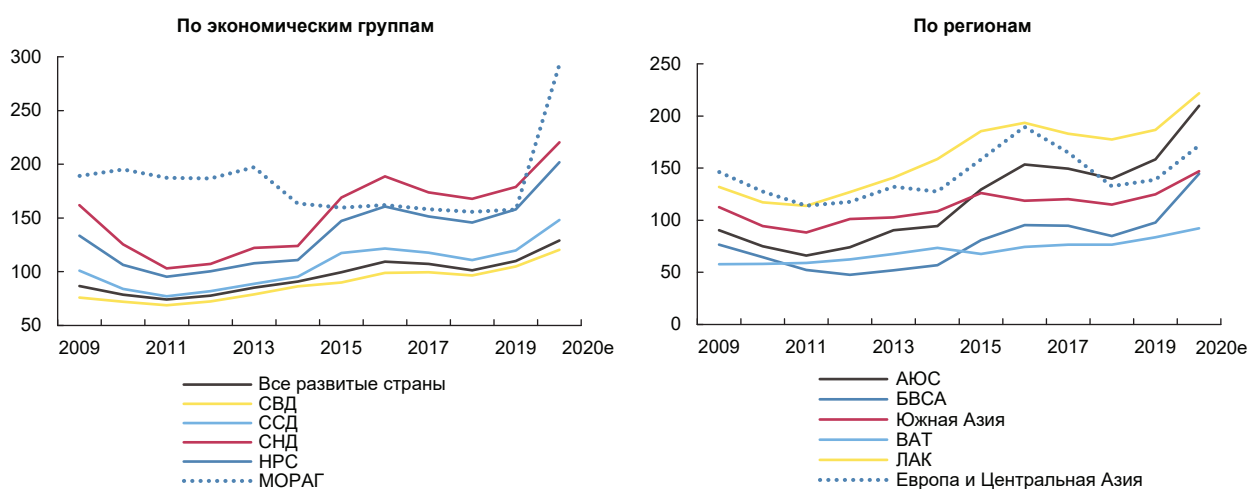
погашения с 2022 года. Предоставление экстренного льготного финансирования МВФ, Всемирным банком и — в меньшей степени — другими многосторонними банками развития<sup>14</sup>, при всей его необходимости также приведет к образованию нового долга, который придется обслуживать.

Поэтому многочисленные кризисы суверенной задолженности в развивающихся странах были отсрочены, а не разрешены. Как показано на диаграмме 1.15, с 2018 года объем внешнего долга развивающихся стран снова растет быстрее, чем их экспортная выручка, причем эта тенденция явно усилилась в 2020 году, что указывает на рост трудностей, влияющих на внешнюю платежеспособность. Последовавший за этим резкий рост отношения общего объема внешнего долга к экспорту со 110 % в 2019 году до 129 % в 2020 году по всей группе развивающихся стран был вызван его гораздо более резким увеличением с более высоких уровней в развивающихся странах с низким доходом (со 179 % в 2019 году до 220 % в 2020 году), наименее развитых странах (соответственно, со 158 % до 202 %) и, в частности, в малых островных развивающихся государствах (МОРАГ) со 158 % до минимум 293 % в течение года. Эта тенденция наиболее ярко выражена в африканских странах и регионе ЛАК (диаграмма 1.15, правая сторона).

Таким образом, в 2020 году обслуживание совокупного внешнего долга выросло для всех развивающихся стран до 15,8 % экспорта по сравнению с 14,7 % в 2019 году и 11,3 % в среднем за год в период 2009–2020 годов. Этот показатель достиг 17,5 % в странах со средним доходом и беспрецедентных 34,1 % в МОРАГ, двух группах стран, которые в значительной степени прибегают к рефинансированию государственного внешнего долга на международных финансовых рынках и в которых растет доля частного долга в совокупном государственном долге. В этой связи стоит напомнить, что в Лондонском соглашении 1953 года о германском внешнем долге было установлено, что сумма экспортных доходов, которую Западная Германия могла потратить на обслуживание долга, ограничивалась 5 % от общей суммы в любой год, чтобы не препятствовать ее послевоенному восстановлению (ДТП-2015: 134).

В ближайшие годы нажим на устойчивость внешнего долга будет по-прежнему высоким, поскольку многие развивающиеся страны натолкнутся на стену предстоящих выплат по суверенному долгу на международных облигационных рынках (диаграмма 1.16). До 2030 года, назначенного годом достижения Целей устойчивого развития (ЦУР), всем развивающимся странам (за исключением Китая) предстоит погасить уже выпущенных

**ДИАГРАММА 1.15** Общий внешний долг по отношению к экспортным доходам развивающихся стран в 2009–2020 годах (%)

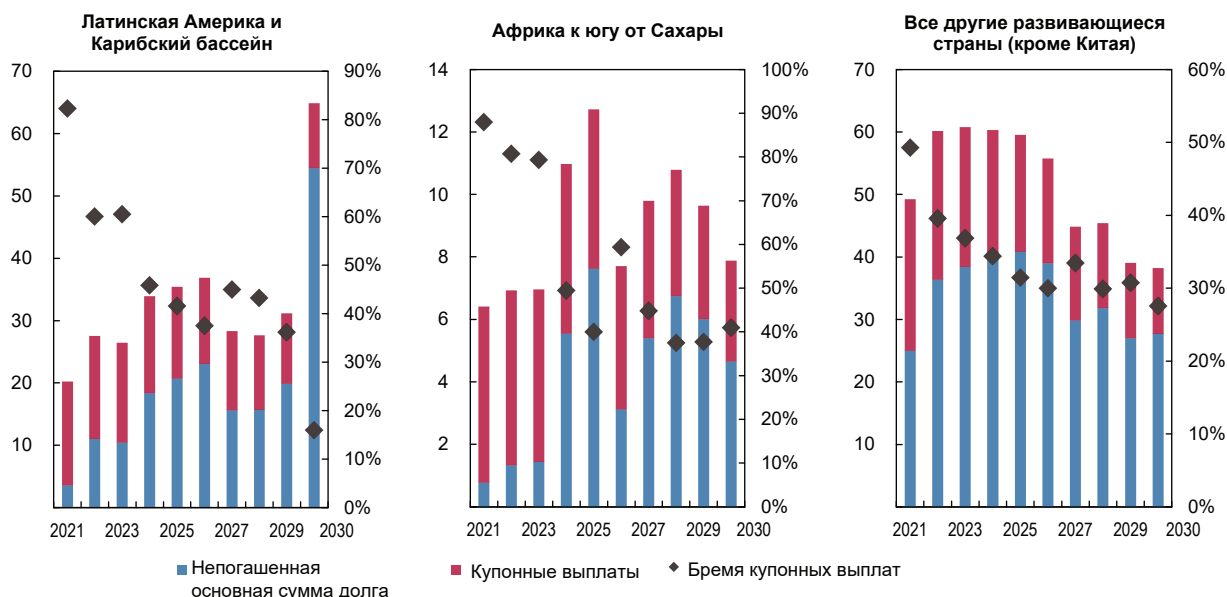


**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе международной статистики задолженности Всемирного банка.

**Примечание:** 2020 год = оценка.



**ДИАГРАММА 1.16** Профиль погашения суверенных облигаций отдельных регионов в 2021–2030 годах  
(Млрд текущих долларов Соединенных Штатов (левая шкала)  
и % от общей суммы обслуживания долга (правая шкала))



PO = непогашенная основная сумма и сроки погашения. CD = выплата купона (левая шкала).  
Купонные выплаты = бремя выплаты купонов (в % от общего обслуживания долга, правая шкала).

**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе данных «Рефинитив».

**Примечание:** Учитываются суверенные облигации, выпущенные в иностранной валюте. Выплаты по купонам отражают имеющуюся в настоящее время информацию и могут занижать бремя купонных выплат, поскольку в течение рассматриваемого периода ряд выпусков суверенных облигаций размещен на условиях переменных процентных ставок (купонов). Красным кружком показан средний размер купонных выплат на основе имеющейся в данный момент информации.

суверенных облигаций в общей сложности на сумму 936 млрд долл., включая 571 млрд долл. по основной сумме долга и 365 млрд долл. в виде купонов или годовых выплат процентов по нарицательной (или номинальной) стоимости облигаций.

Особую озабоченность вызывают страны Африки к югу от Сахары, многие из которых относятся к странам с низким доходом. На момент написания на Африканском континенте в условиях крайне низкого уровня вакцинации свирепствовала третья волна пандемии, и нет никаких гарантий того, что страны Африки к югу от Сахары будут в состоянии выполнить обязательства по облигациям, срок которых наступает в 2023 году, как и того, что у них будет время для восстановления к 2025 году, переломному году, когда этим странам потребуется выплатить 13 млрд долл. (по основной сумме долга и купонам).

В странах ЛАК, в основном со средним доходом, стена суверенного долга по облигациям

сразу после пандемии также вполне осязаема: в 2024–2025 годах наступает срок погашения более 25 млрд долларов. Оба региона также сталкиваются с высоким бременем купонных выплат (или доли выплат по купонам в общих выплатах по суверенным облигациям в иностранной валюте, срочных к погашению в один любой год в течение периода наблюдения), значительно превышающим бремя купонных выплаты в других развивающихся странах (за исключением Китая), в особенности в первой половине этого десятилетия. Эта проблема отражает то, что страны этих регионов платят по своим суверенным облигациям на международных финансовых рынках более высокие купонные или годовые процентные ставки, чем средние по развивающимся странам в целом (Munevar, 2021). Таким образом, данные подчеркивают исторически высокие по сравнению с прошлыми периодами купонные выплаты в странах ЛАК, когда бремя купонных выплат значительно превышает 60 % до 2023 года, а в последующие годы оно снижается лишь постепенно и достигнет 16 % в 2030 году.

**ДИАГРАММА 1.17** Валовый государственный долг по отношению к государственным доходам в отдельных регионах развивающихся стран и развитых странах в 2000–2026 годах (%)



**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД, основанные на IMF WEO April 2021. Страны сгруппированы по классификации стран IMF WEO.  
**Примечание:** 2021–2026 годы = оценки.

Для стран Африки к югу от Сахары бремя купонных выплат крайне велико в начале периода и составляет более 80 %, и, хотя затем оно несколько снижается, по оценкам, оно по-прежнему составит в 2030 году 41 % всех выплат в обслуживание долга.

Кроме удорожания государственного долга по облигациям произошло изменение общей структуры внешнего долга: в большинстве стран с 2018 года государственный и гарантированный государством (ГГГ) долгосрочный внешний долг заменил частный негарантированный (ЧНГ) долгосрочный внешний долг в качестве основной составляющей внешнего долга развивающихся стран, и эта тенденция еще более усилилась с наступлением пандемии Covid-19. В то время как ЧНГ-долг стал движущим фактором общей задолженности развивающихся стран после глобального финансового кризиса (см. ДТР-2019), недавний более быстрый рост ГГГ-долга по сравнению с ЧНГ-долгом отражает большую опору на государственные заимствования во время кризиса. Таким образом, в то время как ГГГ-долг вырос в 2020 году на 8,7 %, что значительно превышает его среднегодовые темпы роста с 2009 года в 7,5 %, ЧНГ-долг рос всего темпами 2,9 %. В настоящее время доля ЧНГ-долга как в долгосрочном, так и в краткосрочном внешнем долге, тем не менее, остается выше исторических стандартов (составив соответственно 48 % и 34,7 % в 2020 году), что влечет

за собой значительные условные обязательства для государственного сектора.

Наконец, чтобы также полностью осознать серьезность ситуации, необходимо выйти за рамки бремени внешнего долга и рассматривать динамику бремени государственного долга в целом, указывающую на степень давления на бюджетное пространство и платежеспособность развивающихся стран. Как показано на диаграмме 1.17, экономические последствия пандемии Covid-19, что неудивительно, спровоцировали рост государственного долга, поскольку государственные доходы резко упали, а расходы на здравоохранение и социальные нужды увеличились. В процентах от государственных доходов общий валовой государственный долг достиг беспрецедентного уровня в странах Африки к югу от Сахары (364 %) и ЛАК (300 %), превысив высокие показатели начала века. В случае Африки к югу от Сахары это также означает, что успех многосторонних инициатив по облегчению бремени задолженности 1990-х и начала 2000-х годов был сведен на нет. Столь высокие суммы государственного долга чаще ассоциируются с развитыми странами, где регулирование долга таких размеров облегчается гораздо более низкими затратами на обслуживание долга и возможностью эмиссии международно признанной национальной валюты для финансирования дефицита государственного бюджета.

Для развивающихся стран результатом, вероятно, будут более жесткие ограничения, связанные с платежным балансом. Хотя величина политического пространства и связь между бюджетными и внешними ограничениями неодинаковы в разных развивающихся странах (см. ДТР-2020, р. 98–100), нет оснований сомневаться в текущих прогнозах МВФ, согласно которым такие высокие относительные показатели государственного долга сохранятся в период до 2026 года.

С учетом такой перспективы настоятельно необходимы более согласованные и решительные

международные действия для сокращения долгового бремени развивающихся стран на основе существенного облегчения бремени долга и его полного списания. Альтернатива устранению структурных ограничений платежеспособности и повышению долгосрочной устойчивости бремени внешней задолженности развивающихся стран — еще одно десятилетие, потерянное для развития, когда развивающимся странам придется нести непомерное бремя долга, вместо того чтобы инвестировать в более перспективные подходы после пандемии и реализовывать Повестку дня до 2030 года.

## Д. Тенденции международной торговли

### 1. Товары и услуги

Чрезвычайные меры, такие как изоляция, карантин и ограничение поездок, оказали драматическое влияние на торговлю: в 2020 году международные потоки товаров и услуг сократились на 5,6 %. Тем не менее этот спад оказался менее серьезным, чем ожидалось, поскольку во второй половине 2020 года потоки торговли товарами в месячном исчислении выросли почти настолько же, насколько они упали ранее (диаграмма 1.18). Прогнозы моделирования, лежащие в основе результатов экономического роста в разделе В, предсказывают реальный рост мировой торговли товарами и услугами за 2021 год на 9,5 %. Тем не менее подъем был крайне неравномерным, и в предстоящие годы нанесенный урон будет замедлять динамику торговли.

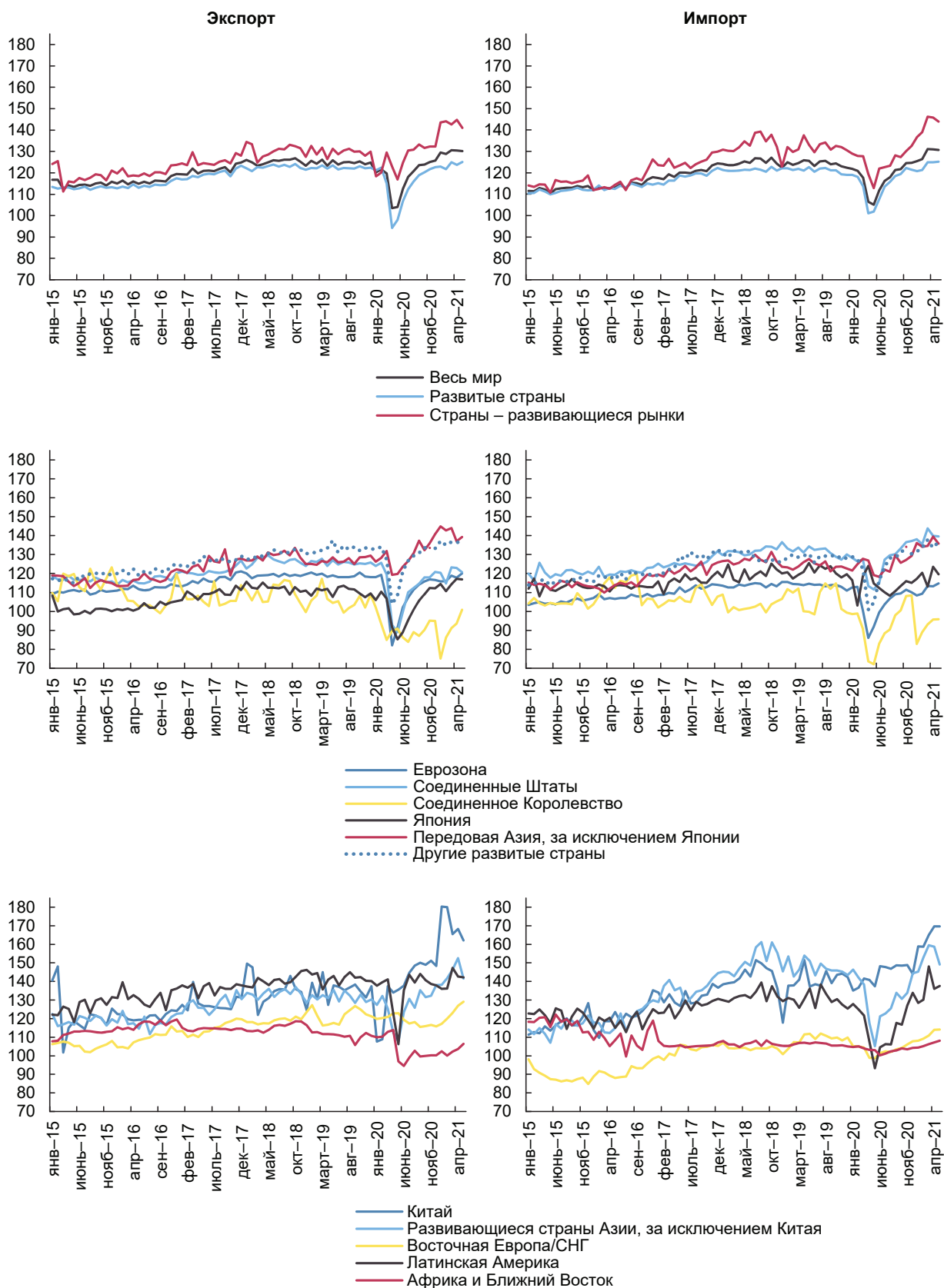
Риски по-прежнему демонстрируют понижательную тенденцию. Во-первых, недавнее оживление международной торговли может оказаться кратковременным, отчасти отражая стадию пополнения цикла движения запасов в начале 2021 года после того, как во многих развитых странах отношение запасов к продажам оказалось на крайне низком уровне. Кроме того, ожидается, что вызванные пандемией изменения в потребительских привычках, в частности относительный рост спроса на товары, сойдут на нет по мере возвращения к норме структуры спроса в секторах с интенсивным контактом. Эта динамика может стимулировать торговлю услугами, если масштабы вакцинации повысятся во

всем мире. Тем не менее с середины 2021 года распространение штамма «дельта», в том числе в развитых странах с относительно высокими показателями вакцинации, стало напоминанием о том, насколько хрупкой и неопределенной является текущая ситуация. Новый штамм может также продлить наличие узких мест в международных перевозках, вызванных пандемией, что приведет к задержкам и повышению тарифов на контейнерные перевозки.

Помимо этих краткосрочных эффектов, остаются повышенными торговые трения между Соединенными Штатами и Китаем. Сходным образом глобальные торговые споры в более общем плане остаются неурегулированными. Такие споры включают неспособность выйти из тупика с назначениями в Апелляционный орган Всемирной торговой организации (ВТО), весьма неопределенное будущее Дохийского раунда и сохраняющиеся разногласия по поводу реформы многосторонней торговой системы. Предстоящая в декабре Министерская конференция ВТО, на которой призывы к более благоприятной торговой повестке дня, в большей степени учитывающей интересы развития, вероятно, вступят в противоречие с усилиями по привнесению экологического аспекта в правила торговли, вряд ли сможет сгладить серьезные разногласия.

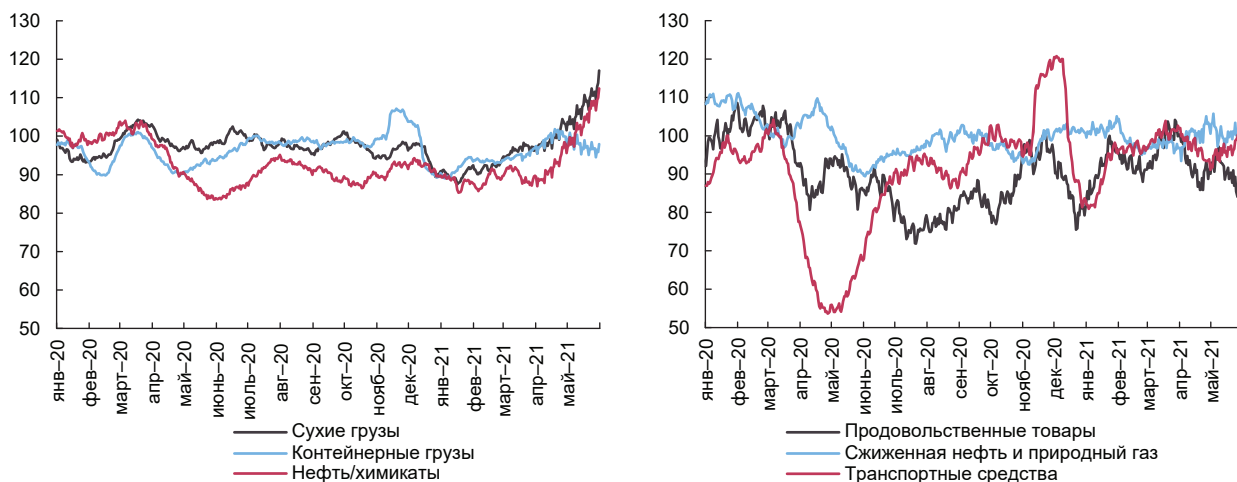
С начала 2020 года динамика торговли демонстрирует расхождения по регионам. Доминирующая позиция Азии возобладала с увеличением ее вклада в мировую торговлю в

**ДИАГРАММА 1.18** Мировая торговля товарами, январь 2015 года — май 2021 года  
 (Индексы, в среднем 2010 год = 100)



**Источник:** Бюро анализа экономической политики Нидерландов (CPB), база данных World Trade Monitor.  
**Примечание:** Классификация стран по группам на этой диаграмме основана на Ebreget (2020).

**ДИАГРАММА 1.19** Мировой экспорт в тоннах по типам судов за период с 1 января 2020 года по 31 мая 2021 года  
(Индекс: средняя за 2019 год =100 ; 31-дневные центрированные скользящие средние)



**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе Cerdeiro et al. (2020) и данных AIS, собранных MarineTraffic (имеются в UN COMTRADE Monitor).

**Примечание:** Данные после 15 июня 2021 года не использовались, поскольку к последнему сроку их охвата все еще было недостаточно для получения содержательных мировых агрегированных показателей.

2020–2021 годах. Китай восстановился раньше и быстрее, чем большинство других стран, что касается как экспорта, так и импорта. В первой половине 2021 года ежемесячный объем торговли Китая уже превысил допандемический уровень более чем на 10 %. Кроме того, китайский импорт выглядит исключением, поскольку в первом полугодии 2020 года он не демонстрировал большого снижения по сравнению с тенденцией прошлых периодов. Высокие внутренние инвестиции привели к высокому спросу на сырье, сохранявшемуся на протяжении 2021 года. Аналогичным образом несколько других азиатских стран также показали высокую динамику. К ним, в частности, относятся Вьетнам, Гонконг (ОАР) и Тайвань (провинция Китая), в которых к концу 2020 года — началу 2021 года их ежемесячный экспорт превысил пик до Covid-19 и продолжал расти в этом году.

В ряде других крупных стран к середине 2021 года ежемесячные потоки торговли товарами, как экспорта, так и импорта, были близки к пиковым значениям до кризиса Covid-19. Отстают Соединенное Королевство, Африка и регион Ближнего Востока, показатели которых к середине 2021 года во многих случаях оставались более чем на 20 % ниже максимума прошлых периодов. В Соединенном Королевстве узкие места, возникшие в основном из-за неопределенности после референдума, серьезно

подорвали торговлю с Европейским союзом. В начале 2021 года меры изоляции вместе с прекращением спешных действий по созданию запасов в преддверии окончания переходного периода брекзита в конце 2020 года привели уже ко второму значительному обвалу торговых потоков менее чем за 12 месяцев. В Африке и на Ближнем Востоке общие объемы экспорта во многом зависят от нефти. Поскольку ее добыча резко сократилась после апрельского 2020 года соглашения ОПЕК+, это в значительной степени объясняет, почему экспорт остается на низком уровне, даже несмотря на то, что положительный ценовой эффект увеличил внешние доходы крупных стран — экспортеров нефти. Между тем импорт этой группы остался на крайне низком уровне, отражая замедленный рост экономической активности в этих странах.

Динамика торговых потоков с момента появления Covid-19 также заметно отличалась от динамики до пандемии, о чем можно судить по их составляющим. В целом торговля товарами продемонстрировала большую устойчивость, чем торговля услугами, хотя внутри этих двух широких категорий имеются большие различия.

Применительно к товарам оценки мирового морского экспорта Cerdeiro et al. (2020) отслеживают морскую торговлю товарами, перевозимыми на соответствующих судах, в режиме реального

времени (диаграмма 1.19). Ее можно использовать в качестве приближенного показателя для выявления определенных закономерностей в реальном времени, что особенно актуально в нынешней ситуации. Поскольку морская торговля составляет более половины стоимости всей торговли товарами — по сравнению с «воздушным транспортом» и «другими видами транспорта» (т. е. в основном наземным транспортом), на которые в 2019 году приходилось соответственно только 12 % и 31 % мировых грузовых перевозок (WTO, 2020) — эти данные дают хорошее представление о том, что в настоящее время происходит с этими конкретными сегментами.

Морские перевозки также демонстрировали разнонаправленную динамику. Что касается других составляющих торговли, данные указывают на разноскоростное восстановление. Контейнерные перевозки, которые составляют примерно две трети мировых морских перевозок по тоннажу грузов, в период с марта 2020 года по июнь 2021 года демонстрировали своего рода зигзагообразную траекторию<sup>15</sup>. В целом по этому типу судов в первой половине 2021 года не было зафиксировано снижения перевозок более чем на 5 % по сравнению с 2019–2020 годами, хотя перекосы в распределении контейнеров привели к значительному росту стоимости перевозки, особенно из Восточной Азии в Европу (см. ниже). В отличие от этого, по сравнению с 2017–2018 годами, контейнерные перевозки были примерно на 18 % ниже, отражая торговые споры и в целом вялую экономическую активность до шока Covid-19.

Для двух других основных категорий морских перевозок, т. е. перевозок сухих и наливных грузов, на которые приходится чуть менее пятой части общего объема — динамика также демонстрирует заметные различия. Перевозки сухих грузов показали гораздо меньшую изменчивость, чем любые другие категории перевозок. Можно даже сказать, что шок Covid-19 едва заметен в данных на фоне колебаний прошлых периодов. Однако во втором квартале 2021 года они постепенно росли, достигнув к концу мая максимума по сравнению с прошлыми периодами в условиях высокого спроса на сырье.

Танкерные перевозки, напротив, колебались в период с первого квартала 2020 года по первый

квартал 2021 года примерно на уровне десятой части их допандемического плато. Поставки газа были относительно устойчивыми, в то время как перевозки транспортных средств показали глубокий спад в марте–апреле 2020 года из-за закрытия многих автосборочных заводов и сокращения покупок автомобилей в Европе и Северной Америке. После этого эпизода перевозки автомобилей быстро восстановились из-за высвобождения отложенного спроса, особенно в Азии, за чем последовал дальнейший рост во второй половине 2020 года.

В торговле услугами шок от пандемии был более острым, при этом ключевые сектора этой широкой категории по-прежнему серьезно страдают от сбоя, связанных с пандемией. Туризм, составлявший до пандемии четверть общего объема торговли услугами и являвшийся ее крупнейшим компонентом, в 2020 году упал до его десятой части из-за спада в сфере поездок и по-прежнему переживает глубокий спад. По последним оценкам, глобальные финансовые потери составят в 2020 году 2,4 трлн долл., за которыми в 2021 году последуют еще 1,7–2,4 трлн долл. в зависимости от сценариев на оставшуюся часть года (UNCTAD, 2021b). Помимо этих прогнозов, последние данные показывают, что в январе — мае 2021 года число туристов, прибывших из других стран, во всем мире по-прежнему было на 85 % ниже, чем в тот же период 2019 года. В Азиатско-Тихоокеанском регионе по-прежнему наблюдалось наибольшее снижение числа иностранных туристов: за первые пять месяцев 2021 года число туристов, прибывших из-за рубежа, упало на 95 % по сравнению с тем же периодом два года назад. Ситуация была немного лучше в Северной Америке и Карибском бассейне, хотя динамика этих показателей по-прежнему указывает на снижение соответственно на 70 % и 60 % (UNWTO, 2021a).

Перспективы этой отрасли медленно улучшаются, поскольку массовая вакцинация на некоторых ключевых выездных рынках вместе с мерами по безопасному возобновлению туризма вселили надежды на его восстановление в некоторых направлениях. Тем не менее неопределенность остается высокой из-за неравномерной вакцинации и волн новых штаммов, которые в целом обычно оказывают большее влияние на отдаленные туристические

направления ввиду вероятности большей асимметрии с точки зрения санитарной ситуации и меньшей согласованности мер обеспечения безопасности поездок в условиях Covid-19. В этой связи почти половина всех экспертов предвидят возврат к уровню 2019 года только в 2024 году или позже (UNWTO, 2021b).

Транспорт, на который приходится примерно шестая часть торговли услугами, показал самый низкий уровень активности с 2010 года в результате падения в 2020 году на 19 %. В отличие от морского транспорта, о котором говорилось выше, относительно хорошо пережившего кризис, если не говорить о большинстве из 1,7 млн моряков торгового флота мира, которые оказались на берегу из-за пандемии, отрасль воздушного транспорта по-прежнему переживает глубокий спад из-за медленного оживления пассажирских перевозок. В этой связи доходы авиакомпаний от пассажирских перевозок в первом квартале 2021 года снизились на 74 % по сравнению с тем же кварталом 2019 года. Наоборот, в сфере грузовых авиаперевозок наблюдается высокая активность из-за возникших в результате пандемии заторов на морском транспорте, препятствующих своевременной доставке дорогостоящих грузов. Внезапный спрос на медицинскую технику и СИЗ в начале пандемии и последующий рост электронной торговли еще больше поддержали этот подсектор. В этой ситуации падения прибыли авиакомпании переоборудовали пассажирские самолеты в транспортные, пытаясь найти способы ограничить свои финансовые потери. Такое переключение на грузовые перевозки привело к увеличению доходов от них в первом квартале 2021 года на 50 % по сравнению с тем же кварталом предыдущего года, хотя этого было недостаточно для компенсации резкого сокращения пассажиропотока, которое привело к падению общих доходов на 65 %<sup>16</sup>.

На середину 2021 года некоторые другие виды торговли услугами остаются в состоянии спада. К ним относятся коммерческие услуги, техническое обслуживание и ремонт, строительство и, в меньшей степени, личные, культурные и развлекательные услуги. Напротив, услуги ИКТ, страхование, пенсионное обеспечение и финансовые услуги в определенной степени выиграли от последствий пандемии, таких как более активное использование Интернета из-за

социального дистанцирования и перехода на удаленную работу.

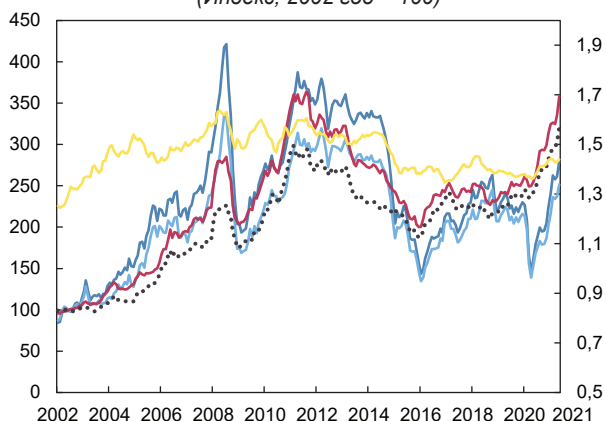
Помимо этих конкретных событий, в 2020–2021 годах международная торговля пережила самые разнообразные сбои. Некоторые из этих сбоев все еще влияют на перспективы. Серьезные узкие места в цепочке поставок, которые могли повысить рентабельность перевозок, также увеличили напряжение в цепочках поставок и, таким образом, во всей торговле. К началу 2021 года резко выросли тарифы на морские перевозки, широкое распространение получили надбавки, снизилась надежность обслуживания, выросли заторы в портах и одновременно выросли задержки и время простоя (UNCTAD, 2021c).

За последний год цепочки поставок оказались под значительным давлением, вызванным рядом не связанных между собой причин: рост потребительского спроса на промышленные товары, особенно в Соединенных Штатах; нехватка транспортных мощностей; нехватка оборудования и контейнеров; возобновление вирусных инфекций в некоторых районах мира, включая терминал Яньтянь, важный международный контейнерный порт в Китае; а также перекрытие на неделю Суэцкого канала из-за севшего на мель контейнеровоза «Эвер Гивен». Эти сбои сдерживают подъем в некоторых крупных отраслях, особенно в Европе. Параллельно самоизоляция работников на крупных фабриках или складах, как в Соединенном Королевстве, также нарушила производство готовых изделий. Например, предприятия автомобильной промышленности были вынуждены временно закрыться из-за отсутствия необходимых узлов и деталей или, по крайней мере, сократить производство из-за нехватки работников. Вместе эти обстоятельства усилили желание отойти от торговли с вовлечением дальних перевозок, разветвленными цепочками поставок и чрезмерной зависимостью от одного поставщика.

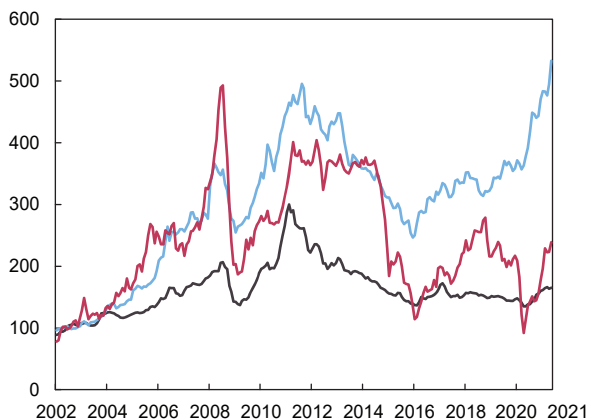
## 2. Сырьевые рынки

До середины 2021 года цены на сырье продолжали восходящую траекторию, наблюдавшуюся с середины 2020 года, при этом по всем группам сырья цены поднялись до уровня, предшествовавшего пандемии, а по некоторым группам намного превысили его. Совокупный индекс

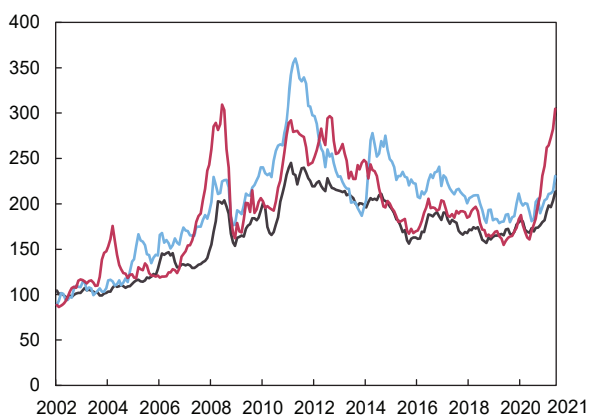
**ДИАГРАММА 1.20** Ежемесячные индексы цен по группам сырьевых товаров в январе 2002 года — мае 2021 года (Индекс, 2002 год = 100)



— Все сырьевые товары  
 - - - Все сырьевые товары (в СДР)  
 — Нетопливное сырье  
 ····· Нетопливное сырье (в СДР)  
 — Долларов за СДР (правая шкала)



— Сельскохозяйственное сырье  
 — Все минералы, руды и металлы  
 — Топливное сырье



— Продовольствие  
 — Тропические напитки  
 — Растительные маслосемена и масла

**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе данных ЮНКТАДстат. Подробнее об источниках данных см. <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/summary.aspx?ReportId=140864>.

сырьевых цен упал более чем на 35 % с декабря 2019 года по апрель 2020 года — когда индекс цен достиг своей самой низкой точки, — при этом цены на топливное сырье за этот период упали почти на 60 % (диаграмма 1.20).

Неравновесие спроса и предложения на мировом рынке нефти объясняет беспрецедентное падение мировых цен на сырую нефть. Достигнутое членами ОПЕК+ в апреле 2020 года последующее соглашение о сокращении суточной добычи нефти на 10 млн баррелей в день — крупнейшее когда-либо скоординированное сокращение добычи — смогло стабилизировать цены на нефть.

Небольшая положительная динамика цен на минералы, руды и металлы в первые месяцы 2020 года отражает значительный рост цен на драгоценные металлы, одно из главных убежищ для финансовых инвесторов в периоды рыночной неопределенности. Этот рост компенсировал падение цен на промышленные металлы из-за падения международного спроса на них.

Наконец, в начале 2020 года произошло достаточно умеренное снижение цен на сырье групп продовольствия, напитков и маслосемян. Несмотря на прогноз вялого совокупного спроса и резкое падение цен на топливо (что в первую очередь сказывается на ценах на биотопливные культуры, такие как кукуруза и соя), а также рекордно высокое производство продовольствия некоторых групп (особенно зерна), понижающее давление на продовольственные цены в первые месяцы 2020 года было не столь серьезным, как на цены на сырье других групп. Отчасти это было связано с их более низкой эластичностью спроса по доходу. Точно так же растущая обеспокоенность по поводу продовольственной безопасности на фоне распространения пандемии — особенно для более бедных развивающихся стран — из-за сбоев в цепочках поставок и транспортных сетях также способствовала ослаблению понижающего давления на продовольственные цены. Введение торговых ограничений (включая запреты на экспорт) и увеличение импорта с целью наращивания резервов определенных продовольственных товаров еще больше ослабило любое понижающее давление на цены. Эти факторы объясняют умеренное снижение цен на сырье этих групп на начальном этапе пандемии.



К концу 2020 года совокупный индекс сырьевых цен был лишь незначительно ниже уровня декабря 2019 года. Единственная группа сырья, цены на которое оставались значительно ниже уровня до пандемии, — топливо: на конец 2020 года топливные цены были на 18 % ниже, чем годом ранее. Наоборот, цены на минералы, руды и металлы, а также на маслосемена и масла в конце года более чем на 30 % превысили уровень до пандемии. Что касается металлов, то наращивание инвестиционных расходов на инфраструктурные проекты в Китае, а также решение китайских властей пополнить стратегические запасы привели во втором полугодии к головокружительному росту импортного спроса на промышленные металлы, такие как медь и железная руда. В то же время закрытие крупнейших шахт в Бразилии из-за всплеск вируса ограничило предложение и оказало дополнительное повышательное давление на цены на эти металлы. Аналогичным образом, в случае зерна и маслосемян возросший спрос Китая на сою и пшеницу в сочетании с более низким, чем обычно, количеством осадков в основных

производителях Южной Америки — из-за периодического охлаждения поверхности Тихого океана, известного как Ла-Нинья, — что привело к снижению сбора зерна, к концу года поднял цены на эти сельскохозяйственные товары.

В 2021 году продолжилась повышательная динамика цен на сырье после достижения ими низшей точки во втором квартале 2020 года. Совокупный сырьевой индекс показал рост на 25 % с декабря 2020 года по май 2021 года, в основном из-за скачка цен на топливо на 35 %, а также роста цен на минералы, руды и металлы на 13 %.

Основными факторами со стороны спроса, оказывавшими в 2021 году повышательное давление на цены на промышленное сырье, стали продолжающийся рост промышленного производства в Китае и высокий подъем в Соединенных Штатах. Эти тенденции помогли улучшить перспективы роста и повысить конъюнктуру цен на промышленное сырье в 2021 году. Сходным образом первоначальные

**ТАБЛИЦА 1.2** Мировые цены на сырьевые товары в 2008–2021 годах  
(Изменение в % по сравнению с предыдущим годом, если не указано иное)

Товарные группы	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 <sup>a</sup>
Все сырьевые товары <sup>b</sup>	33,4	-31,6	24,3	28,6	-3,0	-3,7	-7,9	-36,2	-9,4	17,4	16,0	-7,4	-15,9	43,5
Нетопливное сырье <sup>c</sup>	22,2	-17,8	26,1	18,9	-12,7	-6,5	-8,0	-18,9	2,3	9,1	-2,2	0,1	4,2	41,0
Нетопливное сырье (в СДР) <sup>c</sup>	18,3	-15,7	27,3	14,9	-10,0	-5,7	-8,0	-11,9	3,0	9,4	-4,2	2,5	3,4	34,5
Все продовольственные товары	32,6	-10,4	12,0	24,0	-6,5	-9,6	-0,8	-15,6	3,6	-1,3	-6,5	-2,0	6,5	28,1
Продовольствие и тропические напитки	31,1	-2,2	11,6	23,6	-9,9	-9,1	3,8	-14,2	2,2	-1,6	-6,7	0,3	3,6	13,7
Тропические напитки	19,2	1,1	19,8	31,2	-22,4	-19,8	24,1	-10,3	-3,3	-3,1	-8,5	-5,1	4,8	8,2
Продовольствие	34,9	-3,2	9,1	21,1	-5,6	-6,0	-1,2	-15,4	4,0	-1,2	-6,1	1,9	3,3	15,2
Растительные маслосемена и масла	35,2	-24,1	13,0	24,8	0,7	-10,5	-9,6	-18,8	7,0	-0,5	-6,2	-6,9	13,4	61,8
Сельскохозяйственное сырье	8,4	-16,4	37,0	24,5	-19,2	-8,8	-11,8	-13,3	-0,4	5,3	-1,8	-3,9	-2,0	16,6
Минералы, руды и металлы	19,7	-12,9	33,6	20,5	-6,9	-9,5	-12,8	-17,2	4,6	11,3	1,3	6,2	15,5	34,6
Минералы, руды и недргоценные металлы	17,5	-25,4	39,0	12,2	-16,8	-2,0	-14,6	-24,8	1,4	25,7	2,6	3,4	3,7	62,7
Драгоценные металлы	23,4	7,5	27,5	30,8	3,4	-15,8	-11,0	-9,9	7,1	0,4	0,0	8,9	26,3	14,3
Топливное сырье	37,9	-38,6	23,1	32,0	-0,5	-1,2	-7,5	-44,4	-17,5	25,9	27,5	-12,6	-32,1	54,8
<b>Справочно:</b> Готовые изделия <sup>d</sup>	4,9	-5,6	1,9	10,3	-2,2	4,0	-1,8	-9,5	-1,1	4,7	4,7	-2,1	1,4	

**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе ЮНКТАД, *Commodity Price Statistics Online*; а также Отдел статистики Организации Объединенных Наций (ОСООН), *Monthly Bulletin of Statistics*, различные выпуски.

**Примечание:** В текущих долларах, если не указано иное.

**a** Среднее изменение в процентах за период с января по май 2021 года и с января по май 2020 года.

**b** В том числе топливные товары и драгоценные металлы. Для агрегирования использованы средние веса 2014–2016 годов.

**c** Без учета топливного сырья и драгоценных металлов. СДР = специальные права заимствования.

**d** Удельная стоимость экспорта готовых изделий развитых стран.

предложения администрации Байдена по увеличению инвестиционных расходов на крупные инфраструктурные проекты еще больше повысили перспективы роста и, в частности, краткосрочный спрос на такие сырьевые товары, как алюминий, медь, железная руда и сырая нефть. Тем не менее последующие изменения и уточнения инвестиционных планов указывают на значительно меньшее увеличение расходов, чем предусматривалось первоначально, что сдерживает ожидаемый рост спроса.

Точно так же резкому росту цен на промышленные металлы в 2021 году способствовало ограничение предложения. Цены на медь, которые выросли на 24 % в течение первой половины 2021 года, поднимались из-за перебоев в добыче в Перу и Чили. Аналогичным образом, росту цен на железную руду, составившему 38 % за тот же период, способствовали перебои в поставках из Австралии. Повышательное давление на цены на металлы усугубляется проблемами с транспортировкой этих товаров, в основном из-за увеличивающейся загруженности стратегически важных портов, а также трудностей с судовым персоналом, связанных с требованиями карантина в определенных местах. Наконец, быстрый подъем цен на топливо также привел к увеличению транспортных расходов.

Несколько сдерживала рост цен на минералы, руды и металлы понижательная, хотя и умеренная, динамика цен на золото. В период спада произошло снижение спроса на золото, которое считается безопасным активом, поскольку реальная доходность казначейских ценных бумаг Соединенных Штатов в 2021 году выросла.

В первой половине 2021 года рост цен по сырьевым группам продовольствия, напитков и маслосемян и растительных масел составил соответственно 17 %, 13 % и 26 %. Одним из факторов роста цен остается обеспокоенность отсутствием продовольственной безопасности. Между тем устойчивый высокий спрос со стороны Китая — особенно на кормовое зерно, такое как соя и кукуруза, по мере восстановления животноводства страны после вспышки африканской чумы свиней — стал фактором высокого глобального спроса на эти товары. Рост топливных цен также привел к росту цен на зерно и маслосемена, используемые в производстве биотоплива.

Что касается предложения, то ранее упомянутые неблагоприятные погодные условия, связанные с Ла-Ниньей в конце 2020 года и в 2021 году, серьезно повлияли на сбор зерна в Южной Америке и Соединенных Штатах, усилив повышательное давление на цены на зерно в 2021 году.

Несмотря на продолжающийся рост цен на сырье с середины 2020 года, источники нестабильности сохраняются. В июне 2021 года предположение о том, что ФРС может перейти к ужесточению политики раньше, чем предполагалось ранее, было достаточным для снижения цен на сырье, такое как пиломатериалы и медь — используемые в больших количествах в строительстве, — в течение недели после объявления ФРС. Повороты стратегической политики также могут повлиять на траекторию цен. Так, в июне китайские власти продали из государственных резервов различные промышленные металлы, включая медь, алюминий и цинк, чтобы сдержать резкий рост цен в первой половине 2021 года.

Продолжающееся ограничение добычи нефти альянсом ОПЕК+ поддерживает рост цен на топливо. Сохранение этих ограничений на поставки зависит от соблюдения согласованных сокращений добычи в рамках ОПЕК+. Недавние непростые переговоры между членами ОПЕК+ о продлении ограничений на добычу подчеркивают возможность ослабления ограничений предложения, что неизбежно приведет к быстрому увеличению мировой добычи нефти. Резкое падение спроса и цен на нефть в первой половине 2020 года привело к серии банкротств производителей сланцевой нефти в Соединенных Штатах, а также к резкому падению инвестиций в новые сланцевые разработки. Однако в будущем устойчиво высокие цены на нефть, вероятно, приведут к увеличению инвестиций и производства в Соединенных Штатах.

В перспективе после 2021 года переход на возобновляемые источники энергии будет иметь важные последствия для сырьевого сектора, и не обязательно в том направлении, которое можно было бы предположить, в частности в краткосрочной перспективе. В случае некоторых металлов, таких как медь, литий и кобальт, отказ от двигателей внутреннего сгорания приведет к значительному росту спроса на них, поскольку эти металлы необходимы для

производства электромобилей. Недавнее предложение Европейского союза о запрете продажи новых бензиновых и дизельных автомобилей к 2035 году только усилит эту тенденцию. Кроме того, медь не только используется в электромобилях, но и является важнейшим сырьем для зеленой инфраструктуры, такой как солнечная и ветровая энергетика. Таким образом, зеленый переход будет оказывать устойчивое повышательное давление на спрос и цены на определенные виды сырья. Фактически, как это

ни парадоксально, инвестиционный импульс для создания инфраструктуры возобновляемых источников энергии, необходимой для зеленого перехода, — с сопутствующим ростом занятости и экономическим ростом, связанным с этим инвестиционным рывком, — вероятно, спровоцирует в ближайшей перспективе рост цен на те самые традиционные энергоносители, которые впоследствии заменит эта зеленая инфраструктура.

## Е. Тенденции по регионам

### 1. Северная Америка и Европа

В 2020 году ВВП Соединенных Штатов сократился на 3,5 %, что стало самой глубокой рецессией за послевоенный период. Хотя падению способствовали все компоненты частного спроса, на резкое падение личного потребления пришлось три четверти сокращения, несмотря на огромные трансферты федерального правительства. В ответ правительство увеличило свой чистый вклад в совокупный спрос на самую большую за всю историю сумму, в том числе по линии Американского плана спасения на 1,9 трлн долл. (9 % ВВП), но это лишь незначительно компенсировало спад.

После замедления в четвертом квартале 2020 года на фоне второй волны Covid-19 восстановление снова ускорилось в первом–втором кварталах 2021 года, поскольку санитарные ограничения были ослаблены, а воздействие программ стимулирования распространилось по всей системе. Рост был обусловлен личным потреблением (особенно товаров длительного пользования), профессиональными услугами и вложениями в жилищное строительство; индивидуальные денежные трансферты были прекращены к середине года. В целом прогнозируется, что рост составит 5,7 % в 2021 году и 3 % в 2022 году.

В Канаде ВВП сократился в 2020 году на 5,4 % из-за снижения потребительских и инвестиционных расходов, как и в Соединенных Штатах, несмотря на существенное увеличение вклада государства в совокупный спрос. Однако в 2021 году восстановление было умеренно

высоким, отчасти благодаря увеличению расходов на социальную защиту, а отчасти благодаря быстрому росту в Соединенных Штатах. Прогнозируется, что рост составит 5,1 % в 2021 году и 2,9 % в 2022 году.

В Европе в период с марта 2020 года по второй квартал 2021 года три крупнейшие экономики еврозоны неоднократно вводили режим изоляции, что отрицательно сказалось на росте. Так, во Франции, Германии и Италии он составил соответственно –8,0, –4,9 и –8,9 % в 2020 году, в то время как темпы роста в первом квартале 2021 года по сравнению с первым кварталом 2020 года были отрицательными для Германии и Италии (соответственно –3 % и –1 %). В этих условиях правительства приняли чрезвычайные меры, которые предотвратили увольнения и многочисленные банкротства и сохранили накопление совокупных частных сбережений. Во Франции общие первичные расходы консолидированного бюджета выросли на 12,8 %, а в Германии — на 13,5 %. В Италии они увеличились на 18,8 %, что отражает крайне жесткую бюджетную политику предыдущих лет.

В то же время различия внутри еврозоны отражают давнюю несогласованность действий в ней: здесь у самой сильной экономики, Германии, имеется относительно небольшой первичный дефицит бюджета по отношению к ВВП, 3,5 %, против 7,9 % во Франции и 6 % в Италии, которая больше всего пострадала из стран еврозоны. Меры на уровне Европейского союза были беспрецедентными, но недостаточными для преодоления этого структурного ограничения. В частности, поддержка со стороны ЕЦБ, в том

числе программа экстренной покупки облигаций на сумму 1,85 трлн евро, сократила, но не устранила разницу в доходности между государственными облигациями и гарантированным доступом к ликвидности для банков и компаний.

Во Франции и Германии бюджетные меры поддержки с избытком нейтрализовали резкое падение первичных доходов домохозяйств, но не смогли предотвратить резкого сокращения личного потребления, большая часть которого произошла в секторах, непосредственно затронутых санитарными ограничениями. В Италии общий доход домохозяйств после уплаты налогов немного снизился, несмотря на увеличение социальных денежных трансфертов на 10,6 % и почти 50-процентное увеличение их доли непensionных выплат с 2019 года. Падение личного потребления было почти вдвое больше, чем в двух других странах (-11,8 %). Инвестиции сокращались одинаковыми темпами повсюду и по всему спектру активности, но наиболее резко — в транспортном секторе. В целом значительных сбоев в экспорте не произошло, и чистый внешний спрос быстро восстановился благодаря подъему мировой экономики и ослаблению ограничений на поездки, особенно в Германии и Италии.

По мере того, как все три страны проводят вакцинацию и снижают санитарные ограничения на лето, ожидается оживление туризма и потребления, а также некоторых частных инвестиций. Как бюджетная, так и денежно-кредитная поддержка пока сохранятся, в то время как первые признаки давления на цены обычно воспринимаются как временные. С учетом ожидаемого роста в оставшиеся кварталы года и без каких-либо новых негативных событий в области здравоохранения ожидается, что реальные темпы роста в 2021 году достигнут 5,5 % в Италии и 5,2 % во Франции. В Германии прогнозируется рост на 2,2 %, что отражает меньшее сокращение в прошлом году вместе со значительным сокращением в первом квартале. При таком росте ВВП этих стран будут ниже уровня 2019 года. В свете стагнации уже до Covid-19 продолжение подъема после восстановления будет зависеть от того, смогут ли новые запланированные меры бюджетного стимулирования привести к долгосрочному росту государственных и частных инвестиций, подкрепляющих внутренний спрос.

Европейский союз приостановил действие своих бюджетных правил до окончания 2022 года, оставив место для продолжения политики бюджетной экспансии. Кроме того, в июне 2021 года Комиссия Европейского союза начала выделение средств по плану «Следующее поколение ЕС», которые будут использоваться для финансирования мер стимулирования, дополняющих государственные бюджеты. Национальные планы восстановления (лишь частично финансируемые грантами Европейского союза) предусматривают государственные инвестиции, которые, по оценкам, составляют 6,4 % ВВП 2019 года на шестилетний период в Италии, 4,1 % во Франции и 0,7 % в Германии. В свете небольших масштабов этих инвестиционных программ решающее значение имеет результат продолжающихся дискуссий о реформировании налоговых правил, а также критериев программ покупки облигаций ЕЦБ. Неопределенность в этом вопросе в наибольшей степени сковывает Италию, которая является единственной страной из триады, которая, по нашим прогнозам, не восстановит уровня ВВП 2019 года в 2022 году, когда рост ВВП прогнозируется на уровне 3,0 %. Ожидается, что Франция и Германия, с темпами роста в следующем году соответственно 3,4 % и 3,2 %, достигнут предыдущего уровня в 2022 году.

ВВП Соединенного Королевства упал в 2020 году почти на 10 %, что является вторым по величине сокращением в регионе, в основном из-за резкого падения внутреннего спроса. Чистый вклад государства в совокупный спрос увеличился по сравнению с 2019 годом более чем на рекордные 10 % ВВП, частично сгладив шок. Вторая волна Covid-19, вызвавшая ограничения экономической активности и закрытие школ, привела к значительному сокращению в первом квартале 2021 года розничных продаж, в результате чего ВВП снизился на 1,5 %, а по сравнению с последним кварталом 2019 года он оказался на 8,7 % ниже. Однако в этот период начала восстанавливаться занятость. В 2021 году рост прогнозируется на уровне 6,7 %, а в 2022 году — 2,1 %, при условии, что больше не будут вводиться ограничения и занятость продолжит восстанавливаться до уровня 2019 года. При этом на среднесрочные перспективы роста Соединенного Королевства по-прежнему влияют процессы адаптации после брежзита.

## 2. Латинская Америка и Карибский бассейн

Регион Латинской Америки и Карибского бассейна серьезно пострадал от коронавируса Covid-19, столкнувшись с высокой инфицированностью и смертностью, а также с резким экономическим спадом. ВВП всего региона упал в 2020 году на 7,1 % и, как ожидается, в 2021 году вырастет всего на 5,5 %. Латинская Америка также борется с растущей инфляцией из-за скачка мировых цен на продовольствие и нестабильности валютных курсов в результате чрезмерной специализации региона на экспорте сырья и высокой подверженностью перепадам потоков спекулятивного международного капитала (Campello and Zucco, 2020).

Экономика Мексики сократилась в 2020 году на 8,3 % и, как ожидается, в этом году вырастет на 6,2 %. Частично это восстановление отражает высокий рост экономики Соединенных Штатов, способствовавший увеличению мексиканского нефтяного экспорта. В остальном восстановление вызвано внутренними факторами ослабления мер социального дистанцирования и массовой вакцинации населения, что должно повысить спрос на городские услуги. Бюджетная политика тормозила экономическую активность, поскольку принимаемые Мексикой меры бюджетного стимулирования для борьбы с рецессией, связанной с Covid-19, по-прежнему имеют наименьшие масштабы. Напротив, несмотря на повышение краткосрочных процентных ставок денежно-кредитная политика, как правило, оставалась нейтральной, поскольку Банк Мексики повысил базовую процентную ставку в соответствии с ростом ожидаемой инфляции. Ускорение экономики во второй половине 2021 года создаст положительный базовый эффект на 2022 год, помогая экономике вырасти на 2,8 % в следующем году, что немного выше тенденции роста страны до Covid-19.

В Бразилии, несмотря на тяжелые человеческие потери, связанные с пандемией, в 2020 году экономика сократилась всего на 4,1 %, что стало наименьшим спадом среди крупнейших стран Латинской Америки. Политика бюджетной и денежно-кредитной экспансии помогла Бразилии ослабить экономическое воздействие Covid-19, и ожидается, что в 2021 году подъем цен на сырье и постепенное прекращение

бюджетного стимулирования будут способствовать росту ВВП на 4,9 %. Что касается позитивных тенденций, то масштабы вакцинации и спрос на услуги в целом возрастали во второй половине 2021 года. Что касается негативных тенденций, то дефицит выработки электроэнергии на гидроэлектростанциях вел к росту инфляции, что, в свою очередь, вынуждало Центральный банк Бразилии поднять для ее сдерживания краткосрочную процентную ставку. Негативные силы и политическая неопределенность, связанные со следующими президентскими выборами в Бразилии, вероятно, повлияют на перспективы в 2022 году при замедлении роста до 1,8 %.

Как и в Мексике, в Аргентине ВВП также сильно пострадал от шока Covid-19, упав почти на 10 % в 2020 году. Это резкое сокращение также объясняется спадом в стране уже до пандемии и проблемами с платежным балансом, поскольку правительство Аргентины имело ограниченные возможности гибкости для смягчения шока, вызванного пандемией. В 2021 году рост цен на сырье, особенно продовольственное, уменьшил финансовые ограничения страны и, как ожидается, поможет экономике вырасти на 6,7 %. В будущем структурные диспропорции в государственном секторе и валютной сфере остаются проблемой, как и рост инфляции. При том допущении, что государство удержит под контролем свои внешние обязательства, а центральный банк сможет избежать спирали роста заработной платы и цен, экономический рост оценивается в 2022 году в 2,9 %, что является положительным результатом с учетом динамики роста Аргентины до Covid-19.

Экономика андских стран также сильно пострадала в 2020 году от Covid-19: в Перу сокращение ВВП выразилось двузначным числом, а в Колумбии, Чили и Эквадоре оно составило 6–8 %. Оживление цен на сырьевые товары, особенно на медь в случае Чили, способствует росту в этом году в большинстве стран региона в размере почти 6 %. Исключением является Эквадор, где валютная привязка ограничивает стабилизирующую роль бюджетной и денежно-кредитной политики. Можно ожидать, что в 2022 году андские страны смогут вернуться к траектории роста до Covid-19 на уровне примерно 3,4 %.

Наконец, сокращение туризма и денежных переводов из Соединенных Штатов в 2020 году вызвало в Центральной Америке (не включая Мексику) и Карибском бассейне глубокий спад, когда во многих островных странах сокращение ВВП выражается двузначным числом. Наоборот, при условии ускорения вакцинации и отмены большинства ограничений на международные поездки, к концу 2021 года регион сможет начать быстрый подъем и вернуться в 2022 году к своей траектории роста до пандемии в 3,0 %.

### **3. Российская Федерация и Центральная Азия**

В 2020 году ВВП Российской Федерации упал на 3 %, что немного лучше некоторых официальных прогнозов сокращения на 3,9 %. Как и в случае других экспортеров нефти, снижение объясняется внутренними ограничениями в связи с Covid-19, а также резким падением внешнего спроса на экспортируемые энергоносители. В частности, в 2020 году понижительная динамика ВВП была связана с 5-процентным падением конечного потребления и с торговым балансом, в котором замедление импорта (-13,7 %) преобладало над экспортом (-5,1 %).

В 2021 году восстановление наблюдалось в большинстве секторов экономики: производство, инвестиции, розничная торговля, а также располагаемые доходы населения выросли после их падения в среднем на 2–5 % в 2020 году. К середине 2021 года потребительская активность достигла уровня до пандемии. Основным фактором, замедлявшим рост внутри страны, была инфляция цен на продукты питания на 6,4 %. Это привело к тому, что общие темпы инфляции превысили целевой показатель Центрального банка, что побудило его неоднократно повышать в 2021 году процентные ставки. В 2021 году инфляция прогнозируется на уровне 4,6 %. Финансовые резервы, созданные за два десятилетия относительного процветания, позволили государству принять меры стимулирования, которые поддержали совокупный спрос во время пандемии. Ключом к росту в 2021 году стал рост потребления, продолжающееся снижение заболеваемости Covid-19 (по крайней мере, до лета 2021 года) и инвестиции, которые частично финансировались из Фонда национального благосостояния (ФНБ).

Решение ОПЕК в июле 2021 года об увеличении объемов добычи нефти еще больше повысило перспективы краткосрочного подъема. По оценкам ЮНКТАД, ВВП России вырастет на 3,8 % в 2021 году и на 2,3 % в 2022 году.

В регионе Центральной Азии, в который входят страны Евразийского экономического союза, в 2020 году имело место небольшое сокращение на 0,3 %. Резкий спад экономической активности во многих ключевых торговых партнерах региона и падение мировых цен на сырьевые товары (среди которых углеводороды и промышленные металлы являются главными экспортными товарами нескольких стран региона) в первой половине 2020 года были частично компенсированы введением адресных бюджетных и денежно-кредитных мер поддержки и подъемом внешнего спроса, особенно Европейского союза, во втором полугодии. В 2021 году ЮНКТАД ожидает относительно умеренного роста в 4,3 %, когда продолжающееся оживление внешнего спроса и мировых цен на сырье служит основным стимулом для роста, в то время как сворачивание мер бюджетной поддержки и более ограничительная денежно-кредитная политика в некоторых странах региона препятствуют восстановлению экономической активности. Ожидается, что к 2022 году темпы роста составят 3,1 %, поскольку внутренний спрос в большей степени оправится от экономического шока, вызванного пандемией.

Казахстан, крупнейшая экономика региона, особенно пострадал от резкого снижения мировых цен на нефть, его основной экспортный товар, в первой половине 2020 года. Последующая стабилизация и рост мировых цен на нефть вместе с применением существенных мер бюджетного и денежно-кредитного стимулирования помогли смягчить экономический спад в 2020 году, составивший 2,6 %. Ожидается, что в 2021 году рост казахстанской экономики составит 3,6 % благодаря подъему мирового спроса, постепенному росту мировых цен на нефть и добычи, которые будут стимулировать экономическую активность. ЮНКТАД ожидает умеренного ускорения роста в 2022 году до 4,0 %, поскольку увеличение производства в энергетическом секторе страны и подъем внутреннего спроса станут факторами роста производства.

#### 4. Восточная Азия

Восточная Азия была регионом, который в 2020 году показал наибольшую устойчивость с темпами роста в 0,3 %. Аналогичным образом ожидается, что в 2021 году в регионе будет наблюдаться наиболее динамичный подъем, рост на 6,7 %, который в 2022 году замедлится до 4,7 %.

Динамика роста в Восточной Азии определяется в основном Китаем, где введение ограничений после первой вспышки и последующих программ массового тестирования и отслеживания оказалось в значительной степени успешным в сдерживании распространения вируса внутри страны. Ожидается, что китайская экономика с запасом превысит минимальный показатель роста в 6 %, установленный на этот год правительством, с ускорением до 8,3 % в 2021 году, когда продолжающийся подъем глобального спроса и роль страны как ключевого игрока в глобальных цепочках создания стоимости в электронной промышленности и производстве средств связи, а также медицинской техники и вакцин будут способствовать высокому росту экспорта. Аналогичным образом ожидается постепенное восстановление внутреннего спроса, хотя отчасти это будет зависеть от успеха вакцинации в странах. Со своей стороны, постоянная поддержка государством новых инфраструктурных проектов обеспечит высокий рост государственных расходов.

ЮНКТАД ожидает, что в 2022 году темпы роста снизятся до 5,7 % по мере сворачивания мер бюджетной поддержки и поддержки ликвидности. Более жесткая макропруденциальная политика и ужесточение регулирования в финансовом секторе и секторе недвижимости в условиях роста долгового бремени и цен на жилье также должны сдерживать рост.

Республика Корея в 2020 году показывает пример того, как меры сдерживания, которые оказались крайне эффективными, не вызвав чрезмерного нарушения производства, помогли свести к минимуму негативные последствия пандемии. Однако неожиданный рост заболеваемости в конце 2020 года потребовал введения более жестких ограничений и правил социального дистанцирования, что, в свою очередь, пагубно

сказалось на занятости и личном потреблении. Такой спад потребления компенсировался повышенной динамикой экспорта, который, как и в Китае, поддерживался высоким спросом, в частности, на электронное оборудование и средства связи. Сочетание этих факторов привело лишь к умеренному сокращению на 0,9 % в 2020 году.

В 2021 году ожидается рост на 3,9 %, поскольку внешний сектор страны будет поддерживаться высоким зарубежным спросом на ее экспорт потребительской электроники, полупроводников и автомобилей. В свою очередь, инвестиционные расходы остаются устойчивыми, чему способствуют государственные расходы на цифровые технологии и инфраструктуру в рамках корейского зеленого нового курса. Точно так же меры бюджетной и денежно-кредитной поддержки, принятые государством в течение 2020 года, по большей части продолжают действовать, наряду с увеличением государственных расходов по поддержке домохозяйств с низкими доходами и малых предприятий в 2021 году. ЮНКТАД ожидает замедления в 2022 году темпов роста до довольно высоких 2,8 %, поскольку политическая поддержка, рост инвестиций и личного потребления, а также сохранение динамизма экспортным сектором будут стимулировать рост экономической активности. Однако рост долга домохозяйств, цен на недвижимость и неравенства по-прежнему вызывают озабоченность правительства.

В течение 2020 года Япония испытала двойной удар из-за сокращения в двух кварталах подряд, в четвертом квартале 2019 года и первом квартале 2020 года, и последовавшего за ним шока Covid-19, вызвавшего сокращение за год на 4,7 %, которое могло бы быть более серьезным, если бы не значительный рост государственных расходов на товары и услуги. Эти меры стимулирования сыграли свою роль в формировании высокой динамики во втором полугодии, но были остановлены из-за серьезной второй волны пандемии, что привело к падению ВВП на 1,0 % в первом квартале 2021 года. Правительство продолжало поддерживать пережившую шок экономику, но в более умеренных масштабах. Активность частного сектора сместилась на положительную зону со второго квартала и далее, но, поскольку ограничения и меры

изоляция в той или иной мере сохраняются, рост стабилизируется только в четвертом квартале и начале 2022 года.

Олимпийские игры, проводимые в условиях изоляции, окажут очень незначительное влияние на платежеспособный спрос. Ожидается, что чистый внешний спрос, который разочаровывает с 2019 года, будет играть более благоприятную роль в ситуации восстановления мировой экономики и при условии преодоления узких мест в глобальных цепочках создания стоимости. С учетом всех неопределенностей рост на 2021 год прогнозируется на уровне 2,4 %. В 2022 году внешний спрос, вероятно, будет нарастать, что приведет к увеличению активности в частном секторе и потребительского спроса. При этом бюджетная политика, скорее всего, сместится в сторону корректировки в условиях необходимости сдерживания роста долга. При этих допущениях экономика покажет рост на 2,1 %, что выше среднего показателя до Covid-19, но едва ли превысит уровень 2019 года в конце года.

## 5. Южная Азия

Южная Азия пострадала от резкого спада на 5,6 % в 2020 году, при этом экономическая активность в регионе приостановилась из-за повсеместных ограничений. Неразвитые системы здравоохранения и высокий уровень неформальности усилили воздействие пандемии как с точки зрения последствий для здоровья, так и с точки зрения экономических результатов, что нашло отражение в резком росте бедности. ЮНКТАД ожидает, что в 2021 году рост в регионе составит 5,8 %, при этом более энергичный подъем, о котором сообщалось в начале года, тормозится резким ростом числа инфицированных во втором квартале 2021 года. Кроме того, из-за ограниченного прогресса вакцинации страны региона по-прежнему уязвимы для будущих вспышек. В 2022 году ЮНКТАД ожидает, что темпы роста в регионе замедлятся до 5,7 %.

Индия, где в 2020 году произошло сокращение на 7,0 %, в первом квартале 2021 года развивая динамику второй половины 2020 года и при поддержке государственных расходов на товары и услуги продемонстрировала высокий квартальный рост в 1,9 %. При этом во втором

квартале на страну обрушилась серьезная и в целом неожиданная вторая волна пандемии, усугублявшаяся узкими местами в вакцинации, помимо роста цен на продукты питания и общей инфляции цен, что вызвало повсеместные меры изоляции и резкую коррекцию потребления и инвестиций.

Произошел рост неравенства доходов и имущественного неравенства, усилилась напряженность в обществе. Центральный банк прогнозирует еще один резкий спад (по сравнению с предыдущим кварталом) во втором квартале с последующим подъемом. В условиях вызванных внутренними причинами проблем в борьбе с пандемией и восстановлении занятости и доходов в 2021 году рост в целом оценивается в 7,2 %, что недостаточно для возвращения к уровню доходов до Covid-19. В дальнейшем, если предположить, что не произойдет новой волны пандемии масштабов второй волны, оживление активности в частном секторе, при условии все еще медленного подъема занятости, вероятно, будет сопровождаться более неблагоприятной политической средой, особенно на бюджетном фронте, и продолжающимся давлением на торговый баланс. В этих условиях ожидается замедление роста экономики в 2022 году до 6,7 %.

## 6. Юго-Восточная Азия

В Юго-Восточной Азии в 2020 году спад составил 3,9 %; он был связан с тем, что несколько крупных стран региона, в частности Малайзия и Филиппины, столкнулись с высокими и растущими показателями инфицирования, которые вызвали ограничения на перемещение населения. Экономические последствия этих ограничений были предсказуемо серьезными. В Индонезии сокращение производства было не таким серьезным, как в других странах региона, на 2,1 %, поскольку страна в относительно меньшей степени зависела от внешнего спроса и туристических потоков, а также ввела менее жесткие ограничительные меры. Страны, зависящие от туризма (в частности, Таиланд), особенно сильно пострадали от широко распространенных ограничений на поездки, которые были введены для сдерживания распространения пандемии. Положительную динамику в регионе показал Вьетнам, где в 2020 году



наблюдался экономический рост. Успехи страны в сдерживании вируса помогли обеспечить быстрое восстановление активности, в то время как экспортный сектор также продемонстрировал хорошие результаты, поскольку во втором полугодии мировой спрос показал подъем.

Перспектива более быстрого подъема в 2021 году была нарушена возобновлением роста распространения инфекции во всем регионе и повторным введением ограничительных мер (в том числе в Индонезии, Малайзии и Таиланде), что оказало непосредственное влияние на поездки и туризм. Даже во Вьетнаме к концу первого квартала 2021 года было зафиксировано значительное увеличение заболеваемости. Кроме того, медленные темпы вакцинации и перспектива отмены мер государственной поддержки еще больше тормозят рост в регионе. Хотя в Индонезии, крупнейшей стране региона, значительные государственные инвестиции в инфраструктуру будут способствовать повышению экономической активности, рост числа инфицированных замедлит подъем потребления домохозяйств, что приведет к росту в 2021 году на 3,6 %, что является слабым ростом по сравнению с темпами, отмечавшимися до пандемии.

ЮНКТАД ожидает, что в 2021 году рост в регионе составит 3,5 %, а в 2022 году — 4,7 %. Существенным фактором ожидания несколько вялого оживления является перспектива относительно медленного восстановления многочисленных рабочих мест, потерянных в 2020 году, многие из которых были рабочими местами низкоквалифицированных работников в секторе услуг. Таким образом, ожидается, что восстановление личного потребления будет постепенным.

## 7. Западная Азия

В Западной Азии в 2020 году спад составил 2,9 %; он был связан с тем, что страны — экспортеры нефти региона одновременно пострадали от пандемии и резкого падения спроса и цен на нефть в первые месяцы 2020 года. Как и в случае других экспортеров нефти, постепенное оживление нефтяных цен во второй половине 2020 года по мере подъема мирового спроса привело к частичному восстановлению нефтяных доходов. ЮНКТАД ожидает, что в 2021 году рост в регионе составит 3,5 % благодаря дальнейшему

возвращению мировых цен на нефть к уровню, наблюдавшемуся до пандемии. Нарушения экономической активности, связанные с вирусом, будут по-прежнему препятствовать восстановлению, хотя экономические последствия этих всплесков оказались менее серьезными, чем те, которые наблюдались в 2020 году. Ожидается, что в 2022 году рост в регионе составит 3,2 % благодаря все более высокой динамике внутреннего спроса и по-прежнему устойчивому глобальному спросу.

Экономика Саудовской Аравии сократилась в 2020 году на 4,1%, поскольку усилия государства по оказанию бюджетной поддержки домохозяйствам и компаниям наталкивались на растущие трудности, вызванные резким сокращением бюджетных доходов из-за падения цен на нефть. Ожидается, что в 2021 году экономика Саудовской Аравии покажет скромное ускорение роста до 2,7 %. Такое несколько замедленное восстановление частично объясняется решением соответствующих властей дополнительно сократить добычу нефти сверх квот, согласованных ОПЕК+. Отмена этого одностороннего сокращения, а также ограничений на добычу в соответствии с соглашением ОПЕК+ и восстановление мирового спроса на нефть будет способствовать ускорению роста во второй половине 2021 года. ЮНКТАД ожидает, что в 2022 году экономика вырастет на 3,3 % по мере более полного восстановления внутреннего спроса и реализации запланированного наращивания государственных инвестиций, поступающих из суверенного фонда благосостояния страны.

Турция была одной из немногих стран, в которых в 2020 году наблюдался рост, составивший 1,8 %. Несмотря на резкое сокращение во втором квартале, в третьем квартале последовал период рекордного роста, поскольку существенное снижение учетной ставки Центрального банка привело к значительному снижению реальных процентных ставок. В то же время изменение банковского регулирования побудило банки страны расширить кредитные линии. Эти шаги спровоцировали беспрецедентный кредитный бум и последующий резкий рост экономической активности. ЮНКТАД ожидает, что в 2021 году экономика Турции вырастет на 3,9 %. Хотя новые волны инфекций и последующее

введение ограничений препятствовало восстановлению во втором квартале года, ответные меры правительства по предоставлению бюджетной поддержки предприятиям наряду с оживлением в экспортном секторе благодаря росту внешнего спроса и высокой устойчивости промышленного сектора страны будут способствовать росту экономической активности в конце года. ЮНКТАД ожидает в 2022 году рост на 3,6 %, поскольку внутренний спрос набирает обороты и сообщает возросший импульс росту. Однако страна по-прежнему сталкивается с серьезной уязвимостью из-за ее чрезмерной зависимости от краткосрочных потоков капитала и высокого уровня деноминированных в иностранной валюте долговых обязательств отечественных компаний.

## 8. Океания

В Океании в 2020 году спад составил 2,4 %. Отрицательный результат стал для региона первым почти за 30 лет. Однако ЮНКТАД ожидает динамичного подъема экономической активности в 2021 году, при этом предполагаемые темпы роста в этом году составят 3,1 %, а в 2022 году — 2,8 %. Динамика региона в значительной степени определяется его крупнейшей страной — Австралией, на долю которой приходится более 80 % общего ВВП региона.

После спада на 2,5 % в 2020 году австралийская экономика показывает быстрый подъем благодаря импульсу роста, созданному во втором полугодии мощными бюджетными и денежно-кредитными стимулами. Ему также способствовал рост цен на сырье и высокая конъюнктура предложения в экспортных отраслях. Это привело к быстрому подъему потребления домохозяйств и инвестиций предприятий в первом квартале 2021 года, особенно в свете того, что полная изоляция на границе и меры частичной внутренней изоляции помогли сдержать пандемию, несмотря на дефицит вакцин.

Однако появились новые встречные ветры. На внутреннем фронте требовались новые частичные меры изоляции в относительно густонаселенных районах, что сказывалось на частной активности и уверенности. На внешнем

фронте, хотя быстрый рост цен на сырье продолжает увеличивать экспортные поступления, напряженность в отношениях с Китаем, основным экспортным рынком, представляет собой потенциальное препятствие для восстановления. В целом, по прогнозам ЮНКТАД, рост экономики Австралии в 2021 году составит 3,2 %. Рост будет умеренно замедляться в 2022 году до 2,8 %, отчасти из-за того, что основные частные и внешние факторы роста возобновят более «нормальное» действие, а отчасти из-за сокращения государственных расходов на товары и услуги, которое уже началось в начале 2021 года и будет набирать силу в дальнейшем.

## 9. Африка

Экономика большинства африканских стран вступила в фазу циклического восстановления в 2021 году после того, как пандемия привела к беспрецедентному спаду на 3,4 %, который свел на нет годы достижений в области развития. В этих условиях ожидается, что в 2021 году рост на всем континенте составит 3,2 %, а в 2020 году он замедлится до 2,9 %. Однако основной уровень активности остается подавленным, и шрамы будут сохраняться. Это тем более досадно, что несколько крупных стран Африки к югу от Сахары, таких как Ангола, Нигерия и Южная Африка, уже застряли на траектории низкого роста с середины прошлого десятилетия. В результате текущие оценки предсказывают, что даже при самом оптимистическом сценарии региональный ВВП на душу населения не вернется к допандемическому уровню раньше 2024 года. В частности ожидается, что в Южной Африке, где в 2020 году спад составил 7 %, рост составит умеренные 4 % в 2021 году и 2,3 % в 2022 году. Поскольку десятки миллионов африканских граждан опять скатились к крайней нищете (World Bank, 2021a and 2021b), при таком развитии событий достижение ЦУР станет еще более трудным.

Во многих случаях экономический подъем был обусловлен улучшением внешней конъюнктуры, особенно в развитых странах и Китае, способствовавшим африканскому экспорту. Одновременно с этим продолжалось восстановление валютного курса, например в Ботсване, Марокко и Южной Африке, после сильного

удара в марте–апреле 2020 года. К середине 2021 года курсы валют этих трех стран достигли уровня, близкого к их уровню до пандемии, если не выше. В отличие от этого курсы национальных валют показывали понижательную тенденцию в некоторых других странах, особенно в Нигерии, где острый дефицит твердой валюты вызвал неоднократные девальвации с начала кризиса Covid-19. К счастью, «условия торговли» основных экспортеров сырья развернулись в обратную сторону, достигнув минимума во втором квартале 2020 года. Показатели PMI по обрабатывающим отраслям (и услугам, если они имеются) в течение последнего квартала 2020 года и первой половины 2021 года почти всегда были выше отметки в 50 пунктов в Кении и Южной Африке. Наоборот, в Египте и Нигерии в этот период они в основном оставались в зоне снижения.

В условиях низкой экономической активности и в целом низкого инфляционного давления денежно-кредитная политика часто была мягкой, несмотря на резкий рост цен на продукты питания, который создавал напряженность, особенно в Центральной и Западной Африке. Тем не менее в некоторых странах инфляция выражается двузначными числами (или даже трехзначными в случае Судана). К их числу относятся, в частности, Ангола, Замбия, Зимбабве, Ливия, Нигерия, Эфиопия и Южный Судан, все их которых сталкиваются с угрозой стагфляции.

На бюджетном фронте усилилось давление, ведущее к уменьшению или даже полному прекращению (ограниченной) поддержки, которую несколько стран первоначально смогли оказать в ответ на шок, вызванный Covid-19. То, что многие правительства потеряли контроль над траекторией государственного долга из-за увеличения бюджетного дефицита (иногда достигающего двузначных цифр) и роста государственного долга (часто по крайней мере на 15 п. п. ВВП), значительно ограничило государственный спрос. При этом внешняя финансовая помощь была намного меньше необходимой для решения социальных, санитарных и экономических задач. Официальная помощь развитию

странам Африки к югу от Сахары составила в 2018–2019 годах в среднем 27,1 млрд долл., но упала до 22,6 млрд долл. (ОЭСР, 2021). Прогнозируемое возобновление туризма и отмена ограничений, вызванных пандемией, должны несколько улучшить ситуацию в регионе. Постепенное увеличение добычи нефти в африканских странах ОПЕК+ также поддержит экспортные поступления. Тем не менее эти позитивные элементы не смогут вывести экономику многих африканских стран из зоны низкого роста. Более того, вялое оживление недавно было поставлено под угрозу третьей волной вирусной инфекции, начавшейся в июне 2021 года, из-за задержки вакцинации<sup>1</sup>. Такие вспышки будут усложнять ситуацию, особенно если появятся быстро распространяющиеся штаммы. Хотя на данном этапе остается неясным, насколько сильным будет этот негативный эффект, нет сомнений в том, что никаких серьезных улучшений не произойдет, пока вакцинации не достигнут порога коллективного иммунитета. До этого сектора, связанные с гостиничным хозяйством, хотя и не только они, будут переживать глубокую депрессию. Таким образом, ситуация останется драматичной в большинстве стран, зависящих от туризма, которые уже испытали сильнейшие шоки.

В этом плане экономические перспективы могут еще более подрываться двумя основными факторами. Один из них — это высокие цены на продукты питания (см. вставку 1.4), которые уже усугубили голод на всем континенте. Другой — усиление социальных протестов и конфликтов, которые уже обострились в нескольких районах Африки к югу от Сахары, в том числе в Мозамбике, Центральноафриканской Республике, Эсватини, Эфиопии, регионе Сахеля и Южной Африке, грозящих ныне воспрепятствовать восстановлению с потенциально долгосрочными экономическими последствиями. Если эти факторы сохранятся, они усугубят шоки, связанные с Covid-19, такие как подрыв образования, ухудшение состояния здоровья и сокращение инвестиций, отрицательные последствия которых уже сказались на перспективах роста в предстоящие годы<sup>17</sup>.

#### **ВСТАВКА 1.4** **Возросшая продовольственная уязвимость в условиях роста продовольственных цен**

Глобальная цель «нулевого голода» к 2030 году (ЦУР 2) кажется все более недостижимой, когда растет число людей, столкнувшихся с острой проблемой продовольственной уязвимости и нуждающихся в срочной помощи для получения ими полезных продуктов питания и средств к существованию. В 2020 году по меньшей мере 155 млн человек в 55 странах столкнулись с ситуацией продовольственного кризиса или более серьезной ситуацией (стадия 3 или выше по КСП/СС)<sup>28</sup>. Это примерно на 20 млн человек больше, чем в 2019 году и рост примерно на 50 % по сравнению с 2016 годом. По абсолютным показателям ситуация была особенно острой в Афганистане, Демократической Республике Конго, Йемене и Судане: в каждой из этих стран по крайней мере 2 млн человек были отнесены к категории чрезвычайной ситуации или хуже (стадия 4 или выше по КСП/СС), что требовало срочных действий для спасения жизней и обеспечения средств к существованию (FSIN and GNAFC, 2021). По оценкам ФАО (FAO, 2021b), 45 стран мира, в том числе 34 страны в Африке, 9 — в Азии и 2 — в Латинской Америке и Карибском бассейне, будут нуждаться во внешней помощи из-за серьезной продовольственной уязвимости.

Хотя конфликт часто оказывается главной причиной голода, климатические потрясения и экономические шоки, усугублявшиеся пандемией Covid-19, привели к еще большему обострению ситуации. В этих условиях международные цены на продовольствие растут со второго квартала 2020 года после пяти лет относительной стабильности: ежемесячный индекс цен на продовольствие ФАО непрерывно рос, увеличившись на 37 %, в период с мая 2020 года (4-летний минимум) по май 2021 года (10-летний максимум).

На внутренних рынках рост цен на продукты питания — особенно в странах, зависящих от импорта, с обесценивавшейся валютой — серьезно сказался на доступе домохозяйств к продовольствию. Параллельно с этим расстроенное состояние государственных финансов часто ограничивало возможности государства по оказанию помощи все более нуждавшимся уязвимым домохозяйствам. В этой связи в шести странах — Аргентине, Бразилии, Зимбабве, Нигерии, Судане и Южном Судане — в середине 2021 года цены на один или несколько основных продовольственных товаров достигли аномально высокого уровня, что может негативно повлиять на доступ к продовольствию (FAO, 2021a).

В целом продовольственные кризисы становятся все более затяжными, и оправиться от новых неблагоприятных событий становится все труднее. Ожидается, что из-за конфликтов, пандемии Covid-19 и продолжительного экономического стресса продовольственный кризис продолжится после 2021 года.

## **Примечания**

- 1 В долларах в постоянных ценах и по курсу 2015 года.
- 2 Поскольку Европейский союз является одним из членов G20 вместе с Германией, Италией и Францией, чтобы избежать двойного счета в качестве 20-й страны на диаграмме 1 показана Испания.
- 3 Полное влияние мер бюджетной экспансии на распределение доходов между домохозяйствами все еще не ясно. Также растут споры о влиянии денежно-кредитной политики, хотя в условиях, когда лишь очень небольшая часть населения получает прямую выгоду от массовых денежных вливаний центральных банков, которые ослабили ограничения ликвидности и предотвратили финансовый крах, усиление ею имущественного
- 4 неравенства представляется более очевидным (Petrou, 2021).
- 5 Не случайно ожидается, что значительная часть стран в будущем перейдет к агрессивным программам жесткой экономии (Ortiz and Cummins, 2021).
- 6 Ретроспективный теоретический анализ см. Costantini (2018).
- 7 См. ДТР-1994 и ДТР-1996, а также Storm and Naastepad, 2005; Wade, 2014.
- 8 По определению МВФ — экономики, «напоминающие развивающиеся рынки с точки зрения доступа к международным рынкам» (IMF 2020, p. 46).

- 8 К прочим инвестициям обычно относятся прочие долевые инструменты участия в капитале, валюта и депозиты, ссуды, страхование и пенсии, торговые кредиты и авансы, системы гарантий, а также специальные права заимствования (СДР).
- 9 Это расширение и изменения в составе внешних обязательств и активов стран — развивающихся рынков усилили восприимчивость валовых внешних активов и пассивов и чистых позиций по иностранным активам к колебаниям цен на активы и валютных курсов, что влечет за собой крупную передачу богатства и доходов стран — развивающихся рынков развитым странам (см. *ДТР-2019* и Акуüz, 2021).
- 10 Haldane A (2014). Эпоха управления активами? Выступление г-на Эндрю Дж. Холдейна, исполнительного директора Банк Англии по финансовой стабильности, в Лондонской школе бизнеса. London. 4 April.
- 11 Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе данных «Рефинитив». См. также ЮНКТАД (UNCTAD, 2021) и МВФ (IMF, 2021).
- 12 Если не указано иное, цифры, приведенные в тексте, являются расчетами секретариата ЮНКТАД на основе данных Всемирного банка, МВФ и национальных источников.
- 13 См. <https://www.imf.org/en/About/FAQ/sovereign-debt>.
- 14 В период с марта 2020 года по июнь 2021 года займы, предоставленные МВФ 85 странам в связи с Covid-19, составили 113 млрд долл. (см. <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker#REGION>), в то время как в период с апреля 2020 года по июнь 2021 года Всемирный банк принял обязательства о предоставлении займов на сумму 104 млрд долларов. По данным Всемирного банка, эта сумма равнялась сумме обязательств всех других многосторонних банков развития вместе взятых. См. <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/10/14/world-bank-covid-19-response>.
- 15 Первый спад связан с большой изоляцией весной 2020 года. Второй произошел в первом квартале 2021 года, отражая сочетание новых мер изоляции в некоторых крупных странах вместе с традиционным сезонным замедлением международной торговли, которое происходит в течение первых двух месяцев года.
- 16 IATA (2021). Airlines Financial Monitor, May. URL: <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/airlines-financial-monitor---may-2021/>.
- 17 World Bank (2021a). Sub-Saharan Africa: Macro Poverty Outlook. Spring Meeting 2021. World Bank. Washington DC. World Bank (2021b). Middle East and North Africa: Macro Poverty Outlook. Spring Meeting 2021. World Bank. Washington DC.
- 18 Оценивая предполагаемые масштабы программ стимулирования в ответ на Covid-19, важно принимать во внимание степень экономического шока в каждой стране. Это особенно верно для тех стран Европейского союза, где, как отмечено в разделе E, различия в масштабах бюджетного стимулирования также связаны с различиями в остроте шока для экономической активности в каждой стране.
- 19 Проблемы с доступностью и сопоставимостью данных не позволяют прямо включить более мелкие развивающиеся страны или НРС, что, скорее всего, приведет к еще большему неравенству.
- 20 Соединенные Штаты выделяются среди развитых стран своей чрезмерной зависимостью от прямых трансфертов доходов в рамках мер бюджетной поддержки в условиях Covid-19. Как отмечалось в разделе B, зависимость от этих трансфертов как средства поддержки домохозяйств в разгар пандемии указывает на неадекватность и рассогласованность существующих в стране систем социальной защиты.
- 21 United States Bureau of Economic Analysis, GDP (Advanced) Estimate of 2021 second Quarter, Table 8.
- 22 По курсу 0,7026 СДР к долл. США на 7 июля 2021 года.
- 23 В настоящее время СДР можно обменять на доллары США, евро, юань, японскую иену и фунт стерлингов.
- 24 Использование СДР не является полностью бесплатным, поскольку при использовании (или сокращении) странами выделенных им авуаров СДР в сделках с МВФ или другими странами-членами они платят проценты по нельготной ставке. Чистые проценты к выплате МВФ рассчитываются как разница между всеми СДР, выделенными стране, и ее реальными авуарами. По той же ставке проценты взимаются с распределенных СДР и их авуаров; она устанавливается МВФ на основе средневзвешенной репрезентативной процентной ставки по трехмесячной задолженности на денежных рынках пяти валют корзины СДР. В настоящее время эта ставка составляет всего 0,05 % в год,

- что отражает явно мягкую денежно-кредитную политику в странах — эмитентах валют корзины СДР.
- 25 Нынешняя формула квот МВФ представляет собой средневзвешенную ВВП (50 %), открытости (30 %), экономической изменчивости (15 %) и международных резервов (5 %). Это систематически способствует сохранению статус-кво в распределении экономической власти между развитыми и развивающимися странами, а не способствует использованию СДР для достижения согласованных глобальных целей, включая всеохватное и устойчивое развитие.
- 26 ЮНКТАД давно выступает за увязку СДР с финансированием развития, см. Park, 1973.
- 27 Таким образом, Плант и Эндрюс (Plant and Andrews, 2021) полагают, что предложения, ограниченные использованием или рециклированием «стандартных» СДР для предпринимаемых в настоящее время мер реагирования на Covid-19, требуют изменений в правовой и политической структуре МВФ (включая его Статьи Соглашений).
- 28 Шкала Комплексной классификации стадий производственной безопасности (КСП) и Согласованной системе (СС) варьируется от 1 (нулевая/минимальная угроза) до 5 (катастрофа/голод).
- 29 Следует отметить, что обычно  $T$  используется для описания чистых или валовых налогов, то есть трансфертов частного сектора государству. Здесь определение имеет противоположный знак, так что разность  $dT$  (представленная выше) интерпретируется как бюджетный стимул.
- 30 Чистые трансферты государства частному сектору включают сумму государственных трансфертов частному сектору (включая пособия по безработице и прямые трансферты доходов) за вычетом налогов и отчислений на государственное социальное обеспечение.

## Литература

- Akyüz Y (2007). Debt sustainability in emerging markets: A critical appraisal. Working Paper No. 61. Department of Economic and Social Affairs (DESA).
- Akyüz Y (2021). External balance sheets of emerging economies: Low-yielding assets, high-yielding liabilities. *Review of Keynesian Economics*. 9(2): 232–252.
- Barbosa-Filho N (2021). Public debt dynamics with two currencies. Background Report to UNCTAD Trade and Development Report 2021. March.
- Barbosa-Filho NH and Izurieta A (2020). The risk of a second wave of post-crisis frailty in the world economy. *International Journal of Political Economy*. 49(4): 278–303.
- Barbosa-Filho N and Taylor L (2006). Distributive and demand cycles in the US economy: A structuralist Goodwin model. *Metroeconomica*. 57(3): 389–411.
- Berensmann K, Dafe F and Volz U (2015). Developing local currency bond markets for long-term development financing in Sub-Saharan Africa. *Oxford Review of Economic Policy*. 31(3–4): 350–378.
- Bernanke BS (2008). Testimony: Before the Committee on the Budget, U.S. House of Representatives. *The Economic Outlook*. 17 January.
- Blanchard OJ, Chouraqui JC, Hagemann R and Sartor N (1990). The sustainability of fiscal policy: New answers to an old question. Working Paper No. 1547. National Bureau of Economic Research.
- Boushey H and Shambaugh J (2019). Introduction. In: Boushey H, Nunn R and Shambaugh J eds. *Recession Ready: Fiscal Policies to Stabilize the American Economy*. Brookings. Washington, D.C.:5–9.
- Campello D and Zucco C (2020). The Volatility Curse: Exogenous Shocks and Representation in Resource-Rich Democracies. Cambridge University Press. Cambridge.
- Celi G, Ginzburg G, Guarascio D and Simonazzi A (2018). *Crisis in the European Monetary Union: A Core-Periphery Perspective*. Routledge. New York.
- Cerdeiro DA, Komaromi A, Liu Y and Saeed M (2020). World Seaborne Trade in Real Time: A Proof of Concept for Building AIS-based Nowcasts from Scratch. Working Paper No. 20/57. International Monetary Fund.
- Chandrasekhar CP (2016). Development planning. In: Reinert ES, Ghosh J and Kattel R eds. *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*. Edward Elgar Publishing. Cheltenham (United Kingdom) and Northampton, MA (United States):519–532.
- Costantini O (2018). Invented in America: Birth and evolution of the cyclically adjusted budget rule, 1933–61. *History of Political Economy*. 50(1): 83–117.
- Costantini O (2020). The Eurozone as a trap and a hostage: Obstacles and prospects of the debate on European fiscal rules. *Intereconomics*. 55(5): 284–291.

- Costantini O (Forthcoming). Debt sustainability and the Sustainable Development Goals. Working paper. UNCTAD.
- Domar E D (1944). The ‘burden of the debt’ and the national income. *The American Economic Review*. 34(4): 798–827.
- Draghi M (2021). *Intervento all’Adunanza solenne di chiusura dell’anno accademico dell’Accademia Nazionale dei Lincei*. Available at <https://www.governo.it/it/articolo/lintervento-del-presidente-draghi-all-accademia-dei-lincei/17314>.
- Dua A, Ellingrud K, Lazar M, Luby R, Petric M, Ulyett A and Van Aken T (2021). Unequal America: Ten insights on the state of economic opportunity. *McKinsey and Company*. 26 May.
- Ebregt J (2020). The CPB World Trade Monitor: Technical description (update 2020). CPB Background Document. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. The Netherlands.
- EIU (2021). How much will vaccine inequity cost? Report. The Economist Intelligence Unit.
- FAO (2021a). Food Price Monitoring and Analysis. Bulletin No.6. Food and Agriculture Organization. 13 July.
- FAO (2021b). Crop Prospects and Food Situation - Quarterly Global Report No. 2. July. Food and Agriculture Organization.
- Fatás A and Summers LA (2015). The permanent effects of fiscal consolidations. Discussion Papers No.10902. Centre for Economic Policy Research.
- FSIN and GNAFC (2021). *Global Report on Food Crises*. Food Security Information Network (FSIN) and Global Network Against Food Crises (GNAFC). Rome.
- Furman J and Powell III W (2021). Worker pay has fallen in 2021 when adjusted for inflation. *Peterson Institute for International Economics*. July 30. Available at: <https://www.piie.com/research/piie-charts/worker-pay-has-fallen-2021-when-adjusted-inflation>.
- Godley W and Izurieta A (2004). Balances, imbalances and fiscal targets: A new Cambridge view. Cambridge Endowment for Research in Finance. University of Cambridge.
- Godley W and Izurieta A (2009). The US economy: weaknesses of the ‘strong’ recovery. *PSL Quarterly Review*. 62:248–251.
- Goodman P and Chokshi N (2021). How the World Ran Out of Everything. *New York Times*. 1 June.
- Griffith-Jones S and Kraemer M (2021, forthcoming). Credit ratings and developing economies. UNDESA Working Paper.
- Guzman M and Lombardi D (2017). Assessing the appropriate size of relief in sovereign debt restructuring. Research Paper No. 18-9. Columbia Business School.
- Haldane A (2014). Managing global finance as a system. Speech by Andrew Haldane, Executive Director and Chief Economist of the Bank of England, at Birmingham University. Birmingham, 29 October.
- Haughwout A (2019). Infrastructure investment as an automatic stabilizer. In: Boushey H, Nunn R and Shambaugh Jeds. *Recession Ready: Fiscal Policies to Stabilize the American economy*. Brookings. Washington, D.C: 129–152.
- Hofmann B, Shim I and Shin HS (2020). Emerging market economy exchange rates and local currency bond markets amid the Covid-19 pandemic. Bulletin No. 5. Bank for International Settlements. Available at <https://www.bis.org/publ/bisbull05.htm>.
- IMF (2012) *World Economic Outlook: Coping with High Debt and Sluggish Growth*. October. International Monetary Funds. Washington, D.C. Available at <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/World-Economic-Outlook-October-2012-Coping-with-High-Debt-and-Sluggish-Growth-25845>.
- IMF (2020a). *World Economic Outlook: The Great Lockdown*. April. International Monetary Fund. Washington, D.C. Available at <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>.
- IMF (2020b). *Fiscal Monitor*. April. Available at <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/04/06/fiscal-monitor-april-2020>.
- IMF (2020c). The evolution of public debt vulnerabilities in lower-income economies. Policy Paper No. 20/003. International Monetary Fund.
- IMF (2021). Global Financial Stability Report: Preempting a Legacy of Vulnerabilities. April. International Monetary Fund. Washington, D.C.
- Izurieta A (2001). Can countries under a common currency conduct their own fiscal policies? Working Paper No. 337. Levy Economics Institute of Bard College.
- Jotzo F, Longden T and Anjum Z (2020). Fiscal stimulus for low-carbon compatible COVID-19 recovery: Criteria for infrastructure investment. Working Paper No. 2005. Centre for Climate Economics and Policy. Australian National University.
- Khan M and Blankenburg S (2009). The political economy of industrial policy in Asia and Latin America. In: Cimoli M, Dosi G and Stiglitz JE eds. *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*. Oxford University Press. Oxford.
- Kregel J (2016). The Clearing Union Principle as the Basis for Regional Financial Arrangements in Developing Countries. Report prepared for UNCTAD Seminar on Debt Sustainability, held in Geneva in November 2016.

- King I, Wu D and Pogkas D (2021). How a chip shortage snarled everything From phones to cars. Bloomberg. 29 March. Available at <https://www.bloomberg.com/graphics/2021-semiconductors-chipsshortage/>.
- Li Y (2021). Debt relief, debt crisis prevention and human rights: The role of credit rating agencies. Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights. 21 February, A/HRC/46/29. Available at [https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session46/Documents/A\\_HRC\\_46\\_29\\_AdvanceEditedVersion.docx](https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session46/Documents/A_HRC_46_29_AdvanceEditedVersion.docx).
- Lysandrou P and Nesvetailova A (2020). This time was different: The global safe asset shortage and shadow banking in socio-historical perspective. Working Paper Series No. 2020-01. City Political Economy Research Centre.
- Malik H (2021). Remittances are still helping many emerging markets, but Nigeria is an outlier. *Tellimer*. 9 May.
- McCombie J (2002). Increasing returns and the Verdoorn Law from a Kaldorian perspective. In: McCombie J, Pugno M and Soro B eds. *Productivity Growth and Economic Performance: Essays on Verdoorn's Law*. Palgrave Macmillan. London: 64–114.
- Minsky HP (1969; reprinted 2013). Policy and poverty. In: Minsky HP. *Ending Poverty: Jobs not Welfare*. Ford Foundation and Levy Economics Institute. New York: Chapter 3.
- Miyajima K and I. Shim I (2014). Asset managers in emerging market economies. Quarterly Review. September. Bank for International Settlements.
- Munevar D (2021). Sleep now in the fire: Sovereign bonds and the Covid-19 debt crisis. *Eurodad*. 26 May. Available at <https://d3n8a8pro7vhm.cloudfront.net/eurodad/pages/2307/attachments/original/1621949568/sovereign-bond-report-FINAL.pdf?1621949568>.
- Nesvetailova A and Palan R (2020). *Sabotage: The Business of Finance*. Penguin. London.
- Ocampo J A, Rada C and Taylor L (2009). *Growth and Policy in Developing Countries: A Structuralist Approach*. Columbia University Press. New York.
- Orszag PR, Rubin RE and Stiglitz JE (2021). Fiscal resiliency in a deeply uncertain world: The role of semiautonomous discretion. Policy Brief No. 21-2. Peterson institute for International Economics.
- Ortiz I and Cummins M (2021). Global austerity alert: Looming budget cuts in 2021-25 and alternative pathways. Working Paper. Initiative for Policy Dialogue.
- Palma JG (2011). Why has productivity growth stagnated in most Latin American countries since the Neo-Liberal reforms? In: Ocampo J A and Ros J eds. *The Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford University Press. Oxford: 568–607.
- Park YS (1973). The link between special drawing rights and development finance. Essays in International Finance No. 100. Princeton University.
- Pasinetti LL (1998). The myth (or folly) of the 3% deficit/GDP Maastricht ‘parameter’. *Cambridge Journal of Economics*. 22(1): 103–116.
- Raddatz C, Schmukler SL and Williams TS (2017). International asset allocations and capital flows: The benchmark effect. *Journal of International Economics*. 108 (C): 413–430.
- Rennison J (2021). How the Fed’s fine intentions feed US wealth inequality. *Financial Times*. 26 July.
- SAFE (2021). *2020nian Zhongguo guoji shouzhi baogao [2020 China’ balance of payments report]*. State Administration of Foreign Exchange. Available at <https://www.safe.gov.cn/safe/2021/0326/18626.html>.
- Stiglitz J and Rashid H (2020). Which economic stimulus works? *Project Syndicate*. 8 June. Available at <https://www.project-syndicate.org/commentary/stimulus-policies-must-benefit-real-economy-not-financial-speculation-by-joseph-e-stiglitz-and-hamid-rashid-2020-06>.
- Storm S (2017). The new normal: Demand, secular stagnation, and the vanishing middle class. *International Journal of Political Economy*. 46(4): 169–210.
- Storm S and Naastepad CWM (2005). Strategic factors in economic development: East Asian industrialization 1950–2003. *Development and Change*. 36(6): 1059–1094.
- Storm S and Naastepad CWM (2012). *Macroeconomics beyond the NAIRU*. Harvard University Press. Cambridge (USA).
- Taylor L (2020). *Macroeconomic Inequality from Reagan to Trump: Market Power, Wage Repression, Asset Price Inflation, and Industrial Decline*. (with Ömer Ö) Cambridge University Press. Cambridge.
- Tregenna F (2016). Deindustrialization and premature deindustrialization. In: Reinert ES, Ghosh J and Kattel R eds. *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*. Edward Elgar Publishing. Cheltenham (United Kingdom) and Northampton MA (United States): 710–728.
- UNCTAD (2021a). Out of the frying pan...Into the fire? Update to TDR 2020. March 2021. (United Nations Publication. Geneva).
- UNCTAD (2021b). Covid-19 and Tourism: An Update. UNCTAD. Geneva.



- UNCTAD (2021c, forthcoming). *Review of Maritime Transport 2021*. (United Nations publication. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1994). *Trade and Development Report 1994*. (United Nations publication. Sales No. E.94.II.D.26. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1996). *Trade and Development Report 1996*. (United Nations publication. Sales No. E.96.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013: Adjusting to the Changing Dynamics of the World Economy*. (United Nations publication. Sales No. E.13.II.D.3. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2015). *Trade and Development Report 2015: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2017). *Trade and Development Report, 2017: Beyond Austerity – Towards a Global New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2019). *Trade and Development Report, 2019: Financing a Global Green New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.15. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2020). *Trade and Development Report, 2020: From Global Pandemic to Prosperity for All: Avoiding another Lost Decade*. (United Nations publication. Sales No. E.20.II.D.30. New York and Geneva).
- UNWTO (2021a). *World Tourism Barometer Statistical Annex*. Volume 19. Issues 4. July. United Nations World Tourism Organization. Madrid.
- UNWTO (2021b). *World Tourism Barometer*. Volume 19. Issues 3. May. United Nations World Tourism Organization. Madrid.
- Wade R (1992). East Asia's economic success: Conflicting perspectives, partial insights, shaky evidence. *World Politics*. 44(2): 270–320.
- Wade R (2014). 'Market versus state' or 'Market with state': How to impart directional thrust. *Development and Change*. 45(4): 777–798.
- Westbrook T and Zhou W (2021). China's banks are bursting with dollars, and that's a worry. *Reuters*. 2 June. Available at <https://www.reuters.com/world/china/chinas-banks-are-bursting-with-dollars-thats-worry-2021-06-01/>.
- Wheatley J (2021). Rate expectations: Developing countries threatened by US inflation. *Financial Times*. 5 June.
- World Bank (2021a). *Debt Report*. Edition II. April. Available at <https://pubdocs.worldbank.org/en/247471617652072581/Debt-Report-2021-Edition-II.pdf>.
- World Bank (2021b) *Global Economic Prospects*. June. World Bank Group. Washington D.C.
- WTO (2020). *World Trade Statistical Review 2020*. World Trade Organization. Geneva.

## Приложение: Методологическое примечание к вставке 1.1

Значения  $G$  и  $T$  в таблице В1.1 рассчитываются путем разложения следующих двух тождеств. Тождества действительны как для номинальных, так и для постоянных значений; в этом примечании, если не указано иное, используются постоянные (цепные) значения:

- 1)  $Y_x = C_x + I_x + G_x + NX_x$ , где  $Y_x$ : ВВП,  $C_x$ : расходы на личное потребление,  $I_x$ : расходы на частные инвестиции,  $G_x$ : общие расходы государства на потребление и инвестиции,  $NX_x$ : чистый экспорт.
- 2)  $-NL_{G_x} = T_x + G_x \Leftrightarrow T_x = -NL_{G_x} - G_x$  где  $NL_{G_x}$ : чистое кредитование сектора государственного управления,  $T_x$ : чистые трансферты государства частному сектору<sup>29</sup>,  $G_x$ : общие расходы государства на потребление и инвестиции.

Для выборки стран в таблице В1.1 данные за год для  $G_x$  взяты из массивов данных национальных счетов, как выражено в уравнении (1). Аналогичным образом данные за год по  $NL_{G_x}$  взяты из государственных счетов или бюджетных данных этих стран.

Чтобы рассчитать  $dG$ , то есть дополнительную сумму государственных расходов на потребление и инвестиции по сравнению с ожидаемым уровнем в 2020 году, сначала рассчитывается ожидаемый уровень государственных расходов на потребление и инвестиции в 2020 году ( $\hat{G}_{2020}$ ) как средние темпы роста  $G_x$  ( $\widehat{growth}[G]$ ) за последние 3 года, с 2017 года по 2019 год, на которые умножается  $G_{2019}$ :

$$\hat{G}_{2020} = G_{2019} * (1 + \widehat{growth}[G])$$

а  $dG_{2020}$  рассчитывается как разность между ожидаемым и наблюдаемым значением  $G_{2020}$ :

$$dG_{2020} = G_{2020} - \hat{G}_{2020}$$

Чтобы рассчитать  $dT$ , т. е. дополнительную сумму чистых трансфертов государства частному сектору<sup>30</sup> по отношению к ожидаемому уровню в 2020 году, сначала рассчитывается ожидаемый уровень чистых трансфертов в 2020 году ( $\hat{T}_{2020}$ ) как среднее отношение  $T_x / GDP_x$  ( $\widehat{ratio}[T]$ ) за последние 3 года, с 2017 года по 2019 год, на которое умножается ВВП в 2020 году ( $GDP_{2020}$ ):

$$\hat{T}_{2020} = \widehat{ratio}[T] * GDP_{2020}$$

и  $dT_{2020}$  рассчитывается как разность между ожидаемым и наблюдаемым значением  $T_{2020}$ :

$$dT_{2020} = T_{2020} - \hat{T}_{2020}$$

Для простоты переменная  $dG_{2020}$  представлена как  $G$ , а переменная  $dT_{2020}$  представлена как  $T$  в таблице В1.1.

# НЕПРОСТАЯ ИСТОРИЯ ДЕВИЗА «ОТСТРОИТЬ ЛУЧШЕ, ЧЕМ БЫЛО»: ОТ ДОЛГОВОГО КРИЗИСА 1980-Х ГОДОВ ДО COVID-19



## А. Введение

Президент Рональд Рейган любил цитировать заявление Томаса Пейна, сделанное в разгар американской революции: «В наших силах начать мир заново». Хотя не Рейган начал неолиберальную революцию, вызванную экономическими и политическими потрясениями 1970-х годов, момент, когда он принял бразды правления самым могущественным в мире государством в январе 1981 года, стал катализирующим в становлении нового консенсуса в политике. Декларировалось лучшее будущее для всех благодаря высвобождению мобильного капитала, проворных предпринимателей и высвобождению эффективных рыночных сил из мертвой хватки государственного контроля и регулирования.

В том же году был впервые опубликован «Доклад о торговле и развитии» ЮНКТАД, и в течение последующих четырех десятилетий в нем фиксировались последствия нового консенсуса, через множество международных институтов распространившегося за пределы англосаксонского мира и получившего хождение в развивающемся мире.

Даже перед лицом неопровержимых доказательств того, что эта эпоха была отмечена повторяющимися кризисами, беспрецедентной концентрацией богатства и власти и растущей экономической незащищенностью, слишком многие политики остаются приверженными идее о том, что по своей природе рынки конкурентны и саморегулируются. В значительной степени эта догма отразила безрассудное игнорирование,

особенно наиболее закоренелыми сторонниками гиперглобализации, хищнической практики крупного финансового капитала и разрушительной силы неограниченного перемещения капитала через границы.

Игнорирование этого вылилось в глобальный финансовый кризис, истоки которого в деятельности крупных западных банков невозможно было игнорировать, и чьи разрушительные последствия заставили — в результате понимания или паники — отказаться от некоторых идиологов этого консенсуса в политике. Правительства обещали отстроить лучше, чем было. Встреча G20 в Лондоне в 2009 году продемонстрировала желание изменить курс:

Мы исходим из убеждения, что процветание неделимо, что для того, чтобы рост был устойчивым, он должен быть ростом для всех, и что наш глобальный план подъема должен ставить во главу угла нужды и рабочие места трудолюбивых семей не только в развитых странах, но и на развивающихся рынках и в беднейших странах мира и отражать интересы не только сегодняшнего населения, но и будущих поколений.

В конечном итоге, хватка устоявшихся представлений и сила притяжения финансовых рынков оказались слишком сильны. К концу прошлого десятилетия всякая надежда отстроить лучше, чем было, угасла.

Кризис Covid-19 показал, насколько хрупким стал мир, когда под угрозой оказались жизни, равно как и средства к существованию; он также послужил напоминанием о том, что если в этот раз мы отстроили лучше, чем было, невидимая рука финансовых рынков не доставит деньги в нужном количестве в нужные места в нужное время. Чтобы начать мир заново, потребуется гораздо больше коллективных усилий как внутри стран, так и за их пределами.

Следующий раздел посвящен анализу шоков, неудач и кризисов, которые препятствовали развитию в эпоху гиперглобализации, и подчеркивает неизменный призыв в нем к включающему глобальному экономическому управлению. В разделе С рассматривается, что могло бы произойти, если бы политические предложения, которые были широко приняты

в ту эпоху, вернулись после того, как пандемия утихла и зажегся «желтый уровень тревоги» о последовавшими за этим форсированными асимметриями. В разделе D рассматриваются некоторые меры, которые, в частности, были приняты во время кризиса развитыми странами для решения проблем неравенства, неконтролируемой власти корпораций и надвигающегося климатического кризиса; хотя они и шли в правильном направлении, эти были недостаточно проверенными и, ввиду отсутствия координации политики, могли нанести удар развивающимся странам. Для того чтобы появился новый политический консенсус, он должен быть сделан из чего-то более прочного. В последнем разделе затрагиваются некоторые общие темы, возникшие во время кризиса Covid-19, которые как раз смогут служить этому.

## В. Сорокалетие «Доклада о торговле и развитии»

### 1. Идти против течения

В 1981 году развитые страны все еще боролись со стагфляцией, возникшей в предыдущем десятилетии. Инфляция и безработица остались на высоком уровне. Инвестиции были вялыми или падали. Политическая напряженность усиливала атмосферу беспокойства и замешательства. Была также очевидна сумятица на международном уровне; консенсус, достигнутый в Бреттон-Вудсе, уже был нарушен прекращением привязки доллара к золоту, либерализацией движения капитала и неустойчивыми потоками частного капитала. Некоторые крупные международные банки столкнулись с проблемами платежеспособности из-за ненадежных кредитов развивающимся странам.

На этом фоне страны «семерки» встретились в Оттаве в июле 1981 года, «чтобы оживить экономику промышленно развитых демократий». Для этого, настаивали они, необходимо победить инфляцию путем сокращения государственных займов и ограничения денежной массы, что стало сигналом того, что эра кейнсианского регулирования спроса закончилась. Они также настаивали на том, что такое возрождение потребует более глубоких изменений в ожиданиях роста и доходов, трудовых отношениях, поддержке промышленности, направлении и

масштабах инвестиций, а также в производстве и потреблении энергии (G7, 1981).

Признавая реальности взаимозависимого мира и «серьезные экономические проблемы во многих развивающихся странах», «семерка» также подтвердила свою приверженность укреплению международного сотрудничества и выразила желание обсудить общие проблемы на Международной встрече по сотрудничеству и развитию в Канкуне позднее в том же году.

В течение предыдущего десятилетия многие развивающиеся страны добились экономических успехов благодаря росту цен на сырье, в первую очередь на нефть, увеличению инвестиций и ускорению роста. В условиях растущего экономического доверия, питающего возросшие политические устремления, в Организации Объединенных Наций были начаты переговоры об установлении международного экономического порядка, более благоприятного для развития. Однако структурные основы многих стран все еще были слабыми, а периоды быстрого роста оказались эфемерными. Низкая реальная стоимость долга (по показателю объема экспорта, необходимого для выплаты процентов) и высокие сырьевые цены стимулировали массовые заимствования путем привлечения синдицированных банковских

ссуд. При гораздо более высоких процентных ставках и гораздо более медленном росте в развитых странах в некоторых странах с крупной задолженностью начали возникать финансовые трудности.

Первый «Доклад о торговле и развитии» вышел в свет в 1981 году в обстановке этих меняющихся экономических течений. «Доклад» предупреждал, что глобальные условия для продвижения долгосрочной повестки дня в области развития исчезают и что ухудшающаяся ситуация во многих странах говорит о надвигающемся «кризисе развития». Его центральная мысль, которая стала постоянной темой в последующие четыре десятилетия, заключалась в том, что опережающий рост развивающихся стран является выгоден и для развитых стран, но для достижение «потребуется более активного международного сотрудничества и согласованных усилий правительств, поскольку нельзя рассчитывать на то, что одних рыночных сил окажется достаточно для достижения необходимой трансформации и структурных реформ». В 1981 году этот тезис расходился с направленностью политики на Севере<sup>1</sup>.

Признаки смены политического курса, которые с тех пор снабжались ярлыком неолиберализма, были заметны уже в середине 1970-х годов, но оказались на политической авансцене после избрания в 1979 году Маргарет Тэтчер в Соединенном Королевстве и Рональда Рейгана в следующем году в Соединенных Штатах<sup>2</sup>. Последним звездным часом кейнсианского регулирования спроса стало избрание правительства Франсуа Миттерана во Франции за несколько месяцев до публикации первого «Доклада», но и тут вскоре из-за давления бегства капитала и растущего дефицита по текущим операциям произошел поворот к жесткой экономии. Несмотря на пожелания, высказанные в Оттаве, саммит в Канкуне оказался концом переговоров об изменении международного экономического порядка, когда президент Рейган ясно дал понять, что его администрация сосредоточится на поддержке внутренней политики в странах, желающих «поощрять экономическую свободу», а не реформировать существующую многостороннюю архитектуру.

Произошедший в результате сдвиг в политике превозносил достоинства ограничения роли государства и преимущества освобождения рынков

от дисциплинирующего их регулирования и контроля. Поскольку конкурентоспособность оттеснила на второй план занятость как мерило экономического успеха, либерализация оказалась на политической авансцене, а жесткая денежно-кредитная политика играла единственную макроэкономическую роль второго плана. Обещание было простым: благодаря освобождению от государственного вмешательства, в частности регулирования международного движения капитала, и спирали роста заработной платы и цен усилившаяся конкуренция будет стимулировать предпринимательство, инвестиции и создание богатства, при этом выгоды будут просачиваться даже до самых бедных слоев общества и распространяться в глобальном масштабе с помощью свободной торговли и возросших потоков капитала.

## 2. Потерянное десятилетие

Экономическая реальность оказалась совсем иной: когда Пол Волкер (Volker, 1978), председатель Федеральной резервной системы Соединенных Штатов, увеличил процентные ставки до двузначных чисел, в условиях укрепления доллара и падения спроса на сырье, дефицит ликвидности и финансовые трудности развивающихся стран переросли в кризис платежеспособности. Дефолт Мексики в 1982 году вызвал подозрения к другим суверенным заемщикам, а бегство частного капитала спровоцировало долговые кризисы во многих странах Юга. В 1982 году «Доклад» предупредил, что с дальнейшим сужением «имеющихся у развивающихся стран возможностей проведения политики содействия их развитию» и «ослаблением духа международного сотрудничества», кризис развития будет усиливаться.

В отсутствие своевременной льготной многосторонней поддержки жесткие меры по сокращению расходов были неизбежны. Программы структурной адаптации, подкрепленные парадигмой политики развития, совершенно отличной от той, которая была предложена в «Докладе», и получивший впоследствии название «Вашингтонский консенсус» (Williamson, 1990), стали обычным явлением в развивающихся странах как условие возобновления доступа к многостороннему финансированию. Ущерб, причиненный этими программами, наряду с их неспособностью создать макроэкономическую среду,

поддерживающую долгосрочные инвестиции, был подробно отражен в последующих выпусках «Доклада».

С вступлением развитых стран в фазу подъема возникла мировая экономика, весьма отличная от того, что сам Волкер, несколько эвфемистически, назвал «управляемой дезинтеграцией мировой экономики», последовавшей за переходом к плавающему доллару. Эта мировая экономика потребовала механизмов управления — «совместного планирования на случай непредвиденных обстоятельств» денежно-кредитных органов системно значимых стран — отличавшихся от механизмов, созданных на Бреттон-Вудской конференции (Volcker, 1978). Эти механизмы опирались на новую модель роста в Соединенных Штатах при лидирующей роли растущего финансового сектора и связанных с ним отраслей услуг, сильном долларе, постоянном торговом дефиците и ориентации на наращивание зарубежной прибыли на основе роста вывоза инвестиций, ужесточения режима прав интеллектуальной собственности и непрекращающихся поисков более дешевых источников рабочей силы.

Режим расчетов и валютного курса все больше и больше переплетался с режимом свободного движения капитала и международной торговли, действующего по принципу снижения тарифов, согласованного, в основном, развитыми странами в рамках ГАТТ, в сочетании с односторонними торговыми ограничениями, вводимыми по своему усмотрению этими же странами. «Доклад» 1984 года предвидел линии разлома и асимметрии, которые будут характеризовать возникающий глобальный ландшафт: кредиторы будут иметь преимущество над должниками, крупные производители — над мелкими, прибыль будет превышать заработную плату, а на международных форумах интересы развитых стран будут иметь приоритет над интересами развивающихся стран.

Преодоление долгового кризиса в идеале потребовало бы ускорения роста, снижения процентных ставок и увеличения потоков капитала на соответствующих условиях. В их отсутствие становилось все более очевидной нехватка хорошо продуманного и беспристрастного механизма своевременного решения проблем внешней задолженности. Ситуативное

реструктурирование с учетом интересов кредиторов, начиная с плана Бейкера в 1985 году, предусматривало определенное ограниченное перенесение сроков, но при этом страны-должники несли бремя сокращения расходов и дефляционной коррекции. В ответ в «Докладе» 1986 года был предложен альтернативный подход, основанный на новых принципах реструктурирования долга, отчасти почерпнутых из Кодекса Соединенных Штатов о банкротстве, — временном прекращении обслуживания долга и создании независимого механизма урегулирования долга, которому поручено проводить реструктурирование долга справедливым и своевременным образом.

По мере того как десятилетие подходило к концу, в «Докладе» 1989 года был сделан тот вывод, что преодоление инерции потерянного десятилетия потребует значительного ослабления внешних ограничений роста в развивающихся странах, а также нового общественного договора (и сопутствующих бюджетных реформ), которые могли бы обеспечить более справедливое распределение издержек дальнейшей коррекции и положительных результатов любого последующего подъема. Своего рода послабление началось с того, что коммерческие банки выборочно списали некоторые из своих ссуд, а план Брэди, осуществление которого было начато в 1989 году, предлагал более масштабное облегчение долгового бремени за счет конверсии непогашенных ссуд в оборотные облигационные инструменты, открывая путь к возвращению стран Латинской Америки со средним доходом на международные рынки капитала. Однако более справедливого общественного договора предложено не было.

### 3. Появление финансиализации

С ослаблением острого экономического кризиса и падением Берлинской стены в ноябре 1989 года контуры гиперглобализированной экономики стали более четкими. Дерегулирование финансовых рынков и либерализация операций с капиталом уступили место купле-продаже финансовых активов, преобладанию интересов акционеров и росту долга. Устранение тарифных барьеров продолжалось, но переговоры превратились в согласование правил, способствующих углублению интеграции и распространению международных производственных систем

с усиленной защитой руководящих ими корпораций. Стремление приватизировать государственное имущество уступило место поощрению государственно-частных партнерств и деловой среды, которая могла бы привлечь прямые иностранные инвестиции. Разработчикам политики говорили, что у них не больше оснований обсуждать эти изменения, чем смену времен года (Blair, 2005), страны могут либо «интегрироваться в мировую экономику, либо оказаться на ее периферии и, таким образом, все дальше и дальше отставать в росте и развитии» (Camdessus, 1997).

Распад Советского Союза в начале нового десятилетия расширил фронт рыночных реформ, причем более быстрыми темпами, что получило название «шоковой терапии». В «Докладе» 1993 года содержалось предупреждение, что страны с переходной экономикой пережили больше шока, чем терапии. Тем не менее был обещан новый мировой порядок, который, по словам президента Соединенных Штатов Джорджа Буша, сделает возможными «новые способы работы с другими странами... мирное урегулирование споров, солидарность против агрессии, сокращение арсеналов и контроль над ними и справедливое отношение ко всем народам» (Nye, 1992); в мечтаниях одного восторженного наблюдателя это означало «конец истории» (Fukuyama, 1992).

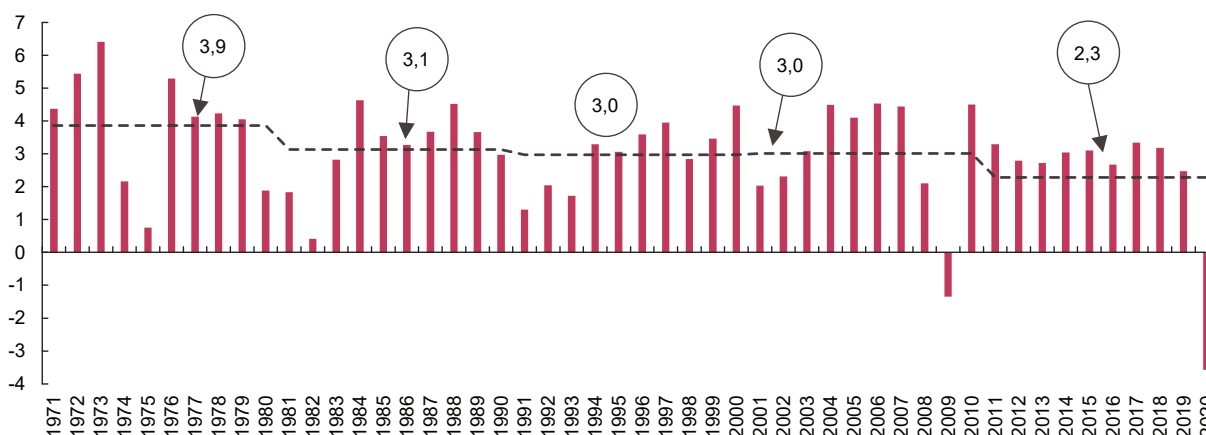
История, как выяснилось, не собиралась кончаться. Меняющийся облик глобальной взаимозависимости в мире свободно перемещающегося капитала и новые, создаваемые этим угрозы, особенно для развивающихся стран, стали рефреном последующих выпусков «Доклада». Особое внимание было уделено тому, как либерализация торговли и операций с капиталом, в сочетании с проциклической бюджетной и денежно-кредитной политикой, могла подорвать рост и развитие. Макроэкономические ценовые диспропорции, сокращение инвестиционных горизонтов и подпитка пузырями активов, способных лопнуть тогда, когда внезапные изменения в настроениях рынка вызовут быстрый отток капитала и усиление трудностей в сфере расчетов привели к урезанию расходов, потере рабочих мест и росту бедности. И, несмотря на заверения в том, что финансовые инновации побеждают рыночный риск, в «Докладе» 1995 года выражалось растущее беспокойство

по поводу быстрого распространения производных инструментов, порождающих системные риски, которые в отсутствие международного сотрудничества могут вызвать более широкий кризис на финансовых рынках.

С начала 1990-х годов иностранный капитал действительно начал возвращаться в Латинскую Америку, но многие развивающиеся страны, в частности, в Африке к югу от Сахары, продолжали сталкиваться с наследием долгового кризиса. Только с Инициативой для бедных стран с высокой задолженностью (HIPC), выдвинутой в 1996 году МВФ и Всемирным банком, их положение начало меняться. В то же время опасности быстрой финансовой либерализации стали очевидными в некоторых из наиболее успешных развивающихся стран Восточной Азии. В «Докладе» 1994 года содержалось то предупреждение, что либерализация операций с капиталом вызвала всплеск притока краткосрочного капитала («горячих денег») в поисках прибыли от более высоких местных номинальных процентных ставок, который мог так же быстро уйти. Поскольку инвесторы стали нервничать по поводу растущего дефицита по текущим операциям и направили свои спекулятивные антенны на бурно развивающиеся рынки Соединенных Штатов, разворот этих потоков оказал давление на курс национальных валют. Обвал тайландского бата в июле 1997 года оказался очень заразным, втянув Таиланд и несколько соседних стран в порочную финансовую спираль и вызвав резкую рецессию. Кризис продолжал распространяться по другим развивающимся рынкам до конца десятилетия.

В «Докладе» 2000 года сделан вывод о том, что первоначальная политическая реакция на восточноазиатский кризис, в значительной степени организованная международными финансовыми учреждениями, была излишне суровой и ее бремя несли наемные работники, малые и средние предприятия и неимущие. Подъем начался только после того, как меры жесткой экономии были отменены и государство получило возможность играть более позитивную роль, в том числе в случае Малайзии, благодаря эффективному использованию избирательного контроля за движением капитала. Главный урок, извлеченный из этого опыта, заключался в том, что в условиях финансовализации мировой экономики даже в развивающихся странах с высокой динамикой

**ДИАГРАММА 2.1** Замедление глобального экономического роста в 1971–2020 годах  
(Средняя геометрическая за год и десятилетие, в %)



Источник: Секретариат ЮНКТАД на основе данных ЮНКТАДСтат; а также ряды «Мировой выпуск» для составления ДТР.

роста чрезмерная зависимость от иностранных ресурсов и рынков приводит к уязвимости перспектив роста для внешних шоков.

Среди развитых стран 1990-е годы были десятилетием Америки. Кратковременная рецессия в начале десятилетия сменилась более высоким ростом, связанным с мягкой денежно-кредитной политикой и эйфорией по поводу революции информационно-коммуникационных технологий; инвестиции, производительность труда и занятость повысились, в то время как инфляционное давление оставалось ослабленным. Фондовый рынок стремительно вырос, что побудило председателя Федеральной резервной системы говорить об «иррациональном изобилии», однако он не проявил энтузиазма, чтобы его ослабить. Европейский союз, напротив, пережил более продолжительный спад, столкнувшись с трудностями, связанными с недавно принятым Маастрихтским договором. Однако слабый подъем с середины 1990-х годов вселил достаточную уверенность в части блока, чтобы создать валютный союз с евро в конце десятилетия. Япония, наоборот, в конце предыдущего десятилетия не смогла найти путь устойчивой коррекции в сторону от масштабного финансового кризиса, когда циклы непродолжительного оживления и торможения сдерживали рост в течение десятилетия.

Наряду с такой асинхронностью роста сохранение высокой безработицы и ускоряющаяся деиндустриализация лежали бременем

на политике развитых стран. Адаптация к рыночным силам оказалась не столь гладкой, как предполагалось в учебниках, оставив очаги бедности и лишений даже после того, как рост ускорился. В «Докладе» 1995 года отвергалось мнение, получившее в то время отражение в политике, что основным виновником стал рост торговли с развивающимися странами, и вместо этого подчеркивалось сочетание слабого спроса, неравномерного роста инвестиций и дерегулирования рынка труда в результате политического выбора, обусловленного все большей финансиализацией экономики. В «Докладе» содержится предупреждение, что сокращение заработной платы в попытке повысить конкурентоспособность лишь еще больше ухудшит из-за сокращения внутреннего спроса ситуацию на рынке труда.

В целом среднегодовой глобальный рост в 1990-е не показал значительного ускорения по сравнению с предыдущим десятилетием, несмотря на резкий рост потоков капитала (диаграмма 2.1). Темпы роста на душу населения многих развивающихся странах продолжали уступать темпам в развитых странах, что свидетельствует о дальнейшем отставании развивающихся стран (таблица 2.1). Однако ускорение роста в Южной Азии и продолжающийся высокий рост в Восточной Азии, включая теперь быстро трансформирующийся Китай, были признаком того, что международный экономический ландшафт меняется.



**ТАБЛИЦА 2.1 Среднегодовой прирост на душу населения по регионам в 1951–2020 годах (ППС)**

	Развитые страны (М49, в т. ч. Республика Корея)	Развивающиеся страны (М49)	Центральная Азия	Восточная Азия (в т. ч. Республика Корея и Япония)	Южная Азия	Юго-Восточная Азия	Западная Азия (в т. ч. Израиль)	Латинская Америка	Северная Африка	Африка югу от Сахары
1951–1959	3,0	2,8	2,8	5,1	1,4	2,5	4,1	2,3	2,6	1,9
1960–1969	3,5	3,1	3,1	5,4	2,8	1,9	4,7	2,6	6,8	1,9
1970–1979	2,6	3,6	3,6	3,9	1,2	4,2	4,6	3,5	2,1	0,9
1980–1989	1,0	0,8	0,8	4,0	2,0	3,1	-2,8	-0,3	-1,4	-0,9
1990–1999	1,0	2,2	2,2	2,9	3,3	3,4	1,1	1,2	0,8	-0,6
2000–2009	2,4	4,0	4,0	4,6	4,5	3,7	2,4	1,6	2,5	2,4
2010–2019	2,1	3,0	3,0	3,5	4,7	4,2	2,1	0,8	0,2	1,4
2020	-4,5	-3,9	-3,9	-0,3	-6,7	-4,4	-4,4	-7,9	-5,8	-4,7
2000–2008	2,9	4,3	4,3	4,9	4,6	4,0	3,1	2,2	2,8	2,6

**Источник:** The Conference Board (April 2021). Total Economy Database. См. <https://www.conference-board.org/data/economydatabase/total-economy-database-productivity>.

#### 4. Победители и проигравшие

Хотя вера в эффективность рынка продолжала доминировать в сфере экономической политики, правительства развитых стран начали беспокоиться о сохраняющихся диспропорциях в мировой экономике. Торговые диспропорции и сопутствующая им финансовая нестабильность, вызванная несогласованностью макроэкономической политики как внутри основных развитых стран, так и между ними, были предметом постоянной озабоченности «Доклада» в 1980-е годы. Растущий актив Японии по текущим операциям вызвал особое беспокойство в Соединенных Штатах и в отсутствие действенной международной координации вызвал ряд ситуативных ответных мер, подрывавших международную торговлю. Диспропорции еще больше выросли в 1990-х годах на фоне сохраняющихся расхождений в политике и усугублялись экспортными успехами новых индустриальных стран Восточной Азии. Возникшие в результате глобальные диспропорции обнажили отсутствие координации политики во все более взаимозависимом мире и, как предупреждал «Доклад» 2000 года, скорее всего, будут устранены без какого-либо плана и в ущерб развивающимся странам. Последующие выпуски «Доклада», вплоть до мирового финансового кризиса, продолжали предупреждать об опасности жесткой посадки.

Логика свободной торговли сулила широкие выгоды развивающимся странам. Однако за

более чем десятилетие ускоренной либерализации лишь немногие развивающиеся страны, в основном восточноазиатские, продемонстрировали высокий догоняющий рост, в то время как в других странах потерянное десятилетие 1980-х годов продлилось в первые годы нового десятилетия. Небывалый успех стран, добившихся «экономического чуда», заставил задуматься о рекомендациях, поступающих из Вашингтона. В большом исследовании Всемирного банка, проведенном по заказу правительства Японии, ее успех объяснялся более строгим следованием рыночной политике (что косвенно подтверждало его собственные рекомендации другим развивающимся странам). Но это мнение было быстро оспорено растущим объемом научных исследований, в которых была показана ключевая роль стратегической торговой и промышленной политики, решительно проводимой государством развития в целях содействия структурной трансформации и восполнения конкурентных недостатков их предприятий на мировом рынке. Исследования самой ЮНКТАД, представленные в ряде выпусков «Доклада», подтвердили, что активные политические меры помогли усилить прочную связку между прибылью, инвестициями и экспортом в наиболее успешных странах Восточной Азии и подчеркнули роль эффективных государственных институтов, готовых и способных к диалогу с частным сектором и обладающих достаточным политическим пространством для поддержки и направления бизнеса и, при необходимости, воздействия

на него в целях достижения быстрых темпов инвестиций и технологической модернизации.

Признание того, что в глобализирующемся мире есть проигравшие внутри стран и среди них, а также победители, противоречит логике «просачивания», пропагандируемой рыночной ортодоксией. Поскольку часть международного сообщества стала обеспокоена тем, что сосредоточение внимания на условиях роста игнорирует более широкую задачу «создания благоприятных условий для людей, чтобы они могли жить долгой, здоровой и творческой жизнью» (ПРООН, 1990), в 1990-х годах важной темой стало «развитие человека». Хотя этот подход помог расширить обсуждение политики в рамках международного развития, он фокусировался исключительно на политических проблемах, связанных с крайней бедностью и социальными лишениями. «Доклад» 1997 года обозначил разрыв с таким мышлением, перенеся центр дискуссии с тех, кто находится в нижней части экономической пирамиды (проблема бедности), на тех, кто находится наверху, признав, что увеличение разрыва в доходах стало эндемичным для гиперглобализации и что поведение и влияние все более все более обособленной элиты, как домохозяйств, так и фирм, оказывало несоразмерное влияние на направление и перспективы экономики в целом.

В «Докладе» подробно описывалась тенденция роста неравенства в странах на всех уровнях развития при вымывании среднего класса на Севере и растущем отставании стран Юга со средним доходом. Это, как утверждает в «Докладе», лучше всего объясняется сочетанием политических решений, таких как жесткая макроэкономическая политика и быстрая либерализация, и новыми правилами международной экономики, которые благоприятствуют свободному движению капитала и оказывают понижательное давление на заработную плату.

Обратной стороной этих тенденций был рост доли прибыли в национальном доходе, но вместо того, чтобы обеспечить обещанный импульс производственным инвестициям, это привело к сокращению совокупного спроса, увеличению задолженности и замедлению роста, при этом инвесторы переключали внимание с реальной экономики к купле-продаже существующих активов. Возникла экономика рантье. «Доклад»

предупреждал, что, если не противодействовать экономической нестабильности и политической напряженности, в конечном итоге они вызовут неприятие глобализации. Бурные протесты в ноябре 1999 года в Сиэтле во время совещания ВТО стали одним из первых признаков растущего недовольства.

## **5. Ускорение роста; усиление диспропорций**

Как и предсказывалось в предыдущих выпусках «Доклада», помимо того, что либерализованные финансовые рынки становились все большим источником нестабильности, растущая интеграция мировой экономики также означала, что шоки (как реальные, так и финансовые) гораздо быстрее распространялись между секторами, странами и регионами. Тем не менее развивающиеся страны по-прежнему вынуждались к отмене контроля за движением капитала с тем обещанием, что это повысит рыночную эффективность. Возможность того, что финансовая нестабильность может распространиться на «развивающиеся рынки»<sup>3</sup>, продемонстрировал так называемый текильский кризис, поразивший мексиканский рынок облигаций в 1994 году, в то время как крах фонда «Лонгтерм капитал менеджмент» в 1998 году — вызванный его операциями с российскими облигациями — привлек внимание разработчиков политики к хедж-фондам как каналам передачи шоков. В обоих случаях оперативное оказание помощи денежно-кредитными властями Соединенных Штатов оказалось успешным. Однако крах доткомов в 2000 году, продолжавшийся на протяжении 2001 года, спровоцировал более активную реакцию со стороны Федеральной резервной системы (усиленную терактами в Нью-Йорке и Вашингтоне), а также других центральных банков, которые быстро снизили процентные ставки и влили ликвидность в больших масштабах в попытке стабилизировать и оживить финансовые рынки.

Часть этих массовых вливаний была получена развивающимися странами в результате увеличения притока капитала, поскольку в своих поисках более высокой доходности инвесторы стали более склонны к риску. Ощущение возвращения экономического оптимизма получило дополнительный импульс с подтверждением членства Китая в ВТО, а также с оживлением мировой торговли. Впервые с 1970-х годов

произошло ускорение роста в масштабах Юга, а число бедных, наконец, начало сокращаться, хотя здесь и доминировало быстрое падение бедности в Китае. Рост высоких цен на сырье, получивший название «суперцикл», стимулировал рост в развивающихся странах, а в свете понижающей динамики роста в развитых странах давно обещанное сближение — сокращение разрыва в доходах между развитыми и развивающимися странами — наконец выглядело реальным.

Когда процентные ставки упали, а финансовые рынки стали расти, разработчики политики в развитых странах убедили себя, что они нашли святой Грааль макроэкономической стабильности. Экономисты (задним числом) объявили о приходе «великой умеренности» (Bernanke, 2004), а некоторые даже похоронили экономическую депрессию (Lucas, 2003). Председатель Федеральной резервной системы Алан Гринспен (Greenspan, 2005) высказал мнение, что финансовые инновации вместе с дальновидностью Центрального банка наконец дали невидимой руке Адама Смита возможность обеспечить стабильность и динамизм всей мировой экономики.

Главный вопрос заключался в том, были ли эти тенденции устойчивыми. Поскольку разработка политики становилась все более тесно связанной с расчетами нерегулируемых финансовых рынков и постоянно сокращающимися инвестиционными горизонтами безнационального капитала, появились причины для сомнений. Как указывалось в «Докладе» 2001 года, различные инициативы, выдвигавшиеся на различных форумах в надежде найти систему международного управления, совместимую с гибкими валютными курсами и крупномасштабными потоками капитала, не привели к реальному прогрессу. В отсутствие многосторонней системы, соразмерной масштабу глобальных финансовых рынков, возникла дуалистическая система, в которой усиление контроля и дисциплины в отношении развивающихся стран сосуществовало с либеральным подходом к политике системно важных развитых стран, чьи внутренние финансовые системы, включая частных международных кредиторов, по-прежнему регулировались добровольными механизмами. В «Докладе» был сделан вывод, что такая система подвержена кризисам и несовместима с потребностями развивающихся стран.

Развивая предыдущие предложения по реформе, нацеленные на то, чтобы международные финансы служили интересам развития, «Доклад» призвал к улучшению многостороннего контроля и координации экономической политики в крупных странах; усилению регулирования и надзора за международными потоками капитала; увеличению официального финансирования, в том числе на льготных условиях; новым способам более справедливого и своевременного регулирования задолженности и ее реструктурирования; повышению согласованности при разработке политики, касающейся финансов и развития, включая значительное уменьшение политических условий, связанных с программами структурной адаптации.

Также росли опасения по поводу управления международной торговлей. Неоднозначный исход Уругвайского раунда обсуждался в «Докладе» за 1996 год, а в «Докладе» за 1999 год был сделан вывод о том, что прогнозируемые выгоды для развивающихся стран были преувеличены из-за нетарифных барьеров, ограничивающих доступ к рынкам Севера, в сочетании с рядом торговых мер, которые сократили их политическое пространство. Разрыв между тем, что в «Докладе» 2002 года было названо «риторикой и реальностью либерального международного экономического порядка», стал еще более очевидным с распространением международных производственных систем. Открывая новые экспортные возможности для развивающихся стран, участие в этих сетях зависело от значительного увеличения импорта полуфабрикатов и принесения в жертву политического пространства крупным корпорациям, управляющим этими сетями, — приватизации управления, в результате чего участвующим странам становилось все труднее провести диверсификацию, освоив производства с более высокой добавленной стоимостью.

В «Докладе» 2002 года был сделан вывод, что, хотя развивающиеся страны стали торговать больше, чем раньше, многие из них при этом зарабатывают меньше. Обрабатывающие анклав, мало связанные с более широкой отечественной экономикой, мало способствовали увеличению занятости, инвестиций, добавленной стоимости и темпов роста производительности труда, а в некоторых случаях, как было показано в «Докладе» за 2003 год, ускоренные темпы либерализации привели к «преждевременной деиндустриализации»,

когда страны столкнулись со снижением доли обрабатывающей промышленности в занятости и выпуске при относительно низком уровне доходов и скатыванием к технически менее сложным производствам.

В более позитивном плане, история роста в Восточной Азии продемонстрировала потенциальные выгоды более тесной региональной торговли и инвестиционных потоков, что повысило вероятность того, что тиражирование таких механизмов, наряду с более тесным сотрудничеством и интеграцией Юг — Юг, может помочь удержать импульс роста на Юге. Их возможности и проблемы были изучены в разных выпусках «Доклада», где проводился тот тезис, что они не должны восприниматься как замена эффективных многосторонних механизмов, и высказывалось предупреждение, что их влияние будет подорвано, если эти механизмы продолжат сжимать политическое пространство из-за невыгодных торгово-инвестиционных соглашений, чрезмерных условий кредитования и дальнейшего поощрения проциклических потоков капитала.

## **6. Особенность, а не недостаток**

В 2007 году в «Докладе» вновь высказывалась обеспокоенность тем, что сохраняющиеся глобальные диспропорции в сочетании с чрезмерным присутствием институциональных инвесторов, активно использующих заемные средства и способных извлекать выгоду из макроэкономического движения цен в разных странах и, в определенной степени влияя на него, создают системный риск для мировой экономики. Вместе со сложными финансовыми инструментами, которые обещали распределить источники риска инвестиций и источники доходности, значительно превышающей рост реальной экономики, опасность «иррационального изобилия» стала постоянной чертой финансиализованной экономики, наряду с пределами возможностей саморегулирующихся рынков ввести в рамки такое поведение.

Предупреждение оказалось пророческим, оптимизм нового тысячелетия был развеян финансовым кризисом, назревавшего с августа 2007 года и разразившегося во всей мировой экономике с крахом «Лиман бразерз» в сентябре 2008 года. Хотя кризис зародился в результате все

более безрассудной практики ипотечного рынка Соединенных Штатов, он стал кульминацией финансовой системы с высокой долей заемных средств, оторвавшейся от производственной экономики. Его воздействие было столь же быстрым, сколь и разрушительным: инвесторы прибегали к панической продаже в надежде минимизировать убытки. Поскольку финансовая цепная реакция охватила рынки и континенты, мировая экономика впервые со времен Второй мировой войны вступила в рецессию.

Приговор был быстро вынесен. Обеспокоенный Алан Гринспен сказал на слушаниях в Конгрессе, что он обнаружил «изъян» в своих размышлениях о добродетелях свободных рынков, в то время как группа видных экономистов в Соединенном Королевстве сообщила королеве, что произошла «ошибка в коллективном воображении многих умных людей». Глава МВФ Доминик Стросс Кан пришел к более правильному выводу, что кризис «пошатнул интеллектуальные основы последних двадцати пяти лет».

Признавая, что глобальный кризис такого масштаба требует коллективных действий, выходящих за рамки усилий небольшого клуба западных экономических держав, ответ был расширен, чтобы включить ключевые развивающиеся экономики в новую G20. На своей встрече в Лондоне в апреле 2009 года G20 призвала к крупномасштабной скоординированной бюджетной экспансии, чтобы остановить кризис. Еще до встречи новая администрация Соединенных Штатов уже анонсировала трехлетнюю программу стимулирования на 720 млрд долл. — 1,6 % годового ВВП, — но реальным поворотом событий стала двухлетняя программа расходов Китая на сумму 586 млрд долл., что составило около 4,3 % годового ВВП. Ощущение происходящей смены геополитического ландшафта получило дальнейшее выражение на первом саммите стран БРИКС в июне 2009 года.

На встрече в Лондоне был обещан ряд далеко идущих реформ, призванных предотвратить повторение кризиса, восстановить рост и «отстроить лучше, чем было» (G20, 2009). Однако способность выполнять поставленные задачи не впечатляла. После санации крупных международных банков, оказавшихся в центре кризиса, и успокоения финансовых рынков развитые страны в той или иной степени

перешли к бюджетному аскетизму. В Европе и Соединенных Штатах, в частности, политика обнаружила предпочтения в пользу глобальной финансовой стабильности; глобальное процветание отступило на второй план.

В «Докладе» 2011 года содержалось предупреждение о том, что в условиях согласованного перехода к бюджетной консолидации при продолжающейся разгрузке долга частным сектором ни дальнейшее ослабление денежно-кредитной политики, ни оздоровление финансового сектора, по отдельности или вместе, не приведут к мощному подъему. Более того, в свете вероятности последующих финансовых шоков, не только произойдет откат в борьбе с бедностью во многих развивающихся странах, но и повиснут в пустоте растущие призывы к переходу к более безопасной для климата экономике.

За год до того, как президент Обама объявил неравенство «определяющим вызовом нашего времени», в «Докладе» за 2012 год вновь был рассмотрен вопрос о растущем неравенстве и его связи с экономической стагнацией. Подтверждая, что политические факторы и структурные силы, которые были выявлены в конце 1990-х годов, по-прежнему вызывают крайнее неравенство в мире, в «Докладе» также отмечается, что с начала нового тысячелетия в некоторых регионах, в частности в Латинской Америке, ситуация улучшилась, поскольку более динамичное создание рабочих мест (как в государственном, так и в частном секторе) благодаря росту цен на сырье и ускорение роста усиливались новым политическим поворотом, который повлек за собой повышение государственных расходов на социальные услуги и системы поддержки доходов. Тем не менее в отсутствие реформ международного управления сохраняющаяся уязвимость для шоков и большие масштабы неформальной экономики, заключал «Доклад», по-прежнему будут создавать серьезные препятствия на пути решения проблемы неравенства во многих развивающихся странах.

В конечном итоге, из кризиса вырос новый вариант гиперглобализации, при котором новые формы небанковского финансирования получили возможность процветать вне сферы (ограниченного) регулирующего надзора за банками, введенного после кризиса<sup>4</sup>. Центральные

банки продолжают стимулировать финансовые рынки с помощью своих балансовых операций, а новые источники извлечения ренты будут создаваться с помощью монополистической практики на рынках с высокой степенью концентрации и на цифровых платформах.

В Соединенных Штатах произошел стремительный рост фондового рынка, когда крупные корпорации использовали свою прибыль для выкупа собственных акций и приобретения компаний-конкурентов, в то время как сокращение бюджетных расходов, вялые внутренние инвестиции и стагнация заработной платы сдерживали активный подъем и порождали растущую нестабильность занятости. Аналогичное поляризующее давление было заметно и в других странах, хотя в некоторых из них сохранявшаяся социальная поддержка смягчала более экстремальные результаты.

Исключением на фоне послекризисных мер жесткой экономии и неурядиц стал Китай. Беспрецедентная программа бюджетного стимулирования, ставшая реакцией на мировой финансовый кризис, сместила импульс роста в сторону внутреннего спроса, в частности инвестиций, которые выросли до 6,2 трлн долл. к 2019 году с 2,8 трлн долл. в 2010 году (по сравнению соответственно с 4,5 трлн долл. и 2,8 трлн долл. в Соединенных Штатах), и продолжала поддерживать высокую динамику экспорта, несмотря на удорожание валюты и адресное повышение тарифов, принятое администрацией Трампа. Хотя после 2014 года актив торгового баланса Китая действительно начал сокращаться, торговое сальдо оставалось в положительной зоне, в то время как зарубежное кредитование, в том числе других развивающихся стран, начало расти, что отчасти связано с его инициативой «Пояс и путь», реализация которой была начата в 2013 году. Однако замедление роста в течение десятилетия и продолжающееся наращивание внутреннего долга, особенно на провинциальном и корпоративном уровнях, наряду с растущим неравенством вызвали угрозу раздувания неспекулятивных пузырей. Турбулентность на шанхайском фондовом рынке в 2015 и 2016 годах стала для директивных органов предупреждением о необходимости разгрузки финансовых балансов.

## 7. Новая нормальность против нового курса

Поскольку после глобального финансового кризиса обещанные реформы так и не были проведены, появились неудобные вопросы об эффективности многосторонней системы в гиперглобализированном мире свободно перемещающегося капитала, растущей концентрации рынка, вялого глобального спроса, низких инвестиций и нагромождающейся задолженности. Тем не менее в 2015 году была принята Повестка дня до 2030 года, а в Париже было достигнуто соглашение о сокращении выбросов углерода для преодоления климатического кризиса, что вместе стало масштабной и трансформирующей повесткой дня мировой экономики. Однако в отсутствие программы системных реформ, направленных на выправление укоренившихся асимметрий гиперглобализации и обеспечение необходимой финансовой поддержки большого инвестиционного рывка для достижения согласованных целей и задач, шансы на их своевременную реализацию вскоре уменьшились.

Извлекая уроки из усилий администрации Рузвельта в Соединенных Штатах «отстроить лучше, чем было» после Великой депрессии 1930-х годов, в «Докладе» за 2017 год говорилось о необходимости нового глобального курса для того, чтобы отойти от жесткой экономики и создать достойные рабочие места, обуздать экономику рантье и заставить финансы служить интересам всего общества. «Реальный интернационализм — такой вывод был сделан в "Докладе" — продолжает основываться на ответственном понимании национальных интересов и нахождении правильного баланса остается сердцевинной любой содержательной многосторонней повестки дня».

К концу десятилетия развитые страны не смогли найти значительных новых ресурсов для МВФ или предоставить (даже ограниченное) обещанное десятилетием ранее финансирование для Зеленого климатического фонда, ушли с многосторонних торговых переговоров, начатых в Дохе, обратившись вместо этого к формату двусторонних и плюрилатеральных договоренностей, не достигли особого прогресса в проведении глобальной налоговой реформы. Ограниченные попытки финансового регулирования (в том числе в рамках Совета по финансовой стабильности и отложенного

третьего этапа Базельских соглашений) мало что сделали для сдерживания хищнических действий нового поколения частных кредиторов, в результате чего многие развивающиеся страны с высокой задолженностью остались один на один с неумолимой правовой системой, а некоторые из них уже объявили дефолт.

В последнем за десятилетие выпуске своего бюллетеня «Перспективы развития мировой экономики» МВФ выразил обеспокоенность опасностью политических просчетов на фоне рисков спада мировой экономики. ЮНКТАД также обеспокоена просчетами в политике, но более серьезная проблема — правила международной экономической игры, которые ограничивают производственные инвестиции, порождают недопустимую степень неравенства и допускают, если не активно поощряют, хищническое поведение корпораций. Углубляющееся чувство незащищенности по-прежнему пронизывало жизни слишком многих людей в мировой экономике. В конце 1990-х годов «Доклад» предупреждал об опасностях, которые могут исходить от складывающегося класса рантье; теперь же полностью оформилась экономика рантье, которая приобрела глобальный охват. В ситуации вялого и нестабильного роста, сохраняющейся финансовой хрупкости, растущей экономической поляризации и роста геополитической напряженности в «Докладе» за 2019 год предупреждалось о том, что глобальная рецессия представляет собой явную и реальную опасность.

## 8. Назад в будущее

Covid-19 стал той соломинкой, которая сломала спину этому склеротическому верблюду. Непосредственной реакцией на шок, следуя политическому сценарию предыдущих кризисов, было смягчение удара по финансовым рынкам с помощью нового раунда количественного смягчения. Но правительства развитых стран вскоре оказались на незнакомой территории, поскольку ограничительные меры, призванные сдержать пандемию, нанесли по экономике ответный удар, который потребовал согласованных и целенаправленных мер по защите жизней и источников заработка. Центральные банки держали краны ликвидности открытым, но правительства также увеличили свои расходы до уровней, невиданных со времен войны, отказавшись при

этом от ранее неприкосновенных политических позиций. Несмотря на это падение производства во втором–третьем кварталах 2020 года было беспрецедентным, и, даже с выходом экономики из режима ограничительных мер и восстановлением уверенности, оживление было отмечено значительной неравномерностью по секторам, группам доходов и регионам. Кроме того, неравенство доходов и имущественное неравенство последних четырех десятилетий скорее всего даже усилилось, а наибольшую выгоду от восстановления извлекли владельцы цифровых и финансовых активов.

Ограничительные меры больно ударили по развивающимся странам, спровоцировав серию взаимосвязанных шоков, вызвавших в экономике цепную реакцию, наложившуюся на долговую уязвимость, в результате чего большинство регионов погрузились в глубокую рецессию, а некоторые страны столкнулись с дефолтом. Несмотря на финансовые трудности и выросшее долговое бремя, развивающимся странам пришлось в основном самостоятельно справляться с кризисом, что потребовало значительного сокращения занятых в государственном аппарате и государственных услуг.

Более быстрый, чем ожидалось, противоток капитала и подъем сырьевых цен после отмены ограничительных мер в развитых странах предотвратили развитие по наихудшему сценарию. Тем не менее, как отмечалось в предыдущей главе, в большинстве районов развивающегося мира рост остается вялым, большой долговой навес вырос еще больше, а штаммы вируса, угрожающие вызвать новые волны пандемии, могут подорвать начавшееся восстановление экономики в более уязвимых странах.

Но даже если вирус будет локализован, опасения по поводу роста процентных ставок вновь омрачают перспективы развития, вызывая угрозу еще одного потерянного десятилетия. В ответ прошлогодний, как и первый, «Доклад» призвал к скоординированному плану глобального восстановления, основанному на изменении направленности политики развитых стран, которая будет поддерживать восстановление, повысит устойчивость к внешним шокам и позволит провести реформы международной архитектуры, способной лучше координировать эти усилия и поддерживать развивающиеся

страны в принятии аналогичных мер. Пока что международное сообщество не сделало этого.

Что вызывает странное чувство deja vu, «Доклад» этого года выходит в тот момент, когда страны «семерки» снова говорят о необходимости вдохнуть новую силу в западную демократию и наладить новое партнерство с развивающимися странами на основе инвестиций в инфраструктуру, в том числе с помощью инициативы по переходу к экологичному и зеленому росту. Их призыв «отстроить мир лучше прежнего» вселил надежду. Обещание считать здравоохранение и образование глобальными общественными благами, обязательство оказать необходимую финансовую поддержку зеленой революции, вливание ликвидности с помощью нового распределения СДР и объявление минимального глобального налога на корпорации — все это обнадеживающие признаки отхода от недавней практики.

Однако с приближением кризиса развития, превращением климатического кризиса в реальность для многих стран и возникновением проблем с реализацией Повестки дня до 2030 года уже до того, как разразился Covid-19, готовность признать масштабы задачи, стоящей перед развивающимися странами, по-прежнему отсутствует. Страны «семерки» сообщили лишь скудные подробности о предложенной ими программе реформ, и еще меньше — о ресурсах, которые они выделяют для того, чтобы «поднять все лодки», выйдя из переживаемого ныне кризиса и начав справедливый переход к декарбонизированному миру к 2050 году.

Призыв развивающихся стран сделать исключение из правил соглашения о ТРИПС в ВТО — необходимый первый шаг к возможному налаживанию отечественного производства вакцин, — несмотря на запоздалую поддержку со стороны Соединенных Штатов встретил сопротивление со стороны других развитых стран, чья почтительность к крупным корпорациям создает в мировой экономике новые разделительные линии, прочерченные по признаку доступа к вакцинам и свободы передвижения. Кроме того, общее нежелание усаживать частных кредиторов за стол переговоров не дает особых надежд на то, что долговое бремя развивающихся стран ослабнет настолько, что те смогут вкладывать инвестиции и тем самым преодолеть

разнообразные кризисы, с которыми они в настоящее время сталкиваются.

Чего не хватает, так это смелого, ориентированного на человека видения, преодолевающего зашоренность технократических, сформировавшихся под влиянием финансов стереотипов об экономическом росте и связывающего общие глобальные политические проблемы с улучшением повседневной жизни людей в Боготе, Берлине, Бамако, Бангкоке или Бостоне. Политика должна учитывать беспокойство не только о сохранении ими своей работы, но и о том, будет ли работа, которую они имеют, гарантировать безопасное будущее для них самих и их семей, будут ли за выплачиваемые ими налоги предоставляться общественные услуги, которые они хотят получать, и социальная защита, которая будет им нужна при плохом обороте дел, станут ли долги, которые они делают, чтобы иметь крышу над головой и еду на столе и дать школьное образование своим детям, бременем на всю жизнь, и будет ли сама планета и дальше поддерживать содержательную жизнь для их детей и внуков.

Через 40 лет вывод первого «Доклада о торговле и развитии» сохраняет свою актуальность:

Таким образом, нынешняя ситуация, как представляется, требует новой парадигмы развития, и эта парадигма должна будет прямо учитывать тот факт, что вопросы, касающиеся регулирования мировой экономики, с одной стороны, и долгосрочных целей развития, взаимосвязаны.

Существенные различия между тем и нынешним моментами в увязке долгосрочных целей развития с регулированием мировой экономики заключаются в увеличивающемся разрыве в доходах и имущественном неравенстве в странах на всех уровнях развития и надвигающемся климатическом кризисе. Возникнет ли новая политическая парадигма, которая поможет направить справедливый и включающий переход к декарбонизированному миру, — это по-прежнему открытый вопрос. Проще говоря, больше не вызывает сомнений, что от этой новой парадигмы зависит возможность отстроить мир лучше, чем прежде, для людей и всей планеты.

## С. Жизнь в прошлом

После любого кризиса возврат к докризисной практике служит соблазном для политиков как в развитых, так и в развивающихся странах. Однако, как отмечалось в предыдущем разделе, мудрость экономической политики, преобладавшей в последние десятилетия, не стала очевидной в подавляющем большинстве стран, особенно после глобального финансового кризиса. Даже когда появляются примеры успеха, эти достижения часто возникают в очень специфических обстоятельствах, что делает неясным общий выбор политики. Более того, как вновь продемонстрировали в этом году экстремальные погодные явления и появление новых штаммов вируса, может возникнуть множество непредвиденных обстоятельств, способных нарушить прогнозируемые экономические тенденции. Даже ближайшее будущее является неопределенным, и даже более того.

В этом разделе, помня об этих предостережениях, мы рассмотрим риски возврата к докризисной «нормальности» как цели послепандемического

восстановления для политики. Глобальная модель политики ООН (ГМП)<sup>5</sup> используется для определения вероятного воздействия заранее определенного набора мер политики на экономические показатели с учетом внешних шоков. Политические допущения, принятые для периода сценария, основаны на данных за предыдущие послекризисные периоды последних десятилетий, а также на продолжающихся в данный момент политических дискуссиях и заявлениях правительств, центральных банков и других важных игроков. Сценарий предполагает, что ответные меры политики в послепандемический период будут предусматривать следующее: а) ужесточение бюджетных расходов с целью сокращения дефицита ниже 3 % ВВП; б) дерегулирование рынка труда, ведущее к продолжающемуся давлению на долю заработной платы, чтобы заработная плата росла медленнее производительности труда, пока уровень безработицы не приблизится к уровню до Covid-19; в) продолжающиеся вливания ликвидности центральными банками,



направленные на стимулирование частных инвестиций; d) продолжающиеся меры либерализации рынков капитала (в том числе на основе продвижения торговых и международных инвестиционных соглашений).

Сможет ли такая конфигурация политики материализоваться — вопрос политических предположений. Здесь цель состоит в том, чтобы спровоцировать тщательное предварительное осмысление рисков, связанных с возвращением к нормальности в политике.

### 1. Картина роста

В таблице 2.2 представлены оценки темпов роста к 2030 году в основных регионах мира, если будет принято решение о возвращении к нормальности в политике. Это показывает вероятное торможение мировой экономики после восстановления 2021 года, который продолжится в 2022 году (см. главу I). Замедление будет таким, что средние темпы роста в период 2023–2030 годов будут ниже, чем в период после ГФК 2007–2009 годов, и еще ниже, чем после кризиса доткомов 2000–2001 годов<sup>6</sup>. Мы называем это замедление восстановительного роста потерей роста. Мы рассчитываем *потерю роста*, сравнивая темпы роста в этом смоделированном сценарии восстановления после

коронавируса с этими предыдущими фазами подъема, начиная с 1980 года. Мы показываем, что потеря роста после коронавируса по сравнению с предыдущими фазами значительна для всех регионов, при возможных различиях между ними.

Наш сценарий предполагает, что развитые страны Америки будут демонстрировать меньшую потерю роста, чем другие развитые регионы, в силу их, как представляется, относительно более активного подхода к макроэкономическому регулированию. Поразительный результат этого политического сценария — прогнозируемое более резкое замедление роста развивающихся стран. В этом сценарии потери роста в Латинской Америке меньше, чем в других развивающихся регионах, частично из-за более низких по сравнению с прошлыми периодами показателей роста, а также из-за экономических связей с относительно более успешными северными соседями и возвращения государства к более активной политике в некоторых странах. При этом дефицит почти на 5 п. п. в Китае не является признаком экономического спада, а, скорее, является продолжением целенаправленной перестройки, которая заложена в этом сценарии. На этом уровне агрегирования итоговые средние темпы роста Китая по-прежнему будут выше, чем в других странах мира.

**ТАБЛИЦА 2.2** Экономический рост регионов мира в 2001–2030 годах  
(в % за год при пересчете в постоянные доллары по рыночному курсу)

	2019	2020	2021	2022	2025	2030	«средняя за год 2001–07»	«средняя за год 2010–19»	«средняя за год 2023–30»	потеря роста по сравнению с прошлыми фазами подъема
<b>Весь мир</b>	2,45	-3,67	5,33	3,59	2,54	2,44	3,54	3,13	2,54	-0,80
Развитые страны Америки	2,14	-3,69	5,67	3,03	2,29	2,04	2,53	2,28	2,22	-0,18
Европа	1,46	-6,93	4,46	2,88	1,21	1,19	2,53	1,67	1,28	-0,82
Развитые тихоокеанские страны	0,94	-3,46	2,84	2,35	1,45	1,33	2,24	1,97	1,45	-0,65
Китай	6,11	2,30	8,34	5,75	4,73	4,34	10,96	7,80	4,59	-4,79
Восточная Азия за исключением Китая	3,17	-3,57	3,72	4,48	3,17	3,08	5,15	4,76	3,15	-1,80
Южная Азия	3,49	-5,57	5,68	5,62	3,43	3,65	6,72	5,89	3,64	-2,67
Западная и Центральная Азия	1,81	-2,72	3,69	3,07	2,34	2,18	5,15	4,02	2,34	-2,25
Латинская Америка и Карибский бассейн	-0,87	-6,70	5,46	2,53	1,94	1,80	3,36	1,83	1,93	-0,67
Африка	3,50	-3,58	3,16	2,70	2,54	2,38	5,30	2,70	2,51	-1,49

**Источник:** Глобальная модель политики Организации Объединенных Наций. Данные за прошлые периоды взяты из баз данных Секретариата Организации Объединенных Наций и МВФ; прогнозы на 2021–2030 годы — оценка.

**Примечание:** Регионы, указанные в таблице 1.1 (в модели Республика Корея отнесена к «развитым тихоокеанским странам»).

## 2. Пусковые механизмы замедления

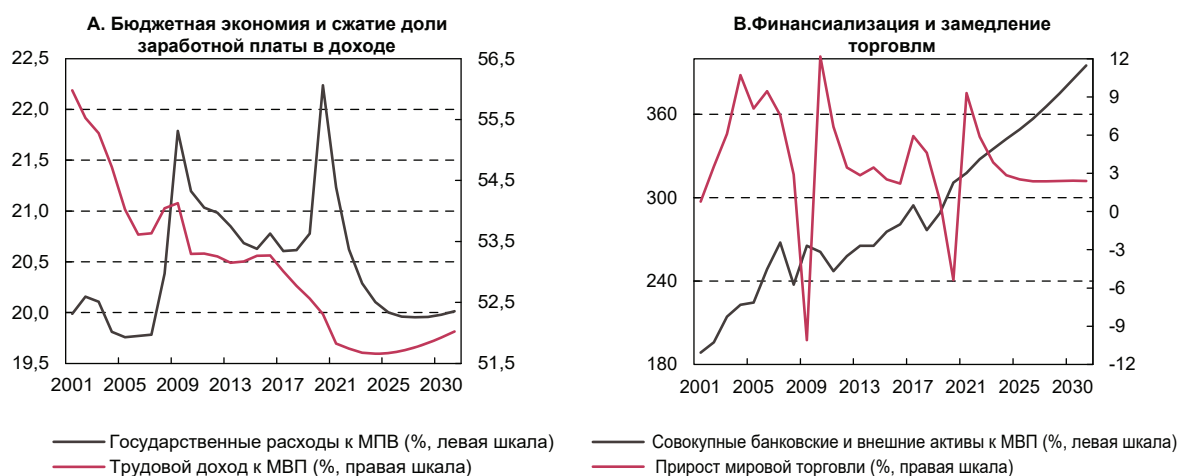
Условия внутренней политики, которые кардинальным образом влияют на результаты роста, представленные выше, обобщены на глобальном уровне на диаграмме 2.2 а). Как известно, государственные расходы на товары и услуги по отношению к ВВП с 1980-х годов заметно снизились (ДТР-2013, 2017; Izurieta et al., 2018), что связывается с доктриной ограниченной роли государства. Политика экспансии в иных случаях приводила к действиям по противодействию рецессии, как в случае с ГФК (и тем более с шоком Covid-19), но за этим следовало ужесточение бюджетов, в частности путем сокращения государственных расходов, когда политика должна была реагировать на неизбежный рост государственного долга, вызванный рецессией (Costantini, 2015; Lavoie and Seccareccia, 2017). Сокращение бюджета — не единственное средство снижения относительного долга, оно в большинстве случаев неэффективно и подрывает рост (Jayadev and Konczal, 2010; Storm and Naastepad 2012; Blanchard et al., 2015). Но, тем не менее, именно это решение чаще всего принималось после недавних кризисов.

Этот сценарий исходит из допущения об общем возвращении к более жесткой бюджетной политике, признавая, что в некоторых случаях (Китай, Европейский союз, Северная Америка и несколько развивающихся стран Восточной

Азии и Латинской Америки) обращение к жесткой экономии указывает на относительно более мягкую линию. Тем не менее в большинстве упомянутых случаев ожидаемые масштабы прямых вливаний в поток расходов на товары и услуги незначительны (см. главу I). В то же время нынешний относительный государственный долг беспрецедентен, и мало что может свидетельствовать о принятии долгосрочного политического рецепта снизить долговое бремя за счет бюджетной экспансии (см. также ДТР-2019). Таким образом, бюджетная политика в этом сценарии строится на модели сокращения бюджетного дефицита до менее 3 % ВВП к концу десятилетия, в результате чего динамика государственных расходов будет такой, какой она показана на диаграмме 2.2 а)<sup>7</sup>.

На диаграмме 2.2 а) также показана ретроспективная динамика доли заработной платы в мире. Как отмечалось в прошлых выпусках «Доклада», сокращение доли заработной платы стало нормой в большинстве стран с 1980-х годов. С 2000 по 2019 год его отношение к мировому валовому продукту (МВП) снизилось почти на 4 п. п. Как об этом будет сказано в следующем разделе, доля заработной платы, похоже, упала еще больше после шока, связанного с Covid-19. В нашем сценарии предполагается, что доля заработной платы будет и далее умеренно падать темпами, аналогичными наблюдавшимся в период после ГФК, особенно

**ДИАГРАММА 2.2 Основные определяющие факторы рассмотренного сценария: глобальные агрегаты в 2001–2030 годах**



**Источник:** Глобальная модель политики Организации Объединенных Наций. Данные за прошлые периоды взяты из массивов данных Секретариата Организации Объединенных Наций и МВФ; прогнозы на 2021–2030 годы — оценка.

до восстановления докризисной занятости, что займет несколько лет<sup>8</sup>. Это связано с тем, что директивные органы, столкнувшись с ослаблением совокупного спроса из-за вынужденного ужесточения бюджетной политики и опасаясь чрезмерного роста спроса частного сектора (из-за опасений инфляционного давления или финансовой нестабильности), склонны отдавать предпочтение варианту повышения экспортной конкурентоспособности для занятия доли рынка. В нынешней политической парадигме ослабление позиций работников представляется стандартным вариантом снижения удельных затрат<sup>9</sup>.

Совокупный набор условий внутренней политики отражается в продолжающемся ускорении темпов финансиализации, на что указывает тенденция роста отношения внешних и банковских финансовых активов к МВП (диаграмма 2.2 b))<sup>10</sup>. Отчасти это отражает желание разработчиков политики расширить экспортный спрос с помощью выхода на внешние рынки благодаря углублению торгово-финансовых соглашений (Kohler and Cripps, 2018). Но отчасти это также является результатом продолжающегося использования смягчения денежно-кредитной политики и создания ликвидности для поддержки производственных инвестиций (Dow, 2017; Epstein, 2019; Gabor, 2021). Как хорошо известно, в условиях вялого совокупного спроса потенциальные инвесторы в производство скорее будут изыскивать возможности прибыльных инвестиций в финансовом секторе (Bhaduri et al., 2015). Линия, показывающая рост импортного спроса, — не допущение, а эндогенный результат проводимой политики. Как показано на графике, ярко выраженные циклические колебания роста торговли следуют ритму крупнейших экономических кризисов. Модель отражает чувствительность объема импорта к глобальной конъюнктуре спроса, слабое влияние снижения тарифных барьеров и негативный эффект ускорения финансиализации, которая отвлекает средства от кредитов для производства и создания рабочих мест (см. также *ДТР-2016* ).

### **3. Неблагоприятная конъюнктура для большинства развивающихся регионов**

Ключевые допущения о возвращении к нормальной политике реализуются в рамках нынешней структуры глобального управления.

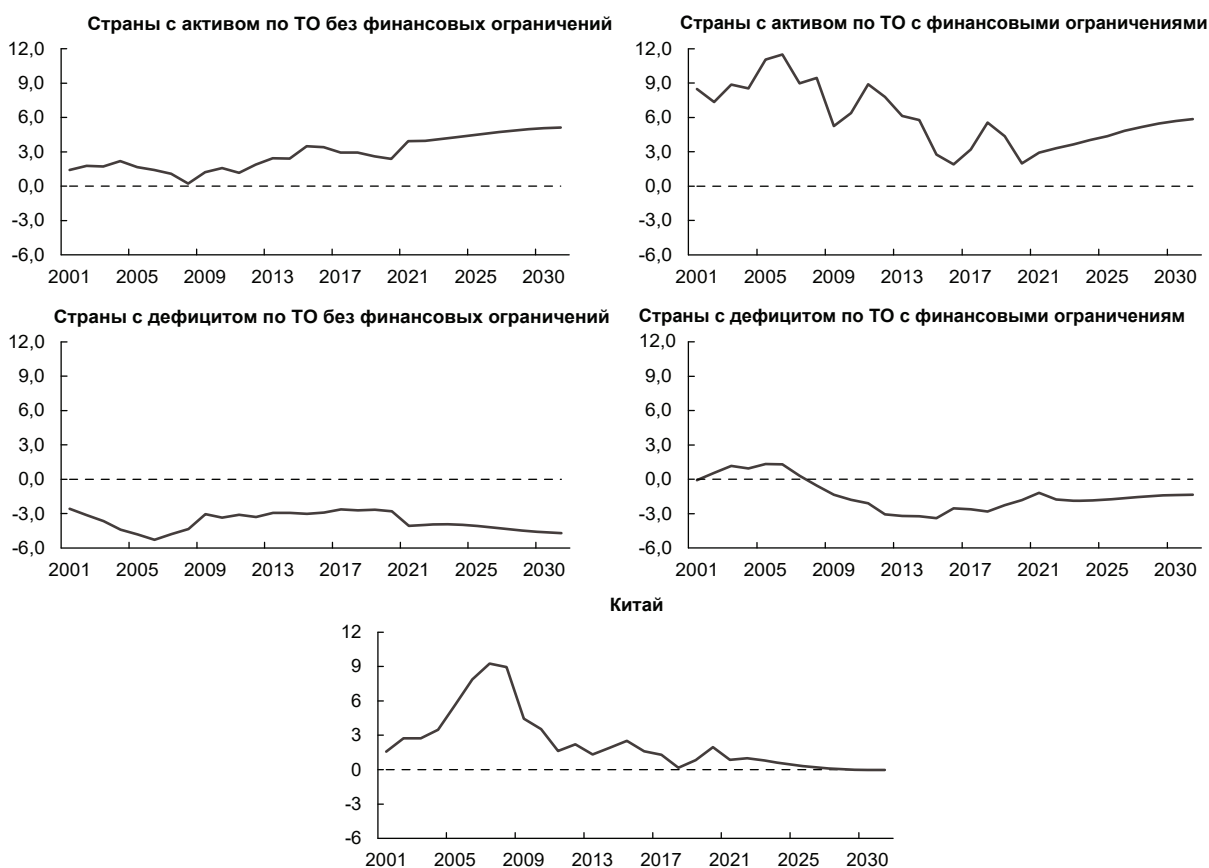
Эта структура включает усиление влияния корпоративных игроков и растущее бремя (государственного и частного) долга во всем мире, что углубляет уязвимость большинства развивающихся стран, которые не выпускают валюты, обращающиеся на международных рынках. Как отмечалось в главе I, структура частного финансирования порождает волны притока и оттока средств, неподконтрольные влиянию политики, усиливая наихудшие аспекты нынешнего управления<sup>11</sup>.

Таким образом, развивающиеся страны все чаще вынуждены стремиться получить иностранную валюту, необходимую для выполнения своих внешних обязательств, за счет экспорта. В зависимости от начальных условий, наличия ресурсов, определяемых извне колебаний цен и т. д., немногие из них могут стать успешными (нетто-) экспортерами. И даже тогда им придется прибегать к дефляционной политике, чтобы сдерживать рост импорта и связанные с этим финансовые утечки. Большинство других развивающихся стран, вероятно, сохранят структурный дефицит и столкнутся с более высокими расходами на внешнее финансирование (McCombie and Thirlwall, 1994; Barbosa-Filho and Izurieta, 2020). Что касается развитых стран, то ограничения роста, созданные самими странами из-за сжатия доли заработной платы, неадекватного спроса государственного сектора и ускоренной финансиализации, вероятно, усилят тенденцию усиления макрофинансовых диспропорций.

Исходя из этого по макроэкономическим тенденциям страны могут подразделяться на связанные финансовыми ограничениями (большинство развивающихся стран) и не связанные финансовыми ограничениями (развитые страны). Внутри каждой категории можно дополнительно выделить страны со систематическим активом и дефицитом. Китай представлен отдельно, поскольку он больше не соответствует ситуации стран с активом (в нем рост все в большей степени зависит от внутреннего спроса) или стран с ограниченными финансовыми возможностями (с учетом достижений в международном использовании его валюты, а также большого объема его резервов). Конфигурации их текущих операций показаны на диаграмме 2.3<sup>12</sup>.

Показатели счета текущих операций этих групп в период сценария являются эндогенным

**ДИАГРАММА 2.3** Текущие операции отдельных групп в 2001–2030 годах  
(% ВВП)



**Источник:** См. диаграмму 2.2.

**Примечание:** К числу стран с активом по текущим операциям, не связанных финансовыми ограничениями, относятся Европейский союз и другие страны Западной Европы, Израиль, Республика Корея и Япония. К странам с дефицитом по текущим операциям, не связанным финансовыми ограничениями, относятся Австралия, Канада, Новая Зеландия, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты Америки. К числу стран с активом по текущим операциям, связанных финансовыми ограничениями, относятся крупные развивающиеся страны Восточной Азии (за исключением Китая) и Западной Азии (за исключением Израиля) и Российская Федерация. К странам с дефицитом по текущим операциям, связанным финансовыми ограничениями, относятся все другие развивающиеся страны.

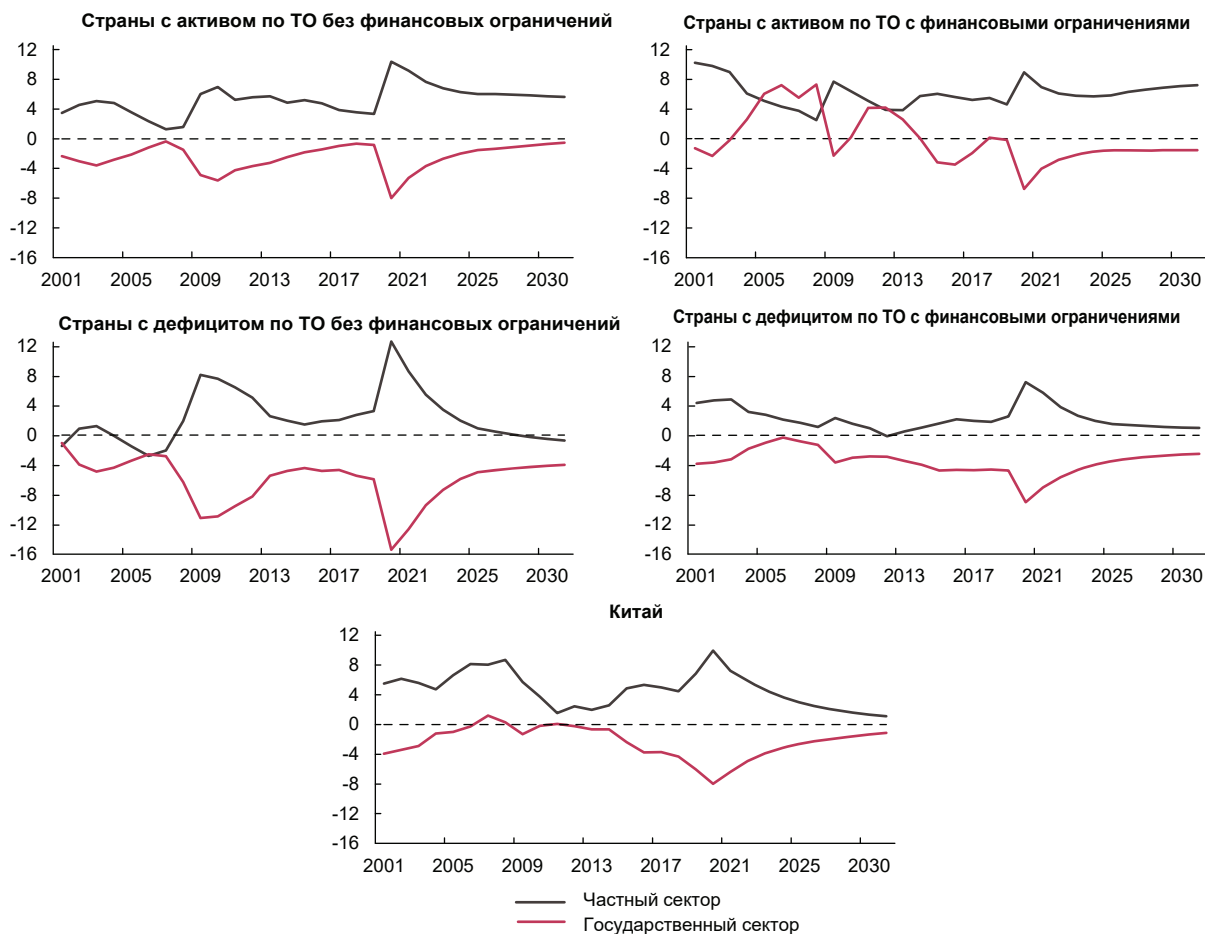
результатом взаимодействия предполагаемой внутренней политики, финансовых ограничений, упомянутых выше, и ожидаемых поведенческих реакций частного сектора в каждой из исследуемых стран. Эти элементы, обсуждаемые ниже, помогут объяснить тенденции экономического роста.

Сальдо по текущим операциям, согласно балансовым принципам, в точности равно сумме чистых кредитных позиций государственного и частного сектора (показано на диаграмме 2.4 для каждой группы стран). Поскольку все линии показывают последующие потоки сбережений (располагаемый доход государственного или частного сектора за вычетом текущих и инвестиционных расходов), движение вниз указывает на вливание платежеспособного спроса, а движение

вверх — на утечку. Графики сами по себе не показывают, является ли сокращение дефицита (движение вверх) результатом в первую очередь сокращения расходов или увеличения доходов. Но общее наблюдение, которое можно сделать в отношении «нормальных» периодов роста, заключается в стабильности отношения государственных доходов и национального дохода. Таким образом, движение вверх чистой кредитной позиции государственного сектора (сокращение дефицита) в период сценария в основном отражает степень сокращения расходов в результате предполагаемого перехода к бюджетной экономии.

Тенденция на основе прошлого опыта, которая была продлена до 2030 года в соответствии с концепцией сценария, заключается в том, что

**ДИАГРАММА 2.4** Чистое кредитование частного и государственного сектора в 2001–2030 годах (% ВВП)



**Источник:** См. диаграмму 2.2.  
**Примечание:** Состав групп стран см. в диаграмме 2.3.

страны с активом по текущим операциям как правило имеют небольшой дефицит государственного сектора. В процессе уменьшения дефицита расходы не растут теми же темпами, что и доходы. Таким образом, изымая спрос государственного сектора из потока создаваемых доходов, если только соответствующие дополнительные расходы не производятся их частным сектором, эти страны будут оказывать дефляционное давление на остальной мир. Иными словами, результирующее чистое изъятие расходов по отношению к доходу стран с активом предполагает сокращение потенциального дохода в странах-партнерах.

Таким образом, при принятом допущении сдвига в сторону бюджетной экономии динамика роста будет в основном зависеть от поведения частного сектора, который в свою очередь зависит от финансовых условий. Чтобы проиллюстрировать

это, стоит вспомнить реакцию Китая после ГФК. Как и во всех других группах, глобальный шок 2008–2009 годов повлек за собой внезапное увеличение бюджетного дефицита. Но самый резкий рост совокупного спроса произошел в частном секторе (движение чистой кредитной позиции вниз). Этому способствовали финансовые условия, созданные для поддержки инвестиций. И такие условия были сохранены и на протяжении значительной части периода после ГФК с двойным эффектом генерирования быстрого роста внутри страны и содействия глобальному спросу. Аналогичная конфигурация сохраняется и в период восстановления после Covid-19, с той заметной разницей, что ожидается больший упор на поддержку спроса домохозяйств, чем на инвестиции предприятий. Излишне говорить, что резервы ликвидности для поддержания расходов частного сектора связаны с финансовыми рисками (*ДТР-2020*), но

в той мере, в какой Китай не эмитирует валюты, свободно обращающейся на мировых финансовых рынках, а потоки капитала тщательно контролируются, эти риски можно тщательно контролировать.

В других странах с активом большой бюджетный дефицит в 2021 году сократится относительно быстро в период сценария. За первые четыре года страны, не связанные финансовыми ограничениями, сократили государственный дефицит на 71 %, а страны с финансовыми ограничениями — на 62 %. При этом экспортная ориентация этих стран, которая также способствует продолжающемуся сжатию доли заработной платы, приводит к сокращению значительного профицита их частного сектора, но только на 30 % (страны без финансовых ограничений) и 16 % (страны с ограниченными финансовыми возможностями). В целом сокращение государственных расходов, значительно превышающее рост частных расходов, вызывает замедление роста как внутри страны, так и за рубежом. Такое положение дел очень похоже на положение после ГФК.

Центральное различие между этими странами с активом связано с финансовыми условиями. Во время шока, связанного с Covid-19, не связанные финансовыми ограничениями (развитые) страны нарастили большие чистые кредитные позиции (накопления) частного сектора<sup>13</sup> и сохраняют в период после пандемии умеренно высокий уровень частных сбережений путем увеличения ликвидности (создаваемой центральными банками в электронном виде), благодаря которой внутренние и международные портфельные инвестиции становятся привлекательными из-за повышения стоимости активов.

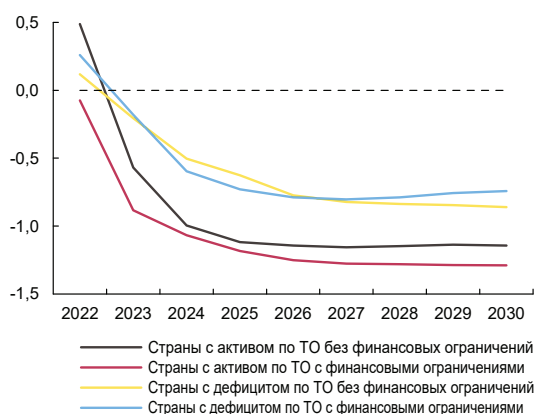
При этом динамика сбережений частного сектора в странах с ограниченными финансовыми ресурсами (развивающихся странах) в большей степени зависит от международной финансовой конъюнктуры, чем от внутренних денежно-кредитных стимулов. Вложения частных накоплений в финансовые активы обычно тяготеют к зарубежным инвестициям в резервных валютах, в то время как потоки заимствований в основном зависят от внешних (глобальных) факторов. Особенно в условиях замедления роста и потенциальной глобальной финансовой нестабильности накопления

частного сектора в этих странах часто растут и вкладываются в зарубежные активы<sup>14</sup>. Это в свою очередь вынуждает правительства нести более высокие расходы (из-за роста процентной премии) на финансирование бюджета. Поскольку издержки увеличивают бюджетный дефицит, для достижения такой же степени бюджетной «консолидации», как и в странах без финансовых ограничений, необходимо усилить сокращение расходов. Таким образом, внутренние дефляционные последствия аналогичных мер бюджетной экономии больше для развивающихся стран. В условиях политики, принятых в этом сценарии, связанные финансовыми ограничениями страны с активом, скорее всего, испытают замедление роста (при котором ослабляются как внутренние, так и внешние источники спроса) в сочетании с ростом объема внутреннего частного капитала, выводимого за рубеж, особенно по мере замедления роста.

В странах, как правило имеющих дефицит по текущим операциям, основные движущие силы роста зависят от внутреннего спроса. Для (развитых) стран, не имеющих финансовых ограничений, хотя в них может преобладать бюджетная экономия, цели бюджетной коррекции кажутся более умеренными, чем где-либо еще, отчасти из-за привилегии, предоставленной странам, которые могут выпускать международно признанные валюты без серьезного рыночного давления, а отчасти потому, что структура их экономики частично зависит от вливаний государственного сектора в спрос («мягкие бюджетные ограничения» согласно Galbraith, 2008). Более того, внутреннее создание ликвидности оказалось эффективным и мощным средством ускорения роста спроса частного сектора (сокращая или устраняя его позиции по чистому кредитованию), подкрепляемым удорожанием активов (Godley and Lavoie 2007: 74–77; Costantini and Seccareccia, 2020). Благодаря международному статусу их валют (который может даже вызвать дополнительный приток из-за рубежа при изменении мировой конъюнктуры), они могут подпитывать с помощью форсирования кредита рост расходов частного сектора.

Наоборот, ограниченные в финансовых возможностях (развивающиеся) страны с дефицитом не могут добиться значительного смягчения за счет создания внутренней ликвидности: дефицит государственного сектора сокращается в

**ДИАГРАММА 2.5** Прогноз динамики роста в зависимости от макрофинансовых тенденций в 2022–2030 годах



**Источник:** См. диаграмму 2.2.

**Примечание:** Состав групп стран см. в диаграмме 2.3.

результате принятия мер экономии, и в то время как профициты частного сектора могут сокращаться (реально способствуя росту совокупного спроса), частное потребление или инвестиции, вероятно, будут во многом зависеть от притока иностранного капитала, который i) находится вне контроля политики стран и ii) стоит дорого, создает риски и нестабилен. Кроме того, в этих странах, которые имеют структурные ограничения и подвержены циклам подъема–спада, значительная часть их частных расходов связана с ввозом готовых изделий, которые не могут быть произведены внутри страны, поскольку индустриализация требует доступного и стабильного финансирования. Таким образом, платежеспособный спрос может не ослабнуть так сильно, как в странах с финансовыми ограничениями, но поддержание роста порождает все больший риск финансовой нестабильности.

#### 4. Преодоление дилемм взаимозависимости

При нынешней макрофинансовой структуре мировой экономики возврат к доковидной политической норме с ее жестким бюджетным аскетизмом, ограничением роста заработной платы и мягкой денежно-кредитной и финансовой политикой ляжет тяжелым бременем на развивающиеся страны.

Как и в период, предшествовавший ГФК, такая политика, по-видимому, обеспечивает

устойчивый рост до тех пор, пока под контролем остаются финансовые риски. Может возникнуть соблазн считать, что возврат к сходной политике в период после пандемии может ускорить рост на достаточно долгое время, так что выгоды перевесят потенциальные потери, скажем, от еще одного глобального финансового кризиса. Но это было бы необоснованным оптимизмом. Воспроизводя аналогичные пусковые сигналы политики и анализируя мировую экономику по модели, которая учитывает конфигурацию внешних диспропорций и финансовых ограничений, мы показали, что заметное замедление роста станет более вероятным результатом и скорее раньше, чем позже.

Разработчики политики стран с активом обычно оправдывают этот набор политических решений заверениями о том, что их акцент на финансовой устойчивости и бюджетной осмотрительности гарантирует их экономический рост. Но на этот раз все будет не так. На диаграмме 2.5 показан график потерь роста для четырех категорий стран в период сценария<sup>15</sup>. Эти ряды показывают потери экономического роста этих групп в процентном выражении каждый год по сравнению со средними темпами экономического роста тех же стран за все периоды подъема с 1980-х годов. Вероятно, больше всего потеряют обе группы стран с активом — около 1,2 п. п. роста каждый год. В этих двух группах относительно более сильные удары испытают (развивающиеся) страны с ограниченными финансовыми возможностями. В странах с дефицитом по текущим операциям также произойдет значительное замедление темпов роста, примерно на 0,8 п. п. ежегодно, при условии предотвращения системных шоков, связанных с нарастанием финансовой уязвимости. Излишне говорить, что в случае серьезного финансового краха в сложившихся сейчас в мире условиях ни страны с дефицитом, ни страны с активом не будут ограждены от достаточно болезненных последствий.

Обоснование этого неблагоприятного исхода для финансово благополучных стран с активом<sup>16</sup> довольно просто. Во-первых, на этот раз в большинстве стран мира доля заработной платы достигла «твердого дна». Наемные работники, малоземельные крестьяне и неформальные работники получают доходы намного ниже уровня их вклада в производство продукции в прошлые периоды. Это в беспрецедентной

степени влечет за собой либо недопотребление, либо чрезмерное заимствование.

Во-вторых, возвращение к жесткой бюджетной экономии, направленной на сокращение дефицита, вероятно, повлечет за собой ускоренное падение платежеспособного спроса. Это связано с тем, что, с одной стороны, преобладание глобальных финансов приведет к увеличению стоимости государственного долга, что, как отмечалось ранее, потребует большего сокращения реальных расходов государственного сектора. С другой стороны, бюджетные мультипликаторы выше на более низких уровнях совокупной активности, что, в свою очередь, означает, что меры экономии окажут более масштабное негативное влияние на совокупный спрос.

В-третьих, расходы государственного сектора на товары и услуги по отношению к национальному доходу в последние десятилетия сокращались. Как ясно показал Мински (Minsky, 1982) и подтвердили целые десятилетия наблюдений после Великой депрессии, меньший государственный сектор затрудняет противодействие циклическим колебаниям спроса, из-за чего экономика становится более уязвимой для шоков со стороны частного сектора.

В-четвертых, финансовые инновации и углубление глобализации значительно упрощают,

повышая также его привлекательность, перемещение ресурсов, потенциально имеющихся для расходования и инвестиций, в спекулятивную деятельность без прямого воздействия на мировой спрос (Nesvetailova, 2007).

Наконец, как показано в предыдущих выпусках «Доклада», сокращение доли заработной платы в сочетании с жесткой экономией и сужением государственного сектора, а также усиление финансиализации налагают дополнительные ограничения на рост импорта, тормозя мировую торговлю.

Таким образом, глобальное дефляционное воздействие этих факторов в их сочетании, вероятно, будет серьезным и чрезвычайно сильно повлияет на страны, которые в относительно большей степени зависят от внешнего спроса, чем от внутренних условий воспроизводства, и в первую очередь развивающиеся страны. Проблемы медленного роста, с которыми столкнутся страны с активом в случае повсеместного возврата к прошлой политике, должны побуждать разработчиков политики искать более действенные способы поддержания роста путем сочетания вливаний спроса и более жестких ограничений спекулятивного финансирования. И поскольку рост является глобально взаимосвязанным результатом, политика его достижения должна координироваться на международном уровне.

## **D. От экономического восстановления к отстраиванию лучше, чем было**

Избегать политических ошибок прошлого необходимо, но этого недостаточно для восстановления после Covid-19. Лучший мир появится после пандемии только тогда, когда мощный экономический подъем будет поддерживаться и координироваться во всех регионах мировой экономики, если экономические выгоды подъема будут в первую очередь получены домохозяйствами со средним и низким доходом, если медицинское обслуживание, включая свободный доступ к вакцинам, будет действительно считаться глобальным общественным благом и если во всех странах произойдет скоординированный большой рывок инвестиций в безуглеродные источники энергии.

Все это сложные задачи сами по себе, тем более что они тесно связаны с необходимостью одновременного прогресса на всех фронтах; кроме того, политика не может больше игнорировать сложность проблемы, предлагая упрощенные теории о том, как все встает на свои места, стоит только установить правильным ценам. Как было показано в предыдущем разделе, возвращение к прежнему порядку вещей к концу десятилетия приведет к еще более хрупкому и разделенному миру. Сегодня этому миру необходимо планирование, а не пошлости.

Размышления о том, как установить связи на всех этих фронтах, могут помочь тому, чтобы направить мысли и действия на некоторые



основные элементы успешной стратегии и одновременно приблизиться к решению пугающе сложной задачи политики. В частности, с успехом на всех фронтах, зависящим от увеличения производственных инвестиций, создания достойных рабочих мест и сокращения разрыва в уровне благосостояния и доходов, в этом разделе рассматриваются некоторые ответные меры политики, принятые в развитых странах после Covid-19 в отношении сокращения неравенства, противодействия корпоративной погоне за рентой и продвижения зеленых инвестиций.

### 1. Предотвращение раздельного развития

После десятилетий растущего неравенства, тенденций поляризации (*ДТР-2017, 2020*) и пандемии, в беспрецедентных масштабах уничтожившей рабочие места, восстановление экономики дает возможность перебалансировать распределение доходов внутри стран и между странами. И все же, несмотря на призывы лидеров «семерки» «отстроить мир лучше, чем было», на самом деле из пепла 2020 года могут восстать разные экономические миры, шансов на объединение которых будет мало без согласованных мер по реформе на национальном и международном уровне.

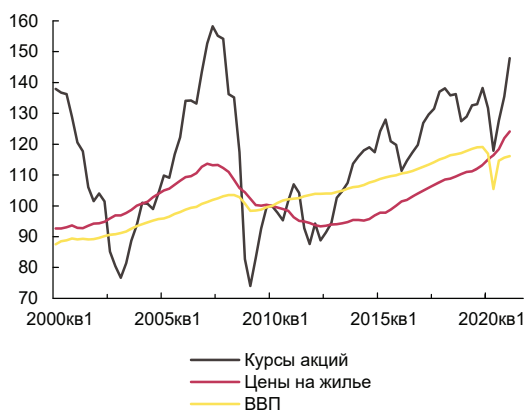
Все последствия кризиса Covid-19 для неравенства внутри стран и между проявятся не сразу (Ferreira, 2021). Но поскольку вакцины все еще остаются далекой надеждой для большинства населения мира, разрыв в уровне жизни между развитыми и развивающимися странами, который сократился за несколько лет с начала нового тысячелетия, вероятно, снова возрастет. В большинстве развивающихся стран бюджетная и денежно-кредитная экспансия в значительной степени сдерживается внешними факторами: ограниченным интересом финансовых рынков к долговым обязательствам в местных валютах, риском необходимости перехода к программе жесткой экономии, если возникнет необходимость в помощи МВФ, а также перепадами международного движения капитала. Как отмечалось в предыдущем разделе, неспособность устранить эти ограничения приведет к повторению неравномерных подъемов прошлого. Кроме того, развитые страны не выражают готовности согласиться с созданием многостороннего механизма упорядоченного урегулирования долга, вместо этого упорствуя в тех представлениях,

что просвещенная рыночная ответственность в сочетании со специальными программами пере-профилирования и финансовой дисциплиной в конечном итоге уменьшит стресс от чрезмерного долгового бремени (см. разделы В и D главы I).

Что наиболее важно, многие меры политики, используемые развитыми странами для обеспечения краткосрочной поддержки и долгосрочного роста, включая бюджетную и денежно-кредитную экспансию, поддержку их высокотехнологичных секторов и защиту традиционных секторов и торговли нематериальными активами, в отсутствие действенной международной координации и компенсационных мер могут помешать развивающимся странам оправиться от рецессии, вызванной пандемией. Фактически, низкие по сравнению с прошлыми периодами процентные ставки в развитых странах в сочетании со спекулятивной нацеленностью инвесторов на высокую доходность привели к крупному притоку капитала на некоторые развивающиеся и сырьевые рынки, в том числе продовольственные, с неблагоприятными последствиями для продовольственной безопасности в других странах мира (см. раздел С главы I). Более того, без увеличения масштабов многосторонней финансовой поддержки инвестиций в проекты предотвращения изменения климата валютные ограничения, вероятно, еще больше усилятся для многих развивающихся стран, поскольку их экспорт будет облагаться углеродным корректирующим налогом. При этом в развивающихся странах сохраняется чрезвычайная ситуация в области здравоохранения. В результате развивающиеся страны более чем когда-либо, вероятно, столкнутся с необходимостью сократить расходы на оплату труда и общественные услуги в тщетной попытке за счет экспорта добиться восстановления, что еще больше усугубит неравенство внутри страны.

Наоборот, намечившееся оживление в развитых странах было вызвано бюджетной экспансией, поддерживавшей доходы домохозяйств, и денежно-кредитной политикой, позволившей избежать финансового коллапса в момент наибольшей уязвимости экономики и открыть предприятиям доступ к дешевому кредиту, необходимому для сохранения достаточной ликвидности в период мер изоляции. В будущем рост будет продолжаться до тех пор, пока будет проводиться нынешняя политика, и может даже

**ДИАГРАММА 2.6 Жилье, акции и производство в развитых странах с первого квартала 2000 года по первый квартал 2021 года**  
(Индекс реальных цен, 1 кв. 2010 года = 100)



Источник: Данные ОЭСР и МВФ.

Примечание: Средние индексы, взвешенные по номинальному ВВП. Имеются данные по 42 странам: Австралии, Австрии, Бельгии, Бразилии, Венгрии, Германии, Греции, Дании, Израилю, Индии, Индонезии, Ирландии, Исландии, Италии, Испании, Канаде, Китаю, Колумбии, Латвии, Люксембургу, Мексике, Нидерландам, Новой Зеландии, Норвегии, Польше, Португалии, Республике Корея, России, Словакии, Словении, Соединенному Королевству, Соединенным Штатам, Турции, Финляндии, Франции, Чехии, Чили, Швейцарии, Швеции, Эстонии, Южной Африке, Японии.

получить больший импульс, по крайней мере, в той степени, в которой озабоченность по поводу изменения климата стимулирует ускорение инвестиций в зеленые технологии (см. следующий раздел).

Однако глубинные структурные проблемы, возникшие до пандемии, продолжают по-прежнему омрачать перспективы будущей стабильности. Опасность расхождения путей восстановления между странами имеет аналог в виде К-образного восстановления среди домохозяйств, которое отражает существующую структуру неравенства внутри стран. С одной стороны, как отмечалось в главе I, вознаграждение генеральных директоров выросло более чем на 18 % в течение 2020 года и на поразительные 1322 % с 1978 года. С другой стороны, значительная часть американских работников с минимальной заработной платой в 7,25 долл. в час во время пандемии имели даже более высокий еженедельный доход не работая, а получая в качестве безработных федеральное пособие в размере 300 долл. (Matthews, 2021). В этих

условиях денежно-кредитные меры, применявшиеся во время кризиса, были обоюдоострыми: они, несомненно, предотвратили финансовый крах, но также способствовали масштабному удорожанию активов, что в значительной степени способствовало неравенству доходов и имущественному неравенству.

Как об этом было сказано в предыдущем разделе, в условиях финансиализации как всепроникающей черты мировой экономики, побуждавшей к погоне за рентой, несбалансированная макроэкономическая политика имела место практически во всех развитых странах после того, как в 2000 году лопнул пузырь доткомов, хотя аналогичные тенденции можно найти и в некоторых странах — развивающихся рынках. Если разработчики политики оставят этот вопрос без внимания, расхождение путей восстановления в финансовом секторе и в других секторах экономики, увеличивая разрыв, который уже был замечен до Covid-19, создаст препятствие, вероятно, непреодолимое, для того, чтобы «отстроить лучше, чем было». Диаграмма 2.6, на которой показано, как после глобального финансового кризиса цены на жилье и курсы акций во всем мире стали тесно коррелировать друг с другом, демонстрируя резко восходящую тенденцию и все больше отклоняясь от более низкого тренда производства, дает представление о политических вызовах (см. также диаграмму 1 приложения).

Предотвращение расходящейся динамики развития, вероятно, во многом будет зависеть от того, как в политике развитых стран будет решаться проблема неравенства. В Соединенных Штатах Covid-19 в общей сложности стал причиной наибольшего числа смертей на тысячу жителей среди развитых стран с непропорционально большой долей женщин и меньшинств, а также семей с низкими доходами. Шок ударил по и без того раздробленной экономике, разделенной на «ведущие» сектора с высокой заработной платой и высокой производительностью труда и «отстающие» секторами с низкой заработной платой и низкой производительностью (ДТП-2020; Taylor, 2020). К 2019 году в результате десятилетий подавления роста заработной платы, слабой социальной защиты и переноса производства за рубеж половина экономически активного населения (80 млн работников) оказалась в тяжелых условиях, часто в долгах и с ограниченным доступом к медицинскому обслуживанию.

На фоне этой и без того поляризованной экономики изменения в распределении доходов во время пандемии следовали знакомому сценарию: поскольку рецессия съела прибыль, доля труда в доходе сначала выросла, отчасти из-за специальных мер государства, таких как денежные пособия и увеличение выплат по безработице, но затем снова уменьшилась в результате увольнений. Через пять кварталов после первого удара рецессии, доля труда в доходе, похоже, с небольшими колебаниями, демонстрирует понижающую тенденцию. Эти сроки очень похожи на те, что имели место во время глобального финансового кризиса в 2008–2009 годах, с несколько более сильными последствиями (диаграмма 2.7).

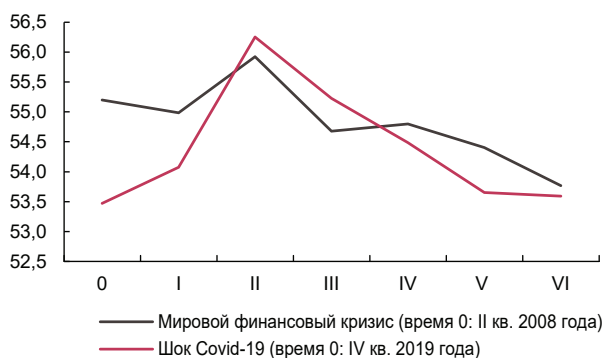
Данные на уровне секторов все еще неполны, но агрегированные данные уже ясно указывают на усиление неравенства: в то время как безработица резко выросла в 2020 году и остается на 2 п. п. выше уровня 2019 года, общая сумма оплаты труда уже вернулась на прежний уровень. Более того, она превзошла докризисный уровень в четвертом квартале 2020 года, когда безработица все еще составляла 7 %. Это говорит о том, что у некоторых из работников, оставшихся занятыми во время пандемии,

доходы выросли. Поскольку такой рост вряд ли произошел в случае критически важных работников, вероятно, речь идет о росте доходов работников в «первоклассной» экономике, которые работали удаленно в высокопроизводительных секторах с высокой заработной платой, включая высокие технологии и фармацевтику (BIS, 2021; Gould and Kandra, 2021). Иными словами, для значительной части экономически активного населения восстановления экономики Соединенных Штатов еще не произошло.

В 2020 году и в первой половине 2021 года государственные выплаты и меры государственной помощи, включая единовременные пособия, отказ от принудительного взыскания ипотечной задолженности и мораторий на выселение, предотвратили более глубокий социально-экономический кризис, помогли облегчить тяжелое положение тех, кто находится на нижней ступеньке лестницы доходов — при значительном снижении доли неимущего населения в 2021 году по некоторым оценкам (Parolin et al., 2021) — и, возможно, в долгосрочной перспективе способны повысить эффективность экономики Соединенных Штатов. Однако для того, чтобы обратить вспять десятилетия подавления заработной платы, потребуются не только временные меры, при том что с начала 2021 года дискуссии о прямом вмешательстве государства путем повышения минимальной заработной платы, похоже, затихли.

Крупные денежные выплаты меньше способствовали росту ВВП и созданию рабочих мест, чем возможные прямые расходы на товары и услуги, поскольку часть таких выплат отложена в виде сбережений. Это хорошо известный эффект денежных выплат, и на начальном этапе кризиса он, вероятно, соответствовал цели удержания людей дома. Но в 2020 году рост личных сбережений был огромным, превысив 12 % ВВП. В какой степени это было вызвано сбережениями за счет одновременных выплат, пока неясно, но кажется реалистичным, что большая часть увеличения была вызвана ростом стоимости существующих активов. Тем не менее финансовые трансферты частному сектору в сочетании с политикой денежно-кредитной экспансии подпитывали рост на финансовые активы и недвижимость, еще больше углубляя имущественное неравенство.

**ДИАГРАММА 2.7** Доля труда в Соединенных Штатах после рецессии (%)



**Источник:** US Bureau of Economic Analysis. National Income and Production Accounts (NIPA), Table 1.10; released 29 July 2021.

**Примечание:** i. Доля заработной платы — доля «оплаты труда работников» в валовом внутреннем доходе (ВВД). ii. Оплата труда работников за II кв. 2021 года — официально опубликованная (предварительная) цифра. ВВД за II кв. 2021 года был рассчитан на основе допущения о сохранении той же динамики ВВП.

Каким будет путь восстановления и будет ли он охватывать всех или нет, зависит от проводимой политики инвестиций и регулирования рынка труда, изложенной в законопроектах, обсуждаемых в настоящее время. Срок действия недавно принятых мер социальной защиты в основном истекает в 2021 году. По мере постепенного свертывания таких мер и нарастания необходимости сокращения государственного долга бюджетная политика может вернуться к режиму жесткой экономии, чтобы купировать последствия планов восстановления.

Избежать этого пути — главное условие включающего всех восстановления. Одна из проблем для государства на предстоящий период, заключается в том, чтобы убедить домохозяйства потратить часть сбережений, накопленных во время пандемии. Если большая часть сбережений принадлежит среднему классу, то от их расходования его, вероятно, удерживает недостаточная уверенность в будущей экономической безопасности или чрезмерная уверенность в финансовой отдаче. Эту проблему можно решить с помощью политики, укрепляющей гарантии занятости и рост заработной платы, государственных инвестиций и менее экспансионистской денежно-кредитной политики. Если большая часть сбережений принадлежит богатым, направление их на реальные расходы, вероятно, потребует повышения предельных налоговых ставок для передачи части богатства государству, которое сможет его продуктивно использовать. Налог на богатство, уплачиваемый с общей суммы активов таким же образом, как домовладельцы платят налоги на имущество, откроет новые возможности обеспечения справедливого налогообложения и поможет обратить вспять существующее неравенство.

Общий план мог бы включать улучшение физической инфраструктуры — на основе программ государственных инвестиций и стимулов для частных инвестиций, направленных на декарбонизацию экономики, — и «социальной инфраструктуры», например введение бесплатного ухода за детьми и высшего образования в целях обеспечения роста заработной платы и производительности труда. В нем также признается важность обрабатывающей промышленности как движущей силы роста производительности труда и намечается перспектива частичного обращения вспять вынесения производства за рубеж и обуздания

концентрации компаний. Составляя 4,5 трлн долл.<sup>17</sup> за восемь лет, предлагаемые расходы составят 2,5 % годового ВВП, начиная с 2022 года, что достаточно для того, чтобы начать решать давние проблемы неравенства и недоинвестирования.

Как обсуждалось в предыдущей главе, Европейский союз пережил более серьезную рецессию, чем Соединенные Штаты, в основном из-за широко распространенных и продолжительных мер изоляции. Хотя частный сектор ограничил свои расходы, занятость сократилась меньше, чем в Соединенных Штатах, благодаря более строгим правилам увольнения. Обширные системы социальной защиты помогли поддерживать располагаемый доход, но готовность потребителей тратить все еще находится на низком по сравнению с прошлыми периодами уровне, о чем свидетельствует норма сбережений в 21 % располагаемого дохода (на середину 2021 года) по сравнению с 12 % в Соединенных Штатах (при сходстве долгосрочных показателей).

Частично это может быть связано с недостаточной финансовой поддержкой со стороны государства в 2020 году. Но это также, вероятно, отразит асимметричное восстановление доходов в 2021 году, что даст преимущество тем, кто больше зарабатывает и соответственно больше сберегает. Данные по этому вопросу еще не дают оснований для окончательных выводов, но основная проблема в достижении включающего восстановления в Европейском союзе связана с растущим неравенством в результате усиливающегося экономического дуализма.

В трех крупнейших странах Европейского союза — Германии, Италии и Франции — в течение двух десятилетий рост производительности труда был низким или отрицательным, при этом заработная плата в низкопроизводительных секторах значительно уступала заработной плате в секторах с высокой производительностью труда (Capaldo and Ömer, 2021). Доля труда в доходе существенно снизилась, хотя большую часть потерь понесли работники и без того низкооплачиваемых профессий. В Италии снижение доли труда в доходе уравнивалось резким замедлением роста производительности труда, но, тем не менее, на протяжении десятилетий происходило подавление заработной платы значительной части работников. Исследования

показывают, что основным фактором этих изменений стала жесткая экономия в сочетании с упором на конкурентоспособность экспорта (Capaldo, 2015; Capaldo and Izurieta, 2013), что подорвало две главных составляющих совокупного спроса — государственные расходы на товары и услуги и расходы домохозяйств.

В этой связи включающий всех подъем в Европейском союзе зависит от восстановления динамики потребления и инвестиций, что требует устойчивого роста заработной платы, государственных инвестиций и постоянной поддержки мощных систем социальной защиты. Действующие бюджетные правила и упор на конкурентоспособность экспорта служат серьезными препятствиями, преодоление которых еще не предусмотрено в недавно принятых планах восстановления.

Как отмечается в следующем разделе, план «Европейский союз следующего поколения» может стать хорошей отправной точкой для оживления государственных инвестиций и обеспечения их поступления в такие стратегические сектора, как возобновляемые источники энергии, транспорт и сельское хозяйство. Но для достижения целенаправленной трансформации и включающего экономического подъема государствам-членам придется добавить к нему гораздо большее на национальном уровне. Однако правила Европейского союза предусматривают возврат к режиму жесткой экономии в 2023 году после временного приостановления сокращения дефицита, предусмотренного Пактом о стабильности и росте, что может помешать государствам-членам реально наращивать расходы для поддержания подъема. В то же время постоянный упор на расширение торговли и реформы, нацеленные на снижение затрат (влияющие на государственные расходы, а также на заработную плату), угрожают увеличить разрыв между работниками ведущих секторов и работниками отстающих секторов, увеличивая разрыв в доходах и еще больше подрывая перспективы включающего восстановления.

## 2. Укрощение рантѐ

Как отмечалось выше, неизменной темой прошлых выпусков «Доклада» была связь между гиперглобализацией и подъемом экономики рантѐ, в которой доминируют крупные корпорации. Их контроль над ключевыми стратегическими

активами и большой глобальный охват позволяют им занимать доминирующее положение на рынке, что ведет к распространению злоупотреблений, а зачастую и хищнических методов ведения бизнеса. За последние два десятилетия накопилось немало свидетельств роста масштабов злоупотребления позициями на рынке и его деформирующего воздействия как на уровне стран, так и на глобальном уровне. Пандемия как минимум расширила эту практику, особенно за счет прав интеллектуальной собственности и контроля над цифровыми технологиями.

Как в развитых, так и в развивающихся странах представление о том, что выгоды глобализации несправедливо перераспределяются в пользу крупных конгломератов, подкрепляется их возможностями платить небольшой налог или вообще не платить за ренту, которую они присваивают.

Яркий пример — растущая доля корпоративной прибыли, часто классифицируемой как ПИИ, которая проходит через пустые корпоративные оболочки, а не инвестируется в производственную деятельность в странах-получателях (Damgaard et al., 2019). Этот тип операций может использоваться для внутрифирменного финансирования или для владения интеллектуальной собственностью и другими активами. В целях оптимизации налогообложения он концентрируется в нескольких налоговых убежищах (Delatte et al., 2020), лишив многие страны справедливой доли благ глобализации. Свидетельства использования лазеек и налоговых убежищ или юрисдикций с низкими налогами показывают, например, что компании Соединенных Штатов получают больший инвестиционный доход из Люксембурга и Бермудских островов, чем из Германии и Китая (ДТР-2018).

Истоки такой практики можно проследить до самых основ режима международного налогообложения предприятий, общие принципы которого были согласованы в первые годы XX века и оставались неизменными до недавнего времени. В соответствии с этими принципами активный доход от предпринимательской деятельности облагается налогом в юрисдикциях источника дохода, в которых находится предприятие, а пассивный доход, такой как инвестиционный доход или рента, — в юрисдикциях нахождения инвесторов<sup>18</sup>. Концепция налогообложения у источника, которая была

основой налогообложения международного бизнеса, имела как технические, так и политические недостатки. Поскольку большая часть мировой торговли имеет форму внутрифирменной торговли между дочерними предприятиями одной и той же компании (ДТП-2015), компании часто передают значительную часть прибыльной деятельности дочерним компаниям в юрисдикциях с низкими налогами, также известными как налоговые убежища, чтобы доход казался созданным в них.

Последствия ГФК 2007–2009 годов повлекли за собой новые попытки, как на национальном, так и на международном уровне, борьбы с налоговыми злоупотреблениями и юрисдикциями, гарантирующими конфиденциальность финансовой информации, которые способствуют такой практике (ДТП-2014: глава VII). В политике ведущих стран основное внимание уделяется, в частности, злоупотреблениям крупных цифровых корпораций. Во время пандемии правительства нескольких европейских стран вместе с Европейской комиссией добивались усиления надзора за этими корпорациями и более строгого применения антимонопольного законодательства. Новая администрация Соединенных Штатов также поставила задачу усилить антимонопольное законодательство и его применение с недвусмысленной целью переписать правила корпоративного поведения в более общем плане (*Financial Times*, 2021).

Основным многосторонним ответом стало начало осуществления в 2013 году проекта ОЭСР по противодействию размыванию налогооблагаемой базы и выводу прибыли из-под налогообложения (БЕПС) (см. ДТП-2019: глава V). В 2020 году он получил импульс с принятием Всеобъемлющей программы выработки многостороннего основанного на консенсусе решения налоговых проблем, возникающих в результате цифровизации экономики (OECD, 2021a).

Последним шагом вперед стало достигнутое в начале июля 2021 года между 132 юрисдикциями-членами из 139 соглашение о двухэлементном решении этих налоговых проблем в отношении налоговых прав юрисдикций и недополучения государственных доходов из-за вывода прибыли из-под налогообложения (подробнее см. OECD, 2021a: annex A). Впоследствии министры финансов «двадцатки» одобрили основные элементы соглашения о

Всеобъемлющей программе. К ним относятся перераспределение прибыли транснациональных корпораций в рамках первого элемента и реальный глобальный минимальный налог в размере не менее 15 % в рамках второго элемента. «Двадцатка» также призвала Всеобъемлющую программу быстро решить оставшиеся вопросы, доработать концептуальные элементы согласованной структуры и представить план реализации обоих основных элементов к октябрю 2021 года. При этом она предложила юрисдикциям — участницам Всеобъемлющей программы, которые еще не присоединились к соглашению, сделать это (G20, 2021).

Это достижение было представлено как принципиально важное по нескольким причинам. Технически оно подтверждает необходимость рассматривать МНП как унитарные предприятия, заменяя неэффективный принцип хозяйственной самостоятельности. Более того, применение минимальной налоговой ставки ко всем многонациональным группам с консолидированной выручкой более 750 млн евро (не только к тем, которые связаны с цифровой экономикой) упростило предмет переговоров и уменьшило возможности дальнейших задержек.

В политическом плане эта договоренность должна помочь возрождению многосторонности, в том числе в результате деэскалации торговой напряженности между некоторыми ключевыми членами «двадцатки» после того, как несколько развитых стран объявили, что они будут следовать своему собственному пути налогообложения крупных технологических гигантов, что привело к тому, что предыдущая администрация Соединенных Штатов пригрозила ответными торговыми мерами. С экономической точки зрения двухэлементная договоренность также обещает принести столь необходимые налоговые поступления (OECD, 2021a), оцениваемые до 275 млрд долл. в год (Cobham, 2021), и затормозить, если не устранить, глобальную гонку уступок в корпоративном налогообложении.

Как это часто бывает в вопросе налогообложения, дьявол кроется в деталях, а детали осуществления последнего соглашения еще не определены. Вместе с тем, поскольку, согласно некоторым расчетам, уклонение от уплаты налогов на прибыль корпораций за счет вывода прибыли в страны с низкими налогами «спасает»

эти компании от 500–600 млрд долл. налоговых платежей во всем мире (Shaxson, 2019), можно ожидать, что новая система скажется на чистой прибыли компаний. Однако, несмотря на большой резонанс предложений о новом глобальном налоге, курсы акций не претерпели значительных изменений. Это говорит о том, что бизнес-аналитики не уверены, что новый налоговый режим существенно изменится.

Глобальная эффективность реформы сопряжена как минимум с тремя проблемами. Во-первых, существует риск того, что эту систему по-прежнему можно переигрывать (de Wilde, 2021). Чем сложнее система, тем больше вероятность создания лазеек. Более того, Деверо и Симмлер (Devereux and Simmler, 2021) обнаружили, что реформа затронет только 78 из 500 крупнейших МНП в мире, поскольку в соответствии с первым элементом налогом облагаются только компании с выручкой более 20 млрд долл., которые имеют норму прибыли выше 10 %. Их исследование показывает, что снижение порога выручки для МНП с 20 млрд долл. до 750 млн евро (порог второго элемента) увеличит число налогооблагаемых компаний в 13 раз, даже если авторы признают, что относительная выгода снижения порога менее 5 млрд долл. невелика по сравнению с увеличением числа охватываемых компаний.

Во-вторых, существует риск того, что развивающиеся страны мало что получат от этой реформы, поскольку еще предстоит устранить существенные серые зоны и решить другие спорные вопросы. В их числе: сложность новых правил, создающая серьезное бремя для налоговых органов во всем мире, особенно в развивающихся странах, которые сталкиваются с нехваткой квалифицированных налоговых экспертов в своих ведомствах; низкий уровень налоговой ставки; ограниченное перераспределение налоговой базы в соответствии с первым элементом с особыми исключениями, уже обещанными для добывающих компаний и регулируемых финансовых услуг; в ситуации юридического и политического торга реализация переносится на сроки намного позже 2023 года; окончательное распределение налоговых прав между странами базирования компаний и принимающими странами, в настоящее время основанное на продажах МНП в каждой стране (в соответствии с предпочтениями ОЭСР и ее членов) и предоставление странам базирования

первого права повысить налог на недооблагаемую налогом прибыль, в результате чего страны «семерки» получают более 60 % дополнительных доходов (Cobham, 2021).

В-третьих, ряд нерешенных проблем конкретно касается системы налогообложения Соединенных Штатов. Соединенные Штаты традиционно придерживаются принципа нейтральности экспорта капитала (НЭК), который основан на той идее, что система налогообложения предприятий должна быть нейтральной в отношении выбора резидента между внутренними и иностранными инвестициями. С этой целью Соединенные Штаты ввели принцип налоговых вычетов, чтобы компании Соединенных Штатов могли вычитать убытки, понесенные за рубежом, из суммы, облагаемой налогом внутри страны. Ряд крупных компаний воспользовались системой налоговых вычетов, чтобы снизить свои налоги до минимума; «Амазон», например, практически не платит налогов во всем мире, пользуясь преимуществами этой системы (Fair Tax Mark, 2019; Phillips et al., 2021).

Пока неясно, как существующая система налоговых вычетов в Соединенных Штатах будет сочетаться с новыми многосторонними предложениями и как она повлияет на работу глобальных корпоративных структур. Кроме того, Соединенным Штатам также необходимо устранить несоответствие между предложением «семерки» и так называемым налогом на глобальную облагаемую низким налогом прибыль от нематериальных активов (GILTI), введенным предыдущей администрацией. Пытаясь помешать компаниям Соединенных Штатов перемещать свои нематериальные активы, Закон о сокращении налогов и занятости 2017 года установил ставку налога GILTI в диапазоне от 10,5 % до 13,125 %.

В отсутствие соглашения, которое устранило бы все упомянутые выше риски и неопределенности, группа ведущих налоговых экспертов разработала более справедливое, гораздо менее сложное и более практичное предложение по глобальному налогу, предотвращающему снижение налоговой базы (Cobham et al., 2021; Ricciotto et al., 2021). Оно связано с минимальной действующей налоговой ставкой (МДНС), которая может быть введена коалицией желающих стран, независимо от того, являются ли они страной базирования МНП, страной,

принимающей МНП, или и той, и другой. Как подчеркивают авторы, это все равно не полное решение. Потребуется изменения в налоговых соглашениях, чтобы обеспечить создание связи между предприятием и налоговыми органами государства применительно к значительному экономическому присутствию и допустить использование правила доначисления налога. Однако, по их мнению, прогресс в установлении минимальной действующей налоговой ставки не должен зависеть от подписания и ратификации всеми государствами многостороннего договора — как это необходимо для второго элемента — поскольку такой процесс ратификации на практике дал бы всем государствам право вето в вопросах осуществления, что было бы фатальным. Наоборот, МДНС обеспечивает практическую и прагматическую основу достижимого консенсуса государств, желающих создать критическую массу для продвижения к реальным реформам, поскольку ее принятие будет способствовать, а не препятствовать достижению более всеобъемлющего многостороннего соглашения в пределах более отдаленного временного горизонта.

### 3. Достижение результативности зеленых программ восстановления

Ничто не подчеркивает важность увязки политики, принятой сегодня, с перспективами лучшего будущего завтра, чем опасности, связанные с повышением глобальной температуры. Удержание роста глобальной температуры в пределах 1,5 °С, вероятно, является важнейшей задачей, стоящей перед глобальным политическим сообществом (IPCC, 2021), хотя и неотделимой от перераспределения экономических ресурсов внутри стран и между ними.

В «Докладе о торговле и развитии за 2019 год» была изложена глобальная стратегия, которая могла бы уменьшить угрозу глобального потепления, одновременно устраняя несправедливость и уязвимость финансиализированного мира. Защита климата требует огромной волны новых инвестиций для перестройки энергетического комплекса и других секторов с выбросами углерода. Такая волна зеленых инвестиций, как показано в «Докладе», может быть важным источником рабочих мест и доходов повсюду, но в силу существующих ограничений для развивающихся стран потребуются новые источники финансирования, включая значительное

увеличение поддержки от международного сообщества, соразмерной его приверженности общей, но дифференцированной ответственности, наряду с политическим пространством, необходимым для адаптации промышленной политики к местным требованиям справедливого перехода.

Однако в свете неровностей в глобальном экономическом ландшафте быстрый прогресс в этом направлении будет зависеть от немедленных действий крупнейших игроков, особенно Китая, Соединенных Штатов и Европейского союза. На Соединенные Штаты и Европейский союз приходится почти половина объема выбросов CO<sub>2</sub> в атмосферу. На Китай, который все еще является развивающейся экономикой, приходится гораздо меньше, чем на них (и тем более на душу населения), но в настоящее время он является крупнейшим в мире источником выбросов. Вместе на Китай, Соединенные Штаты и Европейский союз приходится более половины из 34 млрд тонн выбросов, попадающих в атмосферу каждый год (таблица 2.3).

Как показано в таблице 2.3, за 20-летний период 1999–2018 годов всем трем странам удалось снизить свои выбросы по отношению к ВВП в сходной степени — на 2,5 % в среднем за год в Китае, 2,2 % в Соединенных Штатах и на 2,1 % в Европейском союзе. Конечно, общие экономические траектории в этот период были разными. Экономика Китая росла быстрыми темпами — 9,0 % в год, так что абсолютный

**ТАБЛИЦА 2.3 Выбросы CO<sub>2</sub> и экономический рост в Китае, Соединенных Штатах и Европейском союзе в 1999–2018 годах (%)**

	Выбросы CO <sub>2</sub> в 2018 году в млрд тонн	Доля в мировых выбросах CO <sub>2</sub> в 2018 году	Выбросы CO <sub>2</sub> и годовой рост ВВП в 1999–2018 годах		
			Рост выбросов/ВВП	Рост ВВП	Рост объема выбросов
Китай	10,3	30,2	-2,5	9,0	6,5
Соединенные Штаты	5,0	14,7	-2,1	2,0	-0,1
Европейский союз	2,9	8,5	-2,2	1,4	-0,8

**Источник:** <https://data.worldbank.org/indicator> для данных о выбросах CO<sub>2</sub> и об их отношении к ВВП; <https://fred.stlouisfed.org/> для данных о росте реального ВВП. Цифры роста выбросов получены с использованием данных о росте ВВП и отношении выбросов к ВВП.



уровень выбросов в стране увеличивался в среднем на 6,5 % в год, даже при снижении отношения выбросов к ВВП. В Соединенных Штатах и Европейском союзе экономический рост в этот период был намного медленнее, и в результате абсолютный уровень выбросов, наоборот, снижался на 0,1 % в год в Соединенных Штатах и немного больше 0,8 % в год в Европейском союзе. Однако в отличие от Китая в обоих случаях инвестиции движутся в неправильном направлении, в частности в государственном секторе.

Несмотря на различия между тремя крупными экономическими блоками, основное требование для продвижения стабилизации климата остается для всех одинаковым: сократить абсолютный уровень своих выбросов, независимо от своих темпов экономического роста. Все три страны сталкиваются при решении этой задачи с серьезными проблемами, поскольку самое важное, что необходимо для устранения выбросов CO<sub>2</sub>, — постепенно отказаться от потребления нефти, угля и природного газа для производства энергии, поскольку сжигание ископаемого топлива является причиной около 70–75 % глобальных выбросов CO<sub>2</sub>. Таким образом, совершенно необходимо создать новую энергетическую инфраструктуру во всех трех экономических зонах, а также во всей мировой экономике. Краеугольным камнем этой новой глобальной энергетической инфраструктуры должны стать высокоэффективные и чистые возобновляемые источники энергии, в первую очередь солнечная и ветровая энергия.

С точки зрения разработки политики, первый важный вопрос, который следует задать: каковы будут необходимые инвестиционные расходы для трансформации энергетической инфраструктуры в Китае, Соединенных Штатах и Европейском союзе и, в более общем плане, во всей мировой экономике? Оценки, в том числе в «Докладе» за 2020 год, сходятся в том выводе, что в глобальном масштабе для успеха этого проекта потребуются общие инвестиции в чистую энергию порядка 2–3 % ВВП в год. В отдельных странах этот показатель может быть несколько ниже или выше, в зависимости от того, насколько развита инфраструктура чистой энергетики в стране на сегодняшний день. Китаю, Соединенным Штатам и Европейскому союзу, вероятно, потребуется поддерживать инвестиционные расходы на уровне примерно 2–3 % ВВП<sup>19</sup>.

Поскольку в настоящее время на долю других стран, кроме Китая, Соединенных Штатов и членов Европейского союза, приходится около 48 % мировых выбросов, переход к чистой энергии должен будет идти и во всей остальной мировой экономике. Поэтому климатические программы Китая, Соединенных Штатов и Европейского союза также необходимо будет оценить с точки зрения того, какой вклад они вносят в достижение целей МГЭИК на глобальной основе, а не просто в рамках своей национальной или региональной экономики. Однако в этом отношении принцип общей, но дифференцированной ответственности возлагает бремя согласованных международных действий на развитые страны.

Есть два основных пути содействия государством переходу к чистой энергетике: прямые инвестиции государственного сектора и ряд регламентаций и стимулов для поощрения инвестиций частного сектора. Эти регламентации/меры стимулирования частных инвестиций включают налоги на выбросы углерода или квоты на выбросы углерода, долгосрочные контракты на поставку чистой энергии по гарантированным (т. е. «зеленым») тарифам, а также различные формы субсидированного финансирования.

Нахождение правильного сочетания государственных и частных инвестиций будет иметь решающее значение для успеха всего проекта. В ДТР-2019 обосновывалась та мысль, что государственные инвестиции должны взять на себя ведущую роль, поскольку достижение требуемого уровня расходов частными инвесторами сопряжено с крайне высокими невозвратными издержками, политическими рисками, неликвидностью и неопределенными перспективами рентабельности. Частные инвестиции зависят от оценок ожидаемой прибыльности владельцами частного бизнеса и финансовыми рынками. Как отмечается в недавнем рабочем документе МВФ, в этих условиях преодолеть образовавшийся разрыв между частной и социальной отдачей с помощью рыночных инструментов трудно. С другой стороны, преимущество наращивания частных инвестиций для перехода к чистой энергии состоит в том, что они уменьшают давление на бюджеты государственного сектора в плане обеспечения требуемых общих сумм расходов.

В результате инвестиций как государственного, так и частного сектора в создание инфраструктуры чистой энергетики произойдет крупномасштабное создание рабочих мест. Поэтому проекты стабилизации климата в Китае, Соединенных Штатах и Европейском союзе, а также во всем мире должны включать меры по установлению высоких стандартов качества рабочих мест и обеспечению того, чтобы эти вновь созданные рабочие места были полностью открыты для женщин и других групп населения, находящихся в неблагоприятном положении. В то же время неизбежно, что работники и сообщества, которые в настоящее время зависят от добычи ископаемого топлива, столкнутся со значительными экономическими потерями в процессе сворачивания этой отрасли. Для Китая, Соединенных Штатов и Европейского союза, а также для всей мировой экономики, справедливая и результативная политика перехода для этих негативно затронутых работников и сообществ также должна быть включена в их общие проекты перехода на чистую энергию.

Переход к безуглеродному будущему с помощью государственных инвестиций и создания рабочих мест подкрепляет призывы к новому зеленому курсу, которые звучали уже до Covid-19. Массовая мобилизация финансовых и денежных ресурсов в развитых странах для реагирования на пандемию показала, что существует возможность глобализации этой идеи. Под лозунгом «отстроить мир лучше, чем было» в странах «семерки» много говорилось о начале зеленого восстановления, которое было обещано в ответ на глобальный финансовый кризис, но от которого быстро отказались из-за мер жесткой экономии, принятых в развитых странах.

В настоящий момент вероятность преждевременного перехода к жесткой экономии менее вероятна, чем после ГФК. Однако изучение первоначальных программ мер по восстановлению, принятых в 50 крупнейших (в основном развитых) странах мира, показало, что только 2,5 % расходов было связано с экологизацией восстановления (ЮНЕП, 2021). Таким образом, предстоящая задача будет заключаться в том, чтобы поддерживать приток государственных инвестиций в ближайшее десятилетие и в последующий период при одновременном увеличении климатической составляющей. В этой связи важно понимать текущие политические позиции

и соответствующие сильные и слабые стороны основных экономических игроков.

### *а) Политика Соединенных Штатов*

В период 2017–2020 годов при администрации Трампа федеральное правительство не принимало никаких новых инициатив в области климата, ослабило большинство действующих федеральных нормативных актов и сократило источники финансовой поддержки решения проблемы изменения климата. Соединенные Штаты также вышли в 2017 году из Парижского соглашения по климату. Одним из первых шагов администрации Байдена в январе 2021 года было повторное присоединение к Парижскому соглашению, и с тех пор был выдвинут ряд дальнейших инициатив, направленных на то, чтобы вывести экономику Соединенных Штатов на жизнеспособный путь стабилизации климата. В целом в соответствии с глобальными целями сокращения выбросов МГЭИК новая администрация взяла на себя обязательство сократить выбросы CO<sub>2</sub> в Соединенных Штатах на 50 % к 2030 году и стать страной с нулевым чистым уровнем выбросов не позднее 2050 года.

Что касается конкретных мер по достижению этих общих целей, то наиболее важной инициативой на сегодняшний день стал 8-летний План сохранения американских рабочих мест с расходами в 2,7 трлн долл., представленный в марте 2021 года. 35–40 % всех ассигнований, или около 130 млрд долл. в год, будет направляться на инвестиции, которые могут прямо способствовать сокращению выбросов CO<sub>2</sub> и других парниковых газов. План сохранения американских рабочих мест может также существенно способствовать НИОКР по вопросам климата, а также инициативам по переходу для работников и сообществ, которые в настоящее время во многом зависят от добычи ископаемого топлива. В отдельных предложениях администрация Байдена также выступает за финансовую поддержку в неуказанных размерах мер по стабилизации климата в развивающихся странах<sup>20</sup>.

Такой уровень финансирования стабилизации климата со стороны федерального правительства будет беспрецедентным для Соединенных Штатов. Но даже если что-то подобное этому станет законом, все еще не ясно, будет ли предложенный уровень финансирования достаточным

для достижения заявленных администрацией климатических целей, т. е. сокращения выбросов на 50 % к 2030 году и нулевых чистых выбросов к 2050 году.

В соответствии с приведенными выше оценками, согласно которым для финансирования перехода на чистую энергию потребуется 2–3 % ВВП, для достижения цели сокращения выбросов на 50 % к 2030 году совокупные инвестиции в чистую энергетику в Соединенных Штатах, включая как государственные, так и частные инвестиции, должны составлять 450–500 млрд долл. в год. План сохранения американских рабочих мест обеспечит около 25–30 % необходимых инвестиций. Государственное финансирование на уровне штатов и местного самоуправления также может внести свой вклад, но, по большей части, его суммы, вероятно, будут намного меньше выделяемых федеральным правительством. Это поднимает вопрос о перспективах привлечения большей части оставшихся 75 % необходимого финансирования от частных инвесторов.

Расходы на частные инвестиции в чистую энергетику в Соединенных Штатах имеют восходящую динамику уже более десяти лет. Но на сегодняшний день объем частных инвестиций в чистую энергетику по-прежнему намного ниже необходимого. В 2019 году, за год до начала рецессии, вызванной пандемией, а также за последний год, за который имеются полные данные, совокупные инвестиции частного сектора в чистую энергетику составили около 60 млрд долл. в освоение возобновляемых источников энергии и 40 млрд долл. в повышение энергоэффективности<sup>21</sup>. Таким образом, эта общая сумма в 100 млрд долл. может составить около 20 % требуемой суммы.

Мобилизация частных средств на необходимом уровне будет зависеть от наличия действенного комплекса мер стимулирования для поддержки чистой энергетики и энергоэффективности и сдерживания потребления ископаемого топлива. Наиболее результативными из таких мер будут налоги на выбросы углерода в сочетании с лимитами на такие выбросы. Налоги или лимиты на выбросы углерода в настоящее время действуют в 12 штатах Соединенных Штатов, на которые приходится четверть населения и треть ВВП Соединенных Штатов<sup>22</sup>. Эти штаты достигли более низких уровней выбросов по сравнению со средним в Соединенных Штатах. Но им не

удалось довести частные инвестиции в чистую энергетику до уровня, близкого к необходимому объему. Отчасти проблема заключается в том, что при разработке таких мер по налогообложению выбросов углерода и их ограничению в Соединенных Штатах не была предусмотрена необходимость избежать серьезных проблем, которые могут быть связаны с этими мерами. Одна из основных проблем заключается в том, что повышение цен на ископаемое топливо затрагивает домохозяйства с низкими доходами больше, чем зажиточные домохозяйства, поскольку затраты на топливо и энергию составляют более высокую долю потребления домохозяйств с низкими доходами. Действенное решение этой проблемы состоит в том, чтобы направить значительную долю доходов, получаемых от такого налога, на компенсацию его отрицательных последствий для распределения доходов домохозяйствам с низкими доходами. Но таких мер по компенсации еще не принято ни в одном штате.

В целом, для перехода Соединенных Штатов на жизнеспособный путь стабилизации климата потребуется определенное сочетание значительно более высоких объемов государственных инвестиций и более активного и результативного регулирования частных инвестиций по сравнению с тем, что уже предусмотрено или обсуждается в настоящее время администрацией Байдена или на уровне штатов.

### *б) Политика Европейского союза*

Европейский союз продвигает самую далеко идущую программу стабилизации климата в мире, которую он назвал Европейским зеленым курсом. Согласно этому плану, регион обязался сократить выбросы как минимум на 55 % к 2030 году по сравнению с уровнем 1990 года, что является более масштабной целью, чем 45-процентное сокращение, установленное МГЭИК. Европейский зеленый курс затем согласуется с долгосрочной целью МГЭИК по достижению нулевых нетто- выбросов углерода к 2050 году.

С декабря 2019 года Европейская комиссия принимает меры и вносит дальнейшие предложения для достижения целей по сокращению выбросов в регионе. Самой последней мерой, которая была принята в июне 2021 года, стал План восстановления ЕС нового поколения, в рамках которого 600 млрд евро — треть от общего семилетнего

бюджета в 1,8 трлн евро — будет выделено на финансирование Европейского зеленого курса<sup>23</sup>. В июле 2021 года Европейская комиссия в порядке реализации этого обязательства по выделению средств наметила 13 налоговых и нормативных мер, в основном предусматривающих следующее:

- расширение налогообложения выбросов углерода в рамках Системы торговли выбросами Европейского союза;
- механизм пограничной углеродной корректировки, предназначенный для взимания с импортеров пошлин за импорт углеродоемкой продукции, такой как сталь, цемент или алюминий;
- более четкое согласование общей налоговой политики с целями Европейского зеленого курса;
- повышение уровня энергоэффективности и увеличение выработки электроэнергии возобновляемыми источниками энергии;
- более быстрое внедрение транспортных средств с низким уровнем выбросов, включая обеспечение их необходимой инфраструктурой и топливом;
- средства сохранения и расширения лесов и других естественных поглотителей углерода;
- социальная справедливость перехода, что предусматривает распределение затрат на борьбу с изменением климата и адаптацию к нему<sup>24</sup>.

Что касается сочетания государственных инвестиций, нормативных требований и других стимулов для поощрения частных инвестиций, то Европейский зеленый курс, по-видимому, в первую очередь ставит задачу использования нормативных актов и других мер воздействия на частный сектор. 600 млрд евро, выделенных на семь лет в рамках Плана восстановления ЕС следующего поколения, составят в среднем около 85 млрд евро в год. Это менее 0,6 % ВВП Европейского союза за этот период (при условии, что в этот период рост в Европейском союзе составит скромные 1,5 % в год). Таким образом,

объем частных расходов на трансформацию энергетической инфраструктуры региона, а также технологий лесного и сельского хозяйства должен обеспечить оставшиеся примерно 250 млрд евро в год, или 75 % всех расходов, необходимых для того, чтобы встать на путь жизнеспособной стабилизации как к 2030 году, так и 2050 году<sup>25</sup>.

Как отмечалось выше, значительная неопределенность неизбежно связана с вложением частных инвестиций в результате нормативных актов и мер стимулирования, а не с прямыми государственными инвестиционными расходами на создание инфраструктуры чистой энергетики. Так, в одном из недавних исследований был сделан тот вывод, что достижение цели Европейского союза по сокращению выбросов на 55 % к 2030 году потребует утроения цены на углерод с 2030 года по сравнению с ценой, необходимой для достижения 40-процентного сокращения выбросов к 2030 году<sup>26</sup>. Столь резкое повышение цен на углерод, несомненно, столкнется с жесткой политической оппозицией, особенно в отсутствие компенсации этого нового налогового бремени для людей с низким и средним доходом<sup>27</sup>. Движение «желтых жилетов» 2018 года во Франции возникло как раз в противовес предложению президента Макрона ввести налог на выбросы углерода, не предусматривающий существенных скидок для малообеспеченных граждан.

Таким образом, как и в случае Соединенных Штатов, перспективы успеха Европейского зеленого курса как программы стабилизации климата почти неизбежно связаны с гораздо более масштабной государственной инвестиционной поддержкой, чем та, которая предложена на сегодняшний день в рамках Плана восстановления ЕС следующего поколения.

### *с) Политика Китая*

В отличие от Соединенных Штатов и Европейского союза, Китай еще не взял на себя обязательства по достижению целей МГЭИК по сокращению выбросов к 2030 или 2050 году. Однако в своем обращении к Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций в сентябре 2020 года председатель Си был первым мировым лидером, поставившим перед своей страной ряд целей: выбросы будут продолжать

расти, пока не достигнут пика в 2030 году, а затем начнут снижаться, достигнув к 2060 году чистых нулевых выбросов. Это обязательство стало толчком для других, повысивших масштабность своих задач (Tooze, 2020). Кроме того, Китай заявил о своем стремлении уменьшить свою зависимость от угля; выбросы от сжигания угля в настоящее время примерно на 30 % больше, чем от нефти, и на 70 % больше, чем от природного газа.

Позиция Китая заключается в том, что его ситуация страны с исторически низкими выбросами и развивающейся страны отличается, поскольку он движется по траектории гораздо более быстрого экономического роста, чем Соединенные Штаты, Европейский союз или другие развитые страны.

Китай, как быстрорастущая развивающаяся экономика, несомненно, сталкивается с более серьезными проблемами, чем Соединенные Штаты или Европейский союз, в достижении значительного сокращения выбросов. Но вопрос по-прежнему стоит так, что, если Китай не достигнет целей МГЭИК в рамках своей экономики, эти цели будут недостижимы в глобальном масштабе. Отсюда следует, что риски, которые МГЭИК описывает как результат невыполнения этих целевых показателей — усиление экстремальной жары, обильных осадков, засух, подъема уровня моря и утраты биоразнообразия, — будут становиться все более серьезными, в том числе в самом Китае.

Более того, Китай добился больших успехов в реализации проектов по стабилизации климата. В качестве важного примера следует отметить, что после 12-го пятилетнего плана (2011–2015 годы), в котором производство оборудования для солнечной и ветровой энергии было включено в число стратегических отраслей, государство приняло ряд мер по развитию этой отрасли, включая государственное финансирование, льготные тарифы, требования локализации и поддержку НИОКР, которые позволили Китаю стать ведущим мировым производителем солнечной и ветровой энергии. Когда низкий внутренний спрос на солнечную энергию стал узким местом проекта, государство отреагировало на это, способствуя росту внутреннего рынка солнечной энергии. В результате к 2017 году Китаю удалось установить более

130 ГВт солнечных мощностей. Это на 24 % превышает установленный правительством целевой показатель установленных мощностей солнечной энергетики в 105 ГВт к 2020 году, на три года раньше запланированного срока (Finamore, 2018). В первую очередь в результате этой и связанных с ней инициатив китайских директивных органов средняя мировая цена на солнечные батареи также упала примерно на 80 % с 2009 года.

Китай активно финансирует инвестиции в производство экологически чистой энергии в развивающихся странах в рамках инициативы «Пояс и путь», в том числе в сотрудничестве с международными партнерами<sup>28</sup>. Наоборот, на встрече в Корнуолле в 2021 году в Соединенном Королевстве страны «семерки» не приняли цели значительного повышения своих глобальных обязательств по зеленому финансированию<sup>29</sup>.

Китай также реализовал обширные программы по переводу работников из отрасли ископаемого топлива в другие отрасли. В 2016 году было подсчитано, что примерно 1,8 млн работников угольной и сталелитейной промышленности необходимо было трудоустроить в других отраслях после закрытия ряда угольных и сталелитейных предприятий. В феврале 2016 года центральное правительство Китая объявило о ряде мер по поддержке трудоустройства уволенных работников, включая специальные бюджетные ассигнования на сумму 100 млрд юаней (около 15,4 млрд долл. США)<sup>30</sup>.

Короче говоря, Китай успешно развернул крайне масштабную промышленную и финансовую программу вывода своей экономики на жизнеспособный путь стабилизации климата. В то же время Китай, вероятно, останется главным источником выбросов CO<sub>2</sub> в мире в течение следующих 20–30 лет, если он существенно не ускорит своей программы сокращения выбросов.

По разным причинам Китаю, Соединенным Штатам и Европейскому союзу необходимо разработать значительно более масштабные программы стабилизации климата, чтобы их соответствующие инициативы обеспечивали необходимое лидерство для достижения целей МГЭИК по сокращению выбросов. В частности,

этим экономическим блокам необходимо выделить более высокие уровни государственных инвестиций в глобальный инвестиционный проект в области чистой энергии. Конечно, также важна политика, направленная на стимулирование частных инвестиций в выработку экологически чистой энергии. Но, как и в случае частной инвестиционной деятельности в целом, с увеличением частных инвестиций в масштабах, необходимых для достижения жизнеспособного пути стабилизации глобального климата, неизбежно будет связан высокий уровень неопределенности.

Главное препятствие для увеличения государственных инвестиций связано со сложностью привлечения гораздо большего государственного финансирования. Во всех странах следует учитывать необходимость увеличения дополнительных государственных доходов с помощью более прогрессивных налоговых систем, учитывая местные требования и трудности. Но на самом деле большая часть средств, необходимых для масштабирования глобальных инвестиций в экологически чистую энергетику, может быть предоставлена без значительного увеличения налогов путем направления ресурсов из других источников, в том числе:

- перенаправление средств из военных бюджетов;

- отмена субсидий на ископаемое топливо и перевод значительной части этих средств на инвестиции в производство экологически чистой энергии;
- реализация крупномасштабных программ покупки зеленых облигаций Федеральной резервной системой Соединенных Штатов, Европейским центральным банком и Народным банком Китая;
- использование кредитных возможностей государственных банков развития на национальном, региональном и международном уровнях.

Несомненно, потребуется большая работа по анализу и разработке программ, чтобы эти предложения стали осуществимыми, а страны смогут выбрать различные сочетания этих потенциальных источников финансирования<sup>31</sup>. Но одной из важных отправных точек этой работы будет повышение уровня сотрудничества между Китаем, Соединенными Штатами и Европейским союзом как в отношении конкретных моментов государственного финансирования инвестиций в экологически чистую энергетику, так и в более общем плане по всем аспектам глобального проекта стабилизации климата.

## Е. К новому экономическому урегулированию

Размышления о будущем направлении экономической политики после Covid-19 осложняются спонтанным характером реакции на пандемию во многих странах, а также высокой степенью неопределенности в текущий момент. Более того, мировой финансовый кризис служит предупреждением о том, что курс, взятый в условиях трудностей крайне напряженного момента, может измениться, когда эти трудности исчезнут.

В этих обстоятельствах, возможно, неудивительно, что много внимания уделялось действиям и заявлениям новой администрации Соединенных Штатов, причем некоторые уже ожидают «рассвета новой экономической эры» (Tooze, 2021),

а другие — «нового варианта» капитализма (Elliot, 2021).

Группа экономических советников президента (Council of Economic Advisors, 2021) признала необходимость перезагрузки политики — как для устранения урона, нанесенного прошлой политикой, так и для решения новых проблем:

Последние четыре десятилетия мнение о том, что снижение налогов, расходов и регулирования приведет к ускорению экономического роста, оказывало существенное влияние на государственную политику Соединенных Штатов. В этот период Соединенные Штаты недоинвестировали сферу общественных

благ, таких как инфраструктура и инновации, а выгоды экономического роста в непропорционально большой степени доставались группам в верхней части распределения доходов и богатства.

Экономическая теория, лежащая в основе предложенных президентом Байденом Плана сохранения американских рабочих мест и Плана для американских семей, идет в другом направлении. Обе предложенные программы отражают эмпирические данные, согласно которым мощная экономика зависит от прочной основы государственных инвестиций, а инвестиции в работников, семьи и общины могут окупиться на десятилетия вперед.

Нарождающийся разрыв с прежними рецептами для экономической политики — и появление нового консенсуса (Sandbu, 2021) — можно обнаружить в многосторонних финансовых учреждениях, поддержавших крупные программы расходов, налогообложение богатых и ограничение власти крупного бизнеса (Georgieva et al., 2021), признавших необходимость более эффективного регулирования потоков капитала, в том числе, в некоторых случаях, с помощью контроля за движением капитала (Adrian and Gopinath, 2020), и одобрявших программы самой активной поддержки зеленого инвестиционного рывка (IMF, 2020). Другой оплот неолиберального политического мышления, ОЭСР, также стала рекомендовать своим членам увеличить расходы и защищать рабочие места (Giles, 2021) и признала, что социально включающие и согласованные результаты потребуют «глубокой переоценки отношений между государством и обществом, экономикой и окружающей средой» (OECD, 2021b).

Другие, однако, предупреждают, что смерть неолиберализма преувеличена (Galbraith, 2021), подчеркивая его способность адаптироваться к меняющимся обстоятельствам (Slobodian, 2021) и указывая на новые разновидности, которые увеличат власть и влияние недостаточно регулируемых финансовых рынков (Gabor, 2021). Некоторые также указали на последовательность программ кредитования многосторонних финансовых учреждений во время пандемии (Ortiz and Cummings, 2021) и на призыв министров торговли «семерки» к более глубокой либерализации

и дальнейшему сужению политического пространства (Davies et al., 2021). Наблюдается также более зеленый вариант неолиберализма, стремящийся обеспечить, чтобы переход к низкоуглеродному высокоцифровому будущему оставался рыночным и отвечал интересам капитала, ставя задачу достижения правильной цены на углерод, продвигая новое поколение финансовых инструментов, которые соблюдают ЭСУ-стандарты, способствуют экологизации корпоративной социальной ответственности и используют богатство миллиардеров и мощь больших данных для спасения планеты.

На сегодняшний день разговоры о новом консенсусе по большей части доносятся с Севера и часто с прицелом на контрольный список рекомендаций из 10 пунктов, обобщенным выражением которого стал ранее упоминавшийся «Вашингтонский консенсус». Хотя Уильямсон никогда не одобрял все политические рекомендации, закрепленные в этом консенсусе, он действительно поддерживал его посылку об отсутствии альтернативы «ориентированной вовне рыночной экономике, подчиняющейся макроэкономической дисциплине» (Williamson, 1993) и его основную задачу — отказаться от «интеллектуального апартеида», который ограничивал применение некоторых мер политики определенными категориями стран (Williamson, 2004).

Какими бы ни были результаты такой одинаковой для всех экономической политики, не такой подход нужен политике, призванной решать многочисленные и взаимосвязанные проблемы, которые будут определять итоги развития в предстоящее десятилетие. Если мы хотим добиться полного разрыва с прошлыми 40 годами, государство должно не только противостоять корпоративным кругам, накопившим значительный экономический и политический капитал за счет перекосов в структуре распределения в условиях гиперглобализации, но и признать глубокие структурные ограничения и уязвимости, которые продолжают препятствовать устойчивому росту и перспективам развития. Это должно обеспечить большую гибкость в установлении политических приоритетов развивающимися странами и обеспечить достаточное политическое пространство для мер, необходимых для достижения масштабных целей и создания для этого условий, а также дифференцированного

режима в поддержку их усилий по мобилизации ресурсов, необходимых для реализации Повестки дня до 2030 года.

Тем не менее кризис Covid-19 уже открыл дверь для нарушающих табу подходов к разработке политики, которые могут помочь странам на всех уровнях развития продвигаться к лучшему будущему. Это будет включать признание следующего:

1. *Государства — не домохозяйства.* Кризис Covid-19 не только привел к беспрецедентным масштабам расходов правительств развитых стран, но и вынудил их отказаться от идеи, что бюджеты всегда должны быть сбалансированы, и вместо этого принять, прямо или косвенно, функциональный подход к государственным финансам, который позволяет государству сначала нести расходы, а ввести налоги потом, и при известных условиях расходовать только выпущенные им деньги (*ДТР-2020*). Признание этого открывает дискуссию об определяющих факторах бюджетного пространства, в частности в развивающихся странах, где внешние факторы оказывают гораздо большее влияние на возможные расходы государства и где реформы многосторонних финансовых институтов, а также внутренней налоговой системы могут помочь предоставить большую возможность как для антициклических расходов, так и расходов на социальные нужды.
2. *Возвращение к вопросу о независимости центральных банков.* После последнего кризиса центральные банки перешли от узкой нацеленности на таргетирование инфляции к борьбе с экономическими пожарами с помощью своих балансовых операций. Они придерживались такого подхода и в ходе нынешнего кризиса, в том числе, в некоторых случаях, прямо кредитую частный сектор. Признание того, что центральные банки служат центральным элементом машины создания кредита, неизбежно расширяет их регулирующие полномочия, в том числе в отношении теневой банковской системы, укрощая кредитные циклы подъема и спада, и в более широком смысле отдаляет их горизонт риска, позволяя включить в него более широкие угрозы финансовой

стабильности, такие как изменение климата и рост неравенства. Учитывая такие широкие обязанности, уместен более широкий демократический надзор.

3. *Способность противостоять шокам — это общественное благо.* Идея о том, что «никто не в безопасности, пока все не будет в безопасности», явно касается также проблем, выходящих за рамки нынешнего кризиса здравоохранения, и, хотя некоторые элиты, похоже, отчаянно пытаются найти способы изолировать себя от экономических, санитарных и экологических шоков, Covid-19 усилил понимание того, что способность противостоять шокам является общественным благом в том смысле, что она является неисключаемой и неконкурентной, а также имеет глобальные измерения. Ее достижение, без сомнения, составляет обязанность государства и обеспечивается надежным государственным сектором, располагающим ресурсами для вложения необходимых инвестиций, предоставления дополнительных услуг и координации многочисленных мероприятий, связанных с повышением устойчивости. Странам необходимы всеобщие системы базовых услуг и социальной защиты, но этот же императив ставит перед развивающимися странами особые задачи, связанные с тем, чтобы государство корректировало свои цели развития с учетом проблем, включая финансовые проблемы, возникающих в результате защиты граждан от шоков. В этом отношении финансируемые способности противостоять шокам во всем мире потребуют нового и масштабного мышления в вопросах мобилизации и распределения финансовых ресурсов.
4. *Финансы слишком важны, чтобы оставлять их на волю рынка.* Уолл-стрит и его аналоги в других странах не очень хорошо справляются с предоставлением долгосрочного и доступного финансирования, при том что потакание ими спекулятивным излишествам подорвало устойчивость в масштабах стран и сообществ; темпы производственного накопления слишком низки во многих странах на всех уровнях развития. Точно так же готовность позволить части финансовой системы работать в тени, вне надзора со стороны регулирующих органов, оказалась вредной, что касается



и той дискредитированной идеи, что она вполне способна к саморегулированию. Финансовая система, которая отводит более важную роль государственным банкам, разукрупняет мегабанки и не допускает их появления, а также осуществляет более строгий регулятивный надзор, с меньшей вероятностью приведет к спекулятивным эксцессам и с большей вероятностью создаст более здоровый инвестиционный климат.

5. *Сведение заработной платы к минимуму вредно для бизнеса.* Основанная на микроэкономической логике идея о том, что заработная плата — это не более чем вид производственных затрат, лежит в основе стремления сделать рынки труда максимально гибкими. Но кроме того что заработная плата — важный источник спроса, ее рост может еще и стимулировать производительность труда. Более того, достойная заработная плата — ключевой элемент прочного общественного договора. Таким образом, при здоровом рынке труда заработная плата заложена в надежных механизмах, дающих право голоса и представленности, и поддерживается минимальной заработной платой и соответствующим трудовым законодательством, обеспечивающим надлежащую защиту от злоупотреблений. В случае развивающихся стран, где неполная занятость остается неизменной чертой рынка труда, особое значение имеют адресные меры по содействию выходу из тени.
6. *Диверсификация имеет значение.* Ни одна страна не проделала трудного пути от аграрной слаборазвитости к постиндустриальному процветанию без проведения государством целенаправленной и избирательной политики перестройки структуры производства на основе новых источников роста. Затормозившаяся индустриализация в значительной части развивающегося мира или, что еще хуже, «преждевременная деиндустриализация» закрепила их периферийное положение в международном разделении труда, усилила их уязвимость для внешних шоков и обрела их на по-прежнему высокий уровень неформальности. Промышленная политика становится еще более актуальной, когда решение климатических и цифровых

проблем предполагает структурные и технологические скачки, а справедливый переход требует эффективного регулирования сворачивания неэкологичных производств, обеспечивающего создание новых рабочих мест в нужных местах.

7. *Заботливое общество — более стабильное общество.* Вопрос о работе по уходу становится неотъемлемой частью любой политической программы восстановления на более здоровой основе, включая трансформацию оплачиваемой работы по уходу в достойную работу с оплатой, льготами и гарантиями, обычно предоставляемыми работникам промышленных специальностей в основном секторе рынка труда. Но в более общем плане проактивная социальная политика трансформации должна выходить по своей концепции за рамки создания всего лишь дополнительных страховочных сетей или минимальных уровней, призванных не допустить еще большего отставания оставшихся позади. Должным образом продуманная социальная политика также может использоваться для ускорения регулирования структурной трансформации, помогая стимулировать технологическую модернизацию и повышение производительности труда, что подчеркивает важность комплексного подхода к разработке политики восстановления на более здоровой основе.

Очевидно, как более убедительно доказывалось в предыдущих выпусках «Доклада», что для успешной реализации программ, основанных на этих общих принципах, потребуется поддерживающая многосторонняя система с рядом руководящих принципов, нацеленная на обеспечение «процветания для всех» на основе предоставления пространства для необходимых действий на национальном уровне и активизации глобальной поддержки коллективных действий, основанных на сотрудничестве между всеми странами.

Призыв к реформе многосторонней системы, обращенный четыре десятилетия назад со страниц «Доклада о торговле и развитии» для того, чтобы предотвратить надвигающийся кризис развития, остался без внимания. Диспропорции, неравенство и незащищенность, которые

начали проявляться в 1981 году, с тех пор, с нарастанием яростных сил гиперглобализации, стали приобретать все большие масштабы, когда сегодняшние кризисы стали поистине глобальными по своему охвату и воздействию. Вместе

с экспоненциальным ростом долга в последние четыре десятилетия, а затем снова во время пандемии, и приближением климата к критической точке перегиба необходимость реформирования системы стала как никогда более острой.

## Примечания

- 1 Это, конечно, было также идеей, с которой обратились творцы международного нового курса в Бреттон-Вудсе, примером чего служит характерное признание Моргентау: «Бреттон-вудский подход основан на осознании того, что он приносит экономические и политические преимущества таким странам, как Индия и Китай, а также другим странам, таким как Англия и Соединенные Штаты, чтобы индустриализация и улучшение условий жизни в первых были достигнуты при помощи и поддержке вторых», Morgenthau, 1945.
- 2 Об интеллектуальных, бюрократических и политических истоках неолиберализма и его эволюции см. Mudge, 2008.
- 3 Хотя этот термин был введен в обращение Всемирным банком в 1981 году, его более широкое использование связано с созданием Индекса развивающихся рынков инвестиционным банком «Морган Стэнли» в конце 1980-х годов.
- 4 На эту тенденцию указывает быстрый рост отрасли частного капитала с активами под управлением в размере более 7 трлн долл. в 2020 году, более чем трехкратный рост за десятилетие после ГФК, см. Wigglesworth, 2021.
- 5 Глобальная модель политики ООН (ГМП) — это система эмпирического моделирования для анализа внутренних и глобальных взаимодействий между экономическими параметрами и политикой, основанная на эконометрических причинно-следственных связях и жесткой системе международных счетов запасов/потоков (<https://unctad.org/debt-and-finance/gpm>).
- 6 По замыслу, экономический или финансовый кризис не моделировался, даже несмотря на явное проявление финансовой уязвимости и экономической уязвимости, которая может напоминать условия, которые вызывали кризисы в прошлом.
- 7 Это не будет означать, что таким образом обязательно произойдет снижение государственного долга по отношению к ВВП.
- 8 Как и в случае бюджетной политики, в этом сценарии должным образом учтены призывы к защите заработной платы, развитию занятости и поддержке доходов, прозвучавшие в некоторых из тех же стран, где также, похоже, складывается более мягкий подход к бюджетной экономии. Но, как и раньше, анализ реального содержания таких рецептов в лучшем случае согласуется с точкой зрения, что в какой-то момент доля заработной платы в доходах может перестать снижаться, но не вырастет настолько значительно, чтобы догнать понижающую тенденцию.
- 9 Как и в случае ужесточения бюджетной политики для снижения долгового бремени, этот рецепт чаще всего оказывается недейственным, особенно в глобальном масштабе (Capaldo and Izurieta, 2013).
- 10 Для расчета общей суммы внешних активов производные финансовые инструменты учитывались в чистом выражении. В ином случае цифры были бы гораздо больше, но это не привело бы к существенному изменению тенденции.
- 11 См. также Akyüz, 2021.
- 12 К числу стран с положительным сальдо по текущим операциям, не связанным финансовыми ограничениями, относятся Европейский союз и другие страны Западной Европы, Израиль, Республика Корея и Япония. К странам с дефицитом по текущим операциям, не связанным финансовыми ограничениями, относятся Австралия, Канада, Новая Зеландия, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты Америки. К числу стран с активом по текущим операциям, связанным финансовыми ограничениями, относятся крупные развивающиеся страны Восточной Азии (за исключением Китая) и Западной Азии (за исключением Израиля) и Российская Федерация. К странам с дефицитом по текущим операциям, связанным финансовыми ограничениями, относятся все другие развивающиеся страны.
- 13 См. главу I, вставку 1.1.

- 14 Это наблюдение переключается с тем, что происходило в период накопления «нефтедолларов» в 1970-х — начале 1980-х годов, чрезмерного заимствования и бегстве капитала, особенно в экспортёрах нефти другого сырья (Vos, 1989).
- 15 Как пояснялось в предыдущем разделе.
- 16 Это было менее заметно в предыдущих эпизодах, где применялся такой комплекс мер.
- 17 Это включает согласованный двухпартийный план расходов в размере 1 трлн долл. на физическую инфраструктуру и дополнительный бюджетный законопроект, предусматривающий расходы на сумму 3,5 трлн долл. на определенные системы физической инфраструктуры, уход за детьми, оплату отпусков, медицинские услуги и инвестиции, связанные с климатом. На момент написания судьба бюджетного проекта была еще не ясна.
- 18 С тех пор большинство ведущих стран, за исключением Соединенных Штатов, отказались от системы пассивного налогообложения (Matheson et al., 2013). Среди основных стран ОЭСР только Соединенные Штаты и Нидерланды придерживаются принципа налогообложения резидентов, хотя даже это вызывает некоторые сомнения (Avi-Yonah, 2019).
- 19 Недавние исследования включают IEA (2021), IRENA (2021), Pollin (2020) и, в частности, для Соединенных Штатов, Williams et al., 2020.
- 20 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/22/executive-summary-u-s-international-climate-finance-plan/>.
- 21 Оценка энергоэффективности взята из <https://energyefficiencyimpact.org/>. Цифра по возобновляемым источникам энергии приводится на <https://www.bloomberg.com/graphics/climate-change-data-green/investment.html>.
- 22 <https://www.c2es.org/document/us-state-carbon-pricing-policies/>.
- 23 [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en).
- 24 [https://ec.europa.eu/info/publications/delivering-european-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/delivering-european-green-deal_en).
- 25 По-прежнему примечательно, что предлагаемые в настоящее время государственные расходы значительно выше ранее заложенных в бюджет. Таким образом, в 2020 году ЕК прогнозирует общий бюджет в 1 трлн евро на 2021–2030 годы на все расходы, включая инвестиции в чистую энергию, а также программы перехода. Это включало финансирование из всех государственных и частных источников, при этом около половины средств поступало из бюджета ЕС, а другая половина предоставлялась государствами и частными инвесторами ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_24](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_24)).
- 26 <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0306261921003962?token=898AD8E008D08C848C1C66228819C4FDE743799A3B9A66947B82EAB740587B680DE3E2DB11EE3DF96AE99ACA78C1BB5C&originRegion=us-east-1&originCreation=20210715214704>.
- 27 <https://www.ft.com/content/5e1e5ba5-5b95-445d-9de6-034ad3568d2f>.
- 28 В 2018 году Китай и Великобритания совместно приняли Принципы зеленых инвестиций (ПЗИ) для инициативы «Пояс и путь».
- 29 <https://www.carbonbrief.org/daily-brief-g7-reaffirmed-goals-but-failed-to-provide-funds-needed-to-reach-them-experts-say>.
- 30 <http://www.xinhuanet.com/fortune/caiyan/ksh/137.htm>.
- 31 Pollin (2020); см. также *ДТП-2019*.

## Литература

- Adrian T and Gopinath G (2020). Toward an Integrated Policy Framework for open economies. 13 July. Available at <https://blogs.imf.org/2020/07/13/toward-an-integrated-policy-framework-for-open-economies>.
- Akyüz Y (2021). External balance sheets of emerging economies: Low-yielding assets, high-yielding liabilities. *Review of Keynesian Economics*. 9(2): 232–252.
- Avi-Yonah RS (2019). Globalization, tax competition and the fiscal crisis of the welfare state: A Twentieth Anniversary retrospective. Presented at the Taxation and Globalization: A Research Workshop. IDC. Herzliya.
- Barbosa-Filho NH and Izurieta A (2020). The risk of a second wave of post-crisis frailty in the world economy. *International Journal of Political Economy*. 49(4): 278–303.

- Bernanke B (2004). Remarks by Governor Ben S. Bernanke at the meetings of the Eastern Economic Association. Washington, D.C. 20 February. Available at <https://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2004/20040220/>.
- Bhaduri A, Raghavendra S and Guttal V (2015). On the systemic fragility of finance-led growth. *Metroeconomica*. 66(1): 158–186.
- BIS (Bank of International Settlements) (2021). *Annual Economic Report*. Basel.
- Blair T (2005). Conference speech, Labour Party Conference. 27 September.
- Blanchard O, Cerutti E and Summers L (2015). Inflation and activity: Two explorations and their monetary implications. Working Paper No. 21726. National Bureau of Economic Research.
- Camdessus M (1997). “Global capital flows: Raising the returns and reducing the risks”, speech at World Affairs Council of Los Angeles. 17 June. Available at <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/spmds9709>.
- Capaldo J (2015). The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: European disintegration, unemployment and instability. *Economia e Lavoro*. 49(2): 35–56.
- Capaldo J and Izurieta A (2013). The imprudence of labour market flexibilization in a fiscally austere world. *International Labour Review*. 152(1): 1–26.
- Capaldo J and Ömer Ö (2021). Trading away industrialization: Context and prospects of the EU-MERCOSUR Agreement. Working Paper No. 52. Global Economic Governance Initiative.
- Cobham A (2021). G20 could improve on “one-sided” global tax reform. *Financial Times*. 11 June.
- Cobham A, Faccio T, Garcia-Bernardo J, Janský P, Kadet J and Picciotto S (2021). A practical proposal to end corporate tax abuse: METR, a minimum effective tax rate for multinationals. Working Papers No. 8. Institute of Economic Studies (IES).
- Costantini O (2015). The cyclically adjusted budget: History and exegesis of a fateful estimate. Working Paper No. 24. Institute for New Economic Thinking.
- Costantini O and Seccareccia M (2020). Income distribution, household debt and growth in modern financialized economies. *Journal of Economic Issues*. 54(2): 444–453.
- Council of Economic Advisors (2021). Building Back Better: The American Jobs Plan and the American Families Plan. *Issues Brief*. May.
- Damgaard J, Elkjaer T and Johannesen N (2019). The rise of phantom investments: Empty corporate shells in tax havens undermine tax collection in advanced, emerging market, and developing economies. *Finance & Development*. 56(3):11–13.
- Davies R, Banga R, Kozul-Wright R, Gallogly-Swan K, and Capaldo J (2021). Reforming the International Trading System for recovery, resilience, and inclusive. Research Paper No. 65. UNCTAD.
- de Wilde M (2021). Is there a leak in the OECD’s Global Minimum Tax Proposals (GLOBE, Pillar Two)? Kluwer International Tax Blog. 1 March. Available at <http://kluwertaxblog.com/2021/03/01/is-there-a-leak-in-the-oecd-global-minimum-tax-proposals-globe-pillar-two/>.
- Delatte AL, Guillin A and Vicard V (2020). Grey zones in global finance: The distorted geography of cross-border investments. Working Paper No. 2020–07. Centre d’Etudes Prospectives et d’Informations Internationales.
- Devereux M and Simmler M (2021). Who will pay Amount A? EconPol Policy Brief No. 36. Available at [https://www.econpol.eu/publications/policy\\_brief\\_36](https://www.econpol.eu/publications/policy_brief_36).
- Dow S (2017). Central banking in the twenty-first century. *Cambridge Journal of Economics*. 41(6): 1539–1557.
- Elliot L (2021). During the pandemic, a new variant of capitalism has emerged. *The Guardian*. 30 July.
- Epstein G (2019). *The Political Economy of Central Banking: Contested Control and the Power of Finance, Selected Essays of Gerald Epstein*. Edward Elgar Publishing. Cheltenham.
- Fair Tax Mark (2019). The Silicon Six and their \$100 billion global tax gap. Available at <https://fairtaxmark.net/wp-content/uploads/2019/12/Silicon-Six-Report-5-12-19.pdf>.
- Ferreira FHG (2021). Inequality in the time of Covid-19. *Finance and Development*. 58(2): 20–23.
- Finamore B (2018). *Will China Save the Planet?* John Wiley and Sons. New York.
- Financial Times* (2021). Washington vs Big Tech: Lina Kahn’s battle to transform US antitrust. 10 August.
- Fukuyama F (1992). *The End of History and the Last Man*. Free Press. New York.
- G7 (1981). Declaration of the Ottawa Summit. 21 July. Available at <http://www.g7.utoronto.ca/summit/1981ottawa/communique/index.html>.
- G20 (2009). London Summit – Leaders’ Statement. 2 April. Available at [https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pdf/g20\\_040209.pdf](https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pdf/g20_040209.pdf).
- G20 (2021). Third Finance Ministers and Central Bank Governors meeting, 9-10 July – Communiqué. Available at: <https://www.g20.org/wp-content/uploads/2021/07/Communique-Third-G20-FMC-BG-meeting-9-10-July-2021.pdf>.
- Gabor D (2021). The Wall Street Consensus. *Development and Change*. 52(3): 429–459.

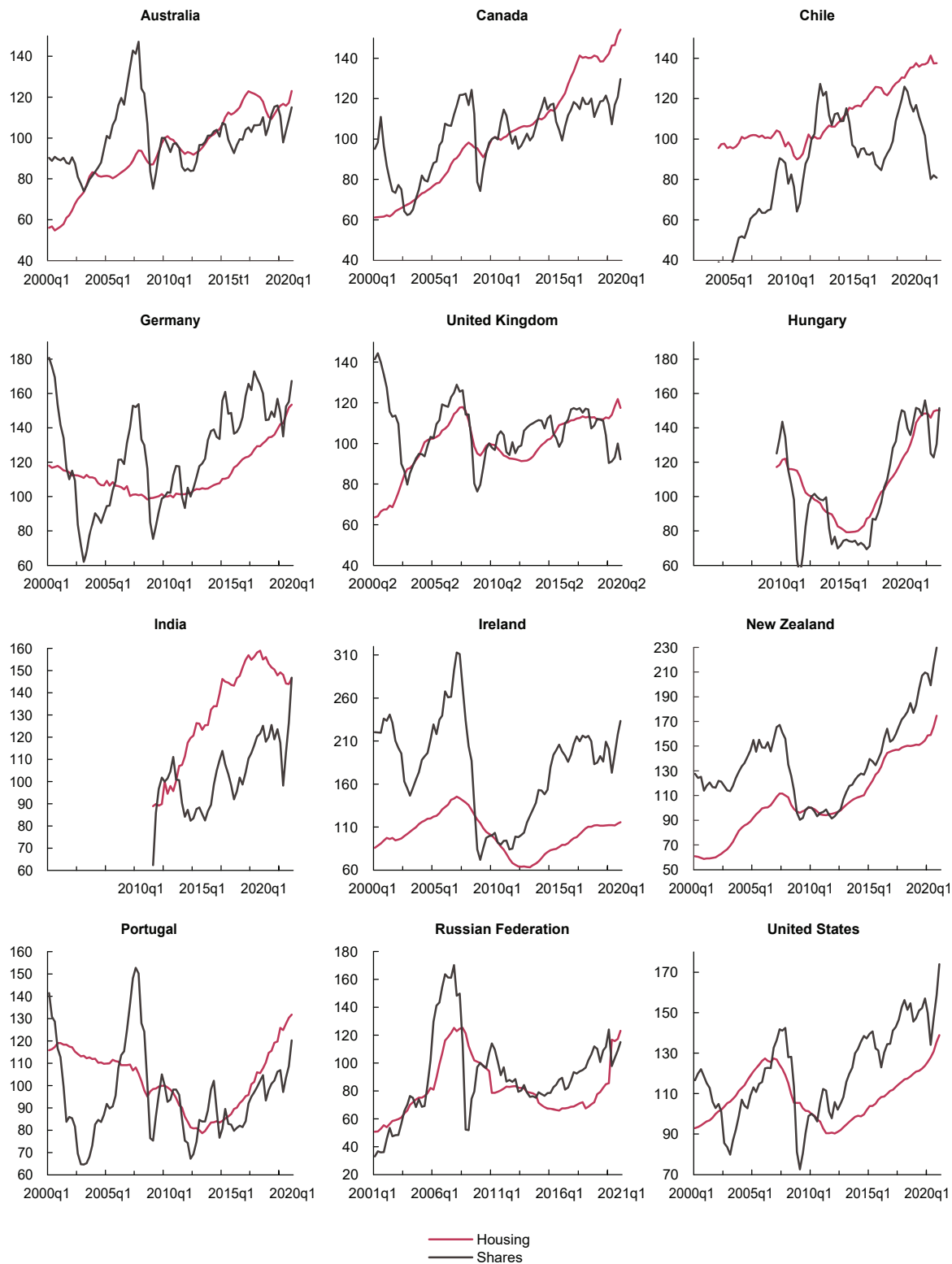
- Galbraith JK (2021). The death of neoliberalism is greatly exaggerated. *Foreign Policy*. 6 April.
- Galbraith JK (2008). *The Predator State: How Conservatives Abandoned the Free Market and Why Liberals Should Too*. Free Press. New York.
- Georgieva K, Diez FJ, Duval R and Schwarz D (2021). Rising market power—A threat to the recovery? 15 March. Available at <https://blogs.imf.org/2019/04/03/how-to-keep-corporate-power-in-check>.
- Giles C (2021). OECD warns governments to rethink constraints on public spending. *Financial Times*. 4 January.
- Godley W and Lavoie M (2007). *Monetary Economics: An Integrated Approach to Credit, Money, Income, Production, and Wealth*. Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- Gould E and Kandra J (2021). Wages grew in 2020 because the bottom fell out of the low-wage labor market: The State of Working America 2020 wages report. Economic Policy Institute. Washington D.C.
- Greenspan A (2005). Risk Transfer and Financial Stability Remarks to the Federal Reserve Bank of Chicago's Forty-first Annual Conference on Bank Structure, Chicago, Illinois. 5 May.
- IEA (2021). *Net Zero by 2050*. Available at <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>.
- IMF (2020). *World Economic Outlook 2020: A Long and Difficult Ascent*. October. Washington D.C. International Monetary Fund.
- IPCC (2021). AR6 climate change 2021: The physical science basis. Sixth Assessment Report. Available at <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>.
- IRENA (2021). *World Energy Transitions Outlook*. Available at <https://irena.org/publications/2021/March/World-Energy-Transitions-Outlook>.
- Izurieta A, Kohler P and Pizarro J (2018). Financialization, trade, and investment agreements: Through the looking glass or through the realities of income distribution and government policy. Working Paper No. 18-02. UNCTAD and Global Development and Environment Institute.
- Jayadev A and Konczal M (2010). When is austerity right?: In boom, not bust. *Challenge*. 53(6): 37–53.
- Kohler P and Cripps F (2018). Do trade and investment (agreements) foster development or inequality? Working Paper No. 18-03. Global Development and Environment Institute.
- Krogstrup S and Oman W (2019). Macroeconomic and financial policies for climate change mitigation: A review of the literature. Working Paper No. WP/19/185. International Monetary Fund.
- Lavoie M and Seccareccia M (2017). Editorial to the special issue: The political economy of the New Fiscalism. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*. 14(3): 291–295.
- Lucas RE Jr (2003). Macroeconomic priorities. *The American Economic Review*. 93(1):1–14.
- Matheson T, Perry VJ and Veung C (2013). Territorial vs. worldwide corporate taxation: Implications for developing countries. Working Paper No. WP/13/205. International Monetary Fund.
- Matthews D (2021). The big drop in American poverty during the pandemic, explained. *Vox*. 11 August.
- McCombie JSL and Thirlwall AP (1994). *Economic Growth and the Balance-of-Payments Constraint*. Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- Minsky H (1982). *Can "It" Happen Again? Essays on Instability and Finance*. Routledge. New York.
- Morgenthau H (1945). Bretton Woods and international cooperation. *Foreign Affairs*. 23(2): 182–194.
- Mudge SL (2008). What is neo-liberalism? *Socio-Economic Review*. 6(4): 703–731.
- Nesvetailova A (2007). *Fragile Finance: Debt, Speculation and Crisis in the Age of Global Credit*. Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- Nye JS (1992). What new world order? *Foreign Affairs*. 71(2): 83–96.
- OECD (2021a). *OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*. OECD Publishing. Paris. Available at <https://oecd.org/tax/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-july-2021.pdf>.
- OECD (2021b). *Perspectives on Global Development 2021: From Protest to Progress?* Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris.
- Ortiz I and Cummings M (2021). Global austerity alert: Looming budget cuts in 2021–2025 and alternative pathways. Working Paper. Initiative for Policy Dialogue.
- Parolin Z, Collyer S, Curran MA, and Wimer C (2021). The potential poverty reduction effect of the American Rescue Plan. Poverty and Social Policy Fact Sheet. 11 March. Center on Poverty and Social Policy.
- Phillips R, Pyle J and Palan R (2021). The Amazon method: How to take advantage of the international state system to avoid paying tax. Available at <https://left.eu/amazon-method-of-tax-dodging-exposed-in-new-research/>.
- Piccioletto S, Kadet JM, Cobham A, Faccio T, Garcia-Bernardo J and Janský P (2021). For a Better GLOBE: A minimum effective tax rate for multinationals. *Tax Notes International*. 101: 863–868.

- Pollin R (2020). An Industrial Policy Framework to Advance a Global Green New Deal. Available at <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780198862420.001.0001/oxfordhb-9780198862420-e-16>.
- Sandbu M (2021). A new Washington Consensus. *Financial Times*. 11 April.
- Shaxson N (2019). Tackling tax havens. *Finance and Development*. 56(3): 6–10.
- Slobodian Q (2021). Is neoliberalism really dead? *New Statesman*. 27 October.
- Storm S and Naastepad CWM (2012). *Macroeconomics Beyond the NAIRU*. Harvard University Press. Cambridge, MA.
- Taylor L (2020). *Macroeconomic Inequality from Reagan to Trump: Market Power, Wage Repression, Asset Price Inflation, and Industrial Decline*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Tooze A (2021). Biden's stimulus is the dawn of a new economic era. *Foreign Policy*. 5 March.
- Tooze A (2020). Did Xi just save the world. *Foreign Policy*. 25 September.
- UNCTAD (TDR 1981). *Trade and Development Report 1981*. (United Nations publication. Sales No. E.81.II.D.9. New York).
- UNCTAD (TDR 1982). *Trade and Development Report 1982*. (United Nations publication. Sales No. E.82.II.D.12. New York).
- UNCTAD (TDR 1984). *Trade and Development Report 1984*. (United Nations publication. Sales No. E.84.II.D.23. New York).
- UNCTAD (TDR 1986). *Trade and Development Report 1986*. (United Nations publication. Sales No. E.86.II.D.5. New York).
- UNCTAD (TDR 1989). *Trade and Development Report 1989*. (United Nations publication. Sales No. E.89.II.D.14. New York).
- UNCTAD (TDR 1993). *Trade and Development Report 1993*. (United Nations publication. Sales No. E.93.II.D.10. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1994). *Trade and Development Report 1994*. (United Nations publication. Sales No. E.94.II.D.26. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1995). *Trade and Development Report 1995*. (United Nations publication. Sales No. E.95.II.D.16. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1996). *Trade and Development Report 1996*. (United Nations publication. Sales No. E.96.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1997). *Trade and Development Report 1997: Globalization, Distribution and Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.97.II.D.8. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1999). *Trade and Development Report 1999: Fragile Recovery and Risks; Trade, Finance and Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.99.II.D.1. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2000). *Trade and Development Report 2000: Global Economic Growth and Imbalances*. (United Nations publication. Sales No. E.00.II.D.19. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2002). *Trade and Development Report 2002: Developing Countries in World Trade*. (United Nations publication. Sales No. E.02.II.D.2. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2003). *Trade and Development Report 2003: Capital Accumulation, Growth and Structural Change*. (United Nations publication. Sales No. E.03.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2007). *Trade and Development Report 2007: Regional Cooperation for Development*. (United Nations publication. Sales No. E.07.II.D.11. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2011). *Trade and Development Report 2011: Post-crisis Policy Challenges in the World Economy* (United Nations publication. Sales No. E.11.II.D.3. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2012). *Trade and Development Report 2012: Policies for Inclusive and Balanced Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.12.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report 2013: Adjusting to the Changing Dynamics of the World Economy*. (United Nations publication. Sales No. E.13.II.D.3. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2014). *Trade and Development Report 2014: Global Governance and Policy Space for Development*. (United Nations publication. Sales No. E.14.II.D.4. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2015). *Trade and Development Report, 2015: Making the International Financial Architecture Work for Development*. (United Nations publication. Sales No. E.15.II.D.4. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2016). *Trade and Development Report 2016: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2017). *Trade and Development Report, 2017: Beyond Austerity – Towards a Global New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2018). *Trade and Development Report, 2018: Power, Platforms and the Free Trade Delusion*. (United Nations publication. Sales No. E.18.II.D.7. New York and Geneva).

- UNCTAD (TDR 2019). *Trade and Development Report, 2019: Financing a Global Green New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.15. Geneva).
- UNCTAD (TDR 2020). *Trade and Development Report 2020: From global pandemic to prosperity for all: avoiding another lost decade*. (United Nations publication. Sales No. E.20.II.D.30. Geneva).
- UNDP (1990). *Human Development Report*. United Nations Development Programme. New York.
- UNEP (2021). *Are We Building Back Better? Evidence from 2020 and Pathways to Inclusive Green Recovery Spending*. United Nations Environment Programme. Nairobi.
- Volker PA (1978). The Political Economy of the Dollar. The Fred Hirsch lecture sponsored by the Fred Hirsch Memorial Committee at Warwick University. Coventry. 9 November.
- Vos R (1989). Ecuador: Windfall gains, unbalanced growth and stabilization.. In: FitzGerald EVK & Vos R eds. *Financing Economic Development: A Structural Approach to Monetary Policy*. Gower. Aldershot:187-232.
- Wigglesworth R (2021). Private capital industry soars beyond \$7tn. *Financial Times*. 11 June.
- Williams J, Jones R and Farbes J (2020). Technology Pathways to net-zero. Available at <https://irp-cdn.multiscreensite.com/6f2c9f57/files/uploaded/zero-carbon-action-plan-ch-02.pdf>.
- Williamson J (1990). What Washington means by policy reform. In: Williamson J ed. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics. Washington, D.C.:7–20.
- Williamson J (1993). Democracy and the “Washington Consensus”. *World Development*. 21(8): 1329–1336.
- Williamson J (2004). The Washington Consensus as policy prescription for development. A lecture in the series Practitioners of Development delivered at the World Bank. 13 January. Available at <https://www.piie.com/publications/papers/williamson0204.pdf>.

## Приложение

**FIGURE 2.A.1** Stock and housing appreciations in selected countries, first quarter 2000 to first quarter 2021  
 (Real price index, 2010q1 = 100)



Source: OECD data.



# ЭТО КОНЕЦ СВЕТА, КАКИМ МЫ ЕГО ЗНАЕМ: ИЗУЧЕНИЕ ЛАНДШАФТА АДАПТАЦИИ



## А. Введение

Июль 2021 года стал самым жарким за всю историю наблюдений месяцем на планете, после самого жаркого 2020 года, который в свою очередь последовал за самым жарким десятилетием с начала наблюдений. Периоды аномальной жары, все более мощные тропические циклоны, продолжительные засухи, повышение уровня моря, распространение болезней, — вот лишь некоторые из угроз, сопровождающих неумолимое повышение глобальной температуры, приносящее с собой все больший экономический ущерб и человеческие страдания. И худшее еще впереди. Даже если в это десятилетие мы объединим наши усилия по предотвращению потепления и сумеем удержать повышение глобальной средней температуры 1,5 °C по сравнению с доиндустриальным уровнем к 2100 году, экстремальные климатические явления 2021 года дают представление о том, что повышение средней глобальной температуры еще на 0,4 °C означает для сообществ людей и стран на всей планете.

При нынешних тенденциях глобальное потепление вызовет переломные моменты в природных системах Земли, что приведет к необратимым изменениям жизни в этом столетии (IPCC, 2021). Даже если предположить, что экономического коллапса можно избежать, потеря производства в ближайшие десятилетия будет значительной повсюду, но особенно в развивающихся странах (SwissRe, 2021); сотни миллионов людей будут вынуждены перемещаться внутри своих стран и в другие страны (Rigaud et al., 2018), когда обширные районы тропической зоны окажутся за пределами возможностей адаптации человека (Zhang et al., 2021); резко изменится

производство продуктов питания (Kumar et al., 2021); доступ к все более дефицитным источникам пресной воды вызовет рост геополитической напряженности (WEF, 2019). Короче говоря, если не будет предприниматься активных действий по ограничению выбросов парниковых газов (ПГ), некоторые районы планеты станут просто непригодными для жизни людей будущих поколений (Wallace-Wells, 2018).

На сегодняшний день глобальная политическая реакция на климатический кризис подразделяется на меры по предотвращению и адаптации. *Предотвращение изменения климата* ставит своей главной задачей замедление роста и сокращение выбросов парниковых газов (ПГ) на основе более эффективного использования энергии и одновременной замены ископаемого топлива возобновляемыми источниками энергии. *Адаптация к изменению климата* нацелена на использование механизмов стрессоустойчивости и защиты для сведения к минимуму негативных последствий изменения климата для жизни людей и их средств к существованию (Ge et al., 2009). Хотя на практике обе группы мер часто трудно разделить, в большинстве программных климатических дискуссий адаптация остается бедным родственником усилий по снижению антропогенной нагрузки на климат. Это оказывается недальновидным и все чреватым все большими издержками, особенно для развивающихся стран.

Последствия продолжающегося невнимания к адаптации стали более очевидными после пандемии, когда заговорили об усилении способности противостоять глобальному шоку. До сих пор

меры адаптации к изменению климата основывались на процедурной политике, связанной с климатическими конференциями, в сочетании с технократическим подходом к разработке политики и необоснованной верой в эффективность рынков, позволяющего с помощью механизма цен двигаться к устойчивому будущему. Задача заключалась в достижении согласованных на международном уровне целей с помощью более точной оценки рисков, связанных с климатом, и улучшения управления ими с использованием страхования и других рыночных механизмов. Хотя этот подход дал некоторые положительные результаты, они оказались и недостаточными, и запоздалыми и уже не соответствуют масштабам

экологических шоков и экономического ущерба, который те наносят.

Глава имеет следующую структуру. В разделе В рассматривается масштаб проблемы с акцентом на ущербе, нанесенном регионам и странам во всем мире, и масштабе инвестиций, необходимых для ее решения. Раздел С посвящен некоторым пределам возможностей существующей институциональной архитектуры по решению проблем адаптации. В разделе D показано, что трактовка проблемы адаптации как одной из задач управления рисками отвлекает от необходимости позиционировать меры адаптации в контексте экономической трансформации.

## В. Соответствие масштабу проблемы адаптации<sup>1</sup>

Экономические последствия изменения климата становятся результатом как постоянного ухудшения природно-климатических условий, важных для жизни, таких как доступ к воде, качество воздуха и допустимые для работы температуры, так и шоков, носящих более временный характер, таких как лесные пожары, штормы и наводнения, хотя те часто имеют более непосредственные и разрушительные последствия. Последние, пожалуй, легче оценить, и, безусловно, привлекают больше внимания. Согласно докладу Управления Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий об издержках бедствий для людей, в период 2000–2019 годов 7348 крупных зарегистрированных бедствий унесли 1,23 млн жизней, пострадали 4,2 млрд человек (многие из них неоднократно), а глобальный экономический ущерб составил в общей сложности 2,97 трлн долл. США (CRED and UNDRR, 2020). Цифры явно демонстрируют тенденцию роста (диаграмма 3.1).

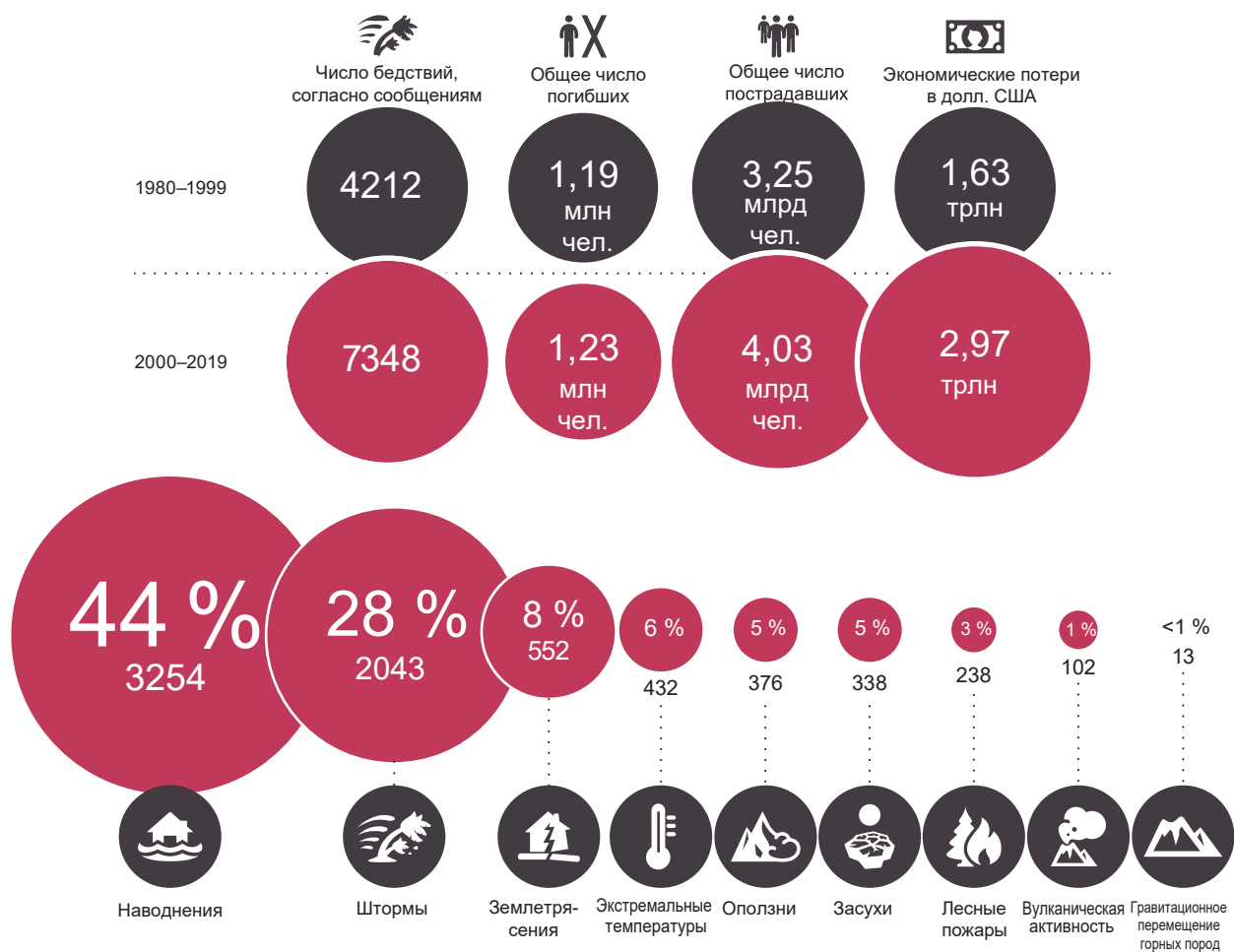
Эти бедствия нельзя объяснить только изменением климата. Тем не менее нет сомнений в его тесной связи со все более разрушительными последствиями бедствий (IPCC, 2021).

Данные базы данных о чрезвычайных ситуациях (EM-DAT) показывают, что штормы приносят больший ущерб, чем стихийные бедствия любого другого вида, в плане подсчитанного экономического ущерба (1,39 трлн долл.), за которым следуют наводнения (651 млрд долл.).

Только в 2020 году от наводнений, засух и штормов пострадало больше 50 млн человек (UNEP, 2020). Около трех четвертей стихийных бедствий, связанных с климатом, были вызваны наводнениями и штормами, в то время как знойные периоды становятся все более жаркими и широко распространенными, вызывая расходы для больших групп населения развитых и развивающихся стран. От крупных муссонных наводнений и тропических циклонов пострадало более 2,2 млн человек в Китае и 9,6 млн человек в Южной Азии, включая Непал, Индию и Бангладеш, где материальный ущерб от них превысил 20 млрд долларов. В региональном разрезе 45 % всех потерь для экономики в период 2000–2019 годов приходится на Американский континент, за которым следовала Азия (43 %). Среди стран Американского континента на Соединенные Штаты приходится 78 % всех потерь, 1,03 трлн долл. за тот же период, что отражает более высокие доходы и восстановительные затраты, чем в других странах. В Азии на Китай и Японию приходится соответственно 38 % и 35 % общих убытков региона в этот период (CRED and UNDRR, 2020).

Ущерб также обнаруживает явную экономическую дихотомию. В странах с высоким доходом, как правило, меньше людей, пострадавших и погибших в результате стихийных бедствий, но в абсолютном выражении в них гораздо больше финансовые потери. Страны с низким доходом сообщают о низких, но растущих материальных потерях на душу населения и относительно

**ДИАГРАММА 3.1** Последствия стихийных бедствий в 2000–2019 годах по сравнению с 1980–1999 годами



Источник: CRED and UNDRR 2020.

высоком числе погибших в результате стихийных бедствий. На страны с доходом ниже среднего и выше среднего приходится большинство стихийных бедствий, погибших и общего числа пострадавших; тем не менее, в них также живет большая часть населения мира, причем по наибольшему числу стихийных бедствий выделяется Азия. Однако несмотря на то, что на них приходится большая часть материального ущерба во всем мире, страны с высоким доходом несут наименьшие потери в процентах от ВВП. Для сравнения: наименее развитые страны и малые островные развивающиеся государства (МОРАГ) понесли самый большой ущерб по отношению к ВВП; доля ущерба для экономики в странах с низким доходом в три раза выше, чем в странах с высоким доходом (CRED and UNDRR, 2020).

Оценки экономистами ущерба от изменения климата были получены с использованием функций ущерба в дополнение к стандартным моделям роста. Они дали на удивление умеренные результаты в плане потерь глобального производства, даже при значительном повышении температуры, хотя величина таких оценок постоянно возрастает по мере того, как эти модели стали более сложными, комплексными и совершенными (Nordhaus, 2018). Так, в своей нобелевской лекции Уильям Нордхаус, который много сделал для продвижения «моделей комплексной оценки», заключает: «Экономический рост вызывает непредвиденные, но опасные изменения климата и земных систем... с непредвиденными последствиями».

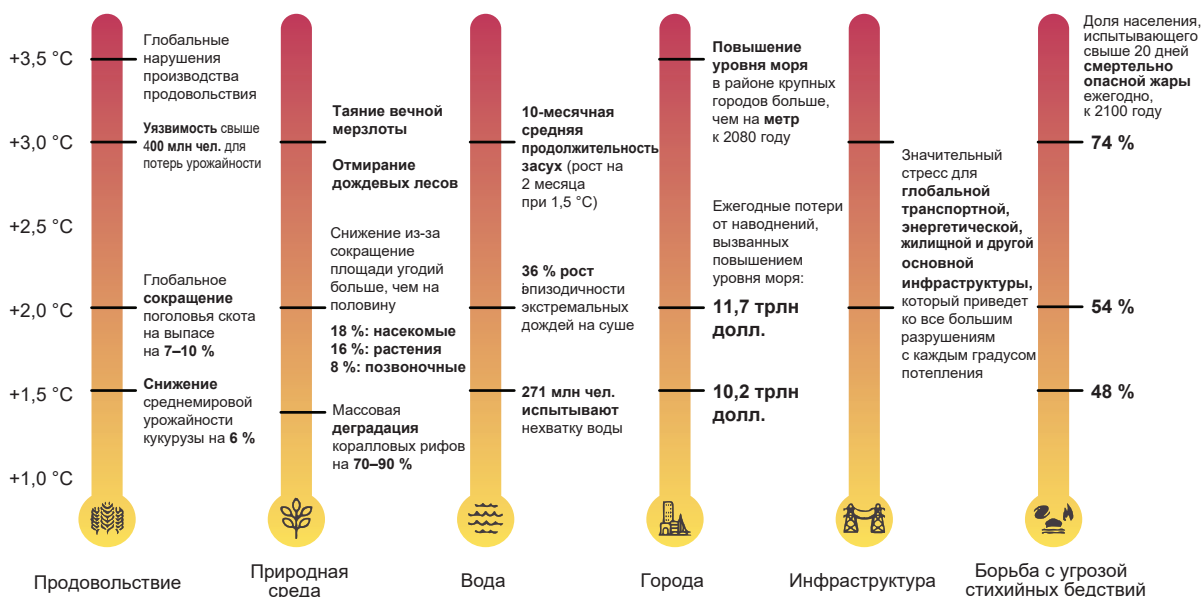
Хотя, таким образом, использование таких моделей для оценки потенциального ущерба представляет сложность, их аура количественной строгости, точности и зависимости от множества сильных допущений, позволяющих продолжить моделирование, вызывает вопросы об их значимости для решения климатической проблемы (Askerman, 2018). Даже в их более сложных вариантах эти модели подвергались критике за игнорирование переломных моментов (Keen et al., 2021) и петли обратной связи (Kikstra, et al., 2021), что заставляет их недооценивать масштабы и устойчивость потенциального ущерба от изменения климата. Более того, они мало что могут сказать о структурном неравенстве или исторических моделях развития, в частности о возникающих асимметриях в мировой экономике, которые определяют перспективы роста многих развивающихся стран.

Существует еще одна тенденция недооценивать потенциальную угрозу, проводя различие между контролируемыми и неконтролируемыми реакциями системы и сосредотачивая внимание почти исключительно на странах с низким доходом, особенно странах тропических регионов и прибрежных государствах, где от природных экосистем большее зависит экономическая активность, регулировать которую сложнее по

сравнению с активностью и секторами в странах с более высоким доходом. Эта дихотомия чревата опасностью преуменьшения или полного игнорирования того, что политические решения на всех уровнях развития могут иметь глубокое влияние на обострение климатических угроз, в том числе в сельской экономике с большей зависимостью от природных экосистем. Как отмечалось в предыдущей главе, повсеместное принятие программ структурной адаптации привело к эрозии государственных услуг и инвестиций и к еще большей зависимости многих развивающихся стран от экспорта сырьевых товаров, что сделало их еще более уязвимыми для внешних шоков. Кроме того, эта дихотомия, признавая связанные с климатом стрессы, которые уже испытывают некоторые развивающиеся страны, создает дополнительную опасность недооценки более общего ущерба, который наносится многим развивающимся странам со средним и высоким доходом, равно как и развитым странам, по мере приближения роста температуры к 1,5 °C (и больше).

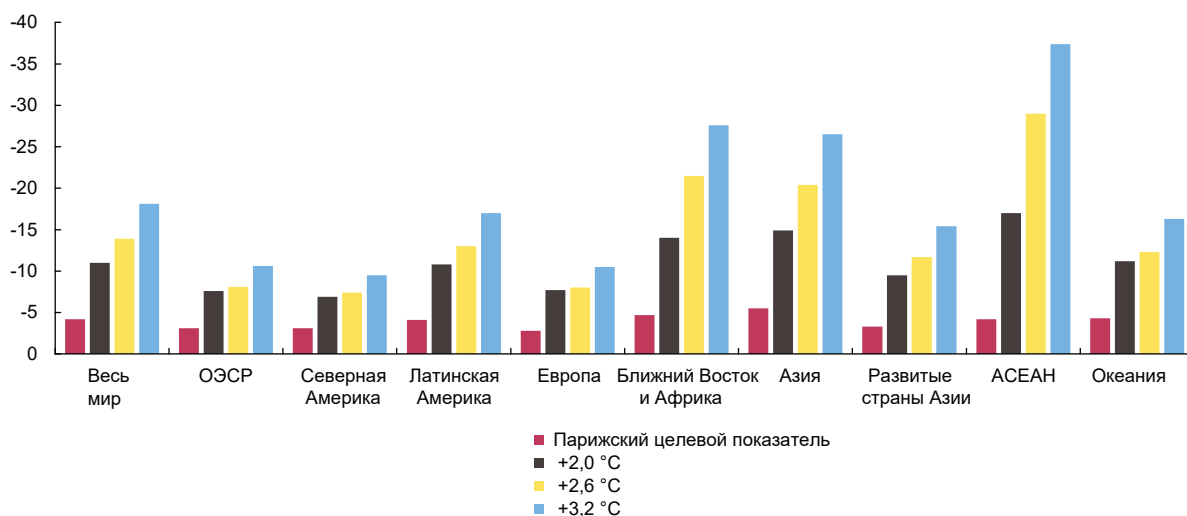
Полная картина издержек и ущерба, связанного с изменением климата, еще больше осложняется значительным занижением данных о потерях для экономики во многих развивающихся странах. Например, расхождения в имеющихся

**ДИАГРАММА 3.2** Рост риска катастрофических событий с повышением температуры



Источник: Институт мировых ресурсов, адаптировано из МГЭИК и других источников.

**ДИАГРАММА 3.3** Потери ВВП в середине века из-за глобального потепления по регионам (%)



Источник: SwissRe, 2021.

данных связаны с периодами аномальной жары. Согласно базе данных о чрезвычайных ситуациях (EM-DAT), в 1900–2019 годах в Африке к югу от Сахары имело место только два периода аномальной жары, в результате которых погиб 71 человек (Harrington and Otto, 2020). Наоборот, в той же базе данных за период 1980–2019 годов в Европе зарегистрировано 83 периода аномальной жары, в результате которых погибло более 140 000 человек, а экономический ущерб составил более 12 млрд долларов. Это говорит о серьезных пробелах в сборе данных, соответствующей инфраструктуре и ресурсах, имеющихся у национальных учреждений, и чрезмерной зависимости от сторонних структур при сборе данных в развивающихся регионах. Однако не вызывает сомнений то, что чем сильнее повышение температуры, тем выше угроза катастрофических событий (диаграмма 3.2).

### 1. Замедление роста и увеличение разрыва

Последствия повышения глобальной температуры отражают существующее структурное неравенство внутри стран и между ними. Историческая ответственность за глобальные выбросы парниковых газов (основную причину глобального потепления) прямо лежит на развитых странах, на которые приходится около двух третей всех выбросов в атмосферу по сравнению с 3 % в Африке<sup>2</sup>. И хотя в некоторых развивающихся

странах, таких как Китай, Индия, Бразилия и Южная Африка, выбросы быстро растут, в расчете на душу населения они все еще отстают от развитых стран, и даже выбросы, связанные с потреблением, их самых богатых граждан ниже, чем у той же группы жителей развитых стран (Oxfam, 2015).

Для многих развивающихся стран повышение глобальной температуры уже усугубляет порочный круг, который на протяжении десятилетий сдерживал мобилизацию ресурсов, ослаблял возможности адаптации и увеличивал разрыв в доходах. Из-за воздействия климата развивающиеся страны с недофинансируемыми системами здравоохранения, слаборазвитой инфраструктурой, недиверсифицированной экономикой и отсутствующими государственными институтами в большей степени подвержены не только потенциально крупномасштабным экологическим шокам, но и более постоянному состоянию экономического стресса.

По одной из оценок, уже в период 1961–2010 годов потепление замедлило экономический рост (относительно более бедных) стран в средних и нижних широтах, при этом медианные потери превышают 25 % на обширных территориях тропиков и субтропиков, где большинство стран демонстрируют очень высокую вероятность негативного воздействия (Diffenbaugh and Burke, 2019). Как ясно показывает диаграмма 3.3, эта

ситуация будет только ухудшаться, поскольку повышение температуры сильнее всего подорвет перспективы роста в развивающихся регионах, причем в прямой зависимости от превышения целевого уровня 1,5 °С.

По некоторым оценкам, бедность служит лучшим показателем воздействия изменения климата в свете уязвимости беднейших слоев общества для шоков вместе с отсутствием у них средств на черный день и трудностей, с которыми они сталкиваются при создании возможностей адаптации (Hallegatte, 2018). Хотя с начала нового тысячелетия крайняя бедность снижается, согласно прогнозам изменение климата приведет к росту бедности, особенно в наиболее уязвимых развивающихся странах, и создаст новые островки лишений в странах с усиливающимся неравенством на всех уровнях развития (IPCC, 2019). По оценкам Всемирного банка, к 2030 году 68–132 млн человек станут бедными из-за усиливающегося воздействия климатического кризиса, а 143 млн человек могут быть вынуждены к 2050 году мигрировать в пределах своих стран (World Bank, 2020; Rigaud et al., 2018).

Поскольку уязвимость беднейших слоев общества имеет несколько измерений, такой же характер имеет влияние изменения климата на них. Ожидается, что изменение климата вызовет нехватку продовольствия и увеличит цены на сельскохозяйственную продукцию, что приведет к голоду и нехватке воды среди еще многих миллионов людей к 2050 году (Global Commission on Adaptation 2019). Начало пандемии, которая, по оценкам, увеличила число людей, страдающих от голода и недоедания, на 129 млн человек, дает представление о том, что произойдет дальше (WFP, 2021). Больше всего пострадает Африка к югу от Сахары из-за более низких урожаев сельскохозяйственных культур, что усугубит продовольственную уязвимость. Точно так же в Южной Азии, особенно в таких странах, как Бангладеш и Индия, которые относятся к числу наиболее уязвимых для стихийных бедствий, от роста бедности будет страдать до 30,6 млн человек, больше, чем в странах Восточной Азии и Тихого океана (в среднем 11,8 млн человек) и Латинской Америки и Карибского бассейна (в среднем 1,9 млн человек) (World Bank, 2020).

Бедное сельское население крайне чувствительно к повышению уровня моря и другим

экстремальным погодным условиям, особенно потому, что масштабы сельской бедности выше по всем направлениям. Однако растущее число городских бедных в развивающихся странах также уязвимо из-за отсутствия надежного жилья и ограниченности доступа к общественным услугам (World Bank, Chapter 1, 2012).

## 2. Последствия для секторов и регионов

Последствия изменения климата и характер проблемы адаптации будут различаться в зависимости от региона и сектора экономики, а значит одинаковый для всех ответ не подойдет. Ожидается, что продолжительность экстремальной жары увеличится прежде всего в тропиках, где колебания температуры по годам ниже всего. Таким образом, по прогнозам, опасные периоды аномальной жары в этих регионах начнутся раньше всего, и ожидается, что при глобальном потеплении на 1,5 °С они станут повсеместными (IPCC, 2018). Африка к югу от Сахары, регион с наибольшей продовольственной уязвимостью, вероятно, столкнется с углубляющимися проблемами. Более интенсивные и частые тропические циклоны, участвовавшие периоды аномальной жары и повышение уровня моря будут по-прежнему оказывать неблагоприятное воздействие на регион Южной Азии. Вызванные климатом бедствия в Латинской Америке и Карибском бассейне замедлят прогресс в области развития. С острой нехваткой воды сталкиваются страны Ближнего Востока и Северной Африки, где серьезную нехватку воды уже испытывает до 60 % жителей региона. Восточная Азия и Тихоокеанский регион, где живет четверть населения мира, уже страдает от самых сильных штормов, циклонов и наводнений во всем мире и, вероятно, столкнется с самым многочисленным перемещением людей, вызванным климатом.

В наибольшей степени могут пострадать большие группы населения низинных прибрежных районов — 84 % жителей Африки, 80 % — Азии, 71 % — Латинской Америки и Карибского бассейна и 93 % — наименее развитых стран (Neuman et al., 2015). Важнейшие объекты инфраструктуры и сети, такие как порты, аэропорты, железные дороги и прибрежные дороги, также пострадают от разрушений из-за повышения уровня моря, которое нанесет необратимый или даже повторяющийся ущерб и затруднит

доступ людей и предприятий к продовольствию, материалам и другим источникам дохода.

Больше всего страдают МОРАГ (см. таблицу 3.1). Например, в 2016 году ураган категории 4 Мэтью в Карибском море нанес ущерб инфраструктуре Гаити на сумму более 1,1 млрд долл. (ECLAC, 2018, р. 27). Подобным образом, в 2017 году почти 90 % построек на Барбуде были повреждены или уничтожены ураганом категории 5 Ирма, что привело к полной эвакуации с острова (UNDP, 2018). На островах Фиджи в результате циклона было повреждено или разрушено до 30 369 домов, 495 школ и 88 поликлиник и медицинских учреждений, серьезно пострадали примерно 540 400 человек, или примерно 62 % (Government of Fiji, 2016). Сильные осадки и постоянные дожди могут нанести значительный ущерб сооружениям и повлиять на работу прибрежной транспортной инфраструктуры, такой как дороги, энергетика, связь, водоснабжение и канализация.

В частности, для МОРАГ статус страны со средним доходом не учитывает высокого риска и экономического ущерба от экстремальных погодных явлений. Карибские МОРАГ относятся к числу стран мира с наибольшей задолженностью, и размер государственного долга по отношению к ВВП особенно высок у Антигуа и Барбуды, Барбадоса, Гренады, Ямайки и Сент-Китса и Невиса (ECLAC, 2020). Столь высокий

долг означает, что они все больше полагаются на внешнее финансирование для решения своих задач адаптации. Малые островные развивающиеся государства находятся на периферии из-за их одностороннего включения в международную экономическую систему, неудачных программ структурной адаптации и усиливающейся финансиализации. Считается, что они в среднем на 35 % более подвержены экономическим и финансовым шокам (UNCTAD, 2021)<sup>3</sup>. В этом отношении страны-доноры, кредитные институты и частный финансовый сектор практически не предприняли никаких шагов по устранению особых климатических рисков, с которыми сталкиваются МОРАГ, что еще раз подтверждается отсутствием координации ими конкретных мер по облегчению бремени задолженности в ответ на шок, вызванный Covid-19.

По оценкам Международной организации труда (МОТ), к 2030 году тепловой стресс приведет к экономическим потерям в размере 2,4 трлн долл. и потере 80 млн рабочих мест во всем мире (Kjellstrom and Maître, 2019). Однако эти неблагоприятные последствия будут распределяться неравномерно, больше всего пострадают Южная Азия и Африка (Kjellstrom and Maître, 2019). К 2050 году ущерб из-за изменения климата для городов превысит 1 трлн долл. США. Таким образом, необходимость активизировать действия по адаптации в городах и инвестировать в решения, которые имеют отдачу, выше, чем когда-либо прежде.

Существует также риск серьезного ухудшения здоровья и нарушения условий жизни больших городских слоев населения из-за внутренних наводнений в некоторых регионах (IPCC, 2014). МГЭИК отмечает, что смертность и заболеваемость очень высоки в периоды экстремальной жары, особенно среди маргинализированных слоев городского населения и тех, кто работает на открытом воздухе в городских или сельских районах. Продовольственная уязвимость и обрушение цепочек поставок продуктов питания связаны с потеплением, засухой, наводнениями и изменчивостью осадков, особенно для малообеспеченного и бедного населения городских и сельских районов. Угрозы возрастают для тех, кто не имеет необходимой инфраструктуры и услуг или живет в ветхих жилищах и на незащищенных территориях. Ожидается, что в городских и сельских районах бедные домохозяйства, зависящие от работы по найму

**ТАБЛИЦА 3.1 Страны и территории с наибольшими потерями для экономики в % ВВП (2000–2019 годы)**

Страны и территории	Экономические потери
Доминика	15,0
Каймановы Острова	9,1
Гаити	8,0
Гренада	7,8
Теркс и Кайкос	5,8
Багамские Острова	4,3
Гайана	3,6
Пуэрто-Рико	3,5
Белиз	3,4
Самоа	2,1

Источник: (CRED and UNDRR, 2020).

и являющиеся нетто-потребителями продуктов питания, больше других пострадают из-за роста цен на продукты питания, в том числе в регионах, население которых находится в относительной продовольственной уязвимости, таких как Африка к югу от Сахары.

### 3. Экономические издержки адаптации

В абсолютном долларовом выражении затраты на адаптацию обычно выше в странах с высоким доходом, но в сопоставлении с валовым внутренним продуктом они выше в странах с низким доходом. Традиционно потребности в адаптации определяются как разница между тем, что может произойти в результате изменения климата, и желаемой реакцией для купирования соответствующих шоков (IPCC, 2014). В свои первоначальные ОНВ 46 стран включили оценки своих затрат на адаптацию на общую сумму 783 млрд долл. к 2030 году (Bhattacharya et al., 2020). Эти затраты включают проектное финансирование, поддержку доходов, техническую помощь и профессионально обучение, но, несмотря на официальное провозглашение в Парижском соглашении глобальной цели адаптации, уточненной в Канкунской декларации, не существует одного простого показателя (или даже системы показателей), который позволил бы конкретизировать глобальную цель адаптации в количественных (базовых) показателях глобального уровня (UNEP, 2020). Обычно это объясняется тем, что действия по адаптации часто определяются на местном уровне вместе с соответствующими заинтересованными сторонами внутри страны.

Несмотря на эти неопределенности, связанные с конкретизацией задачи адаптации, нет никаких сомнений в последствиях ее игнорирования. В преддверии копенгагенской КС в 2009 году РККООН дала оценку ежегодных затрат на адаптацию к 2 градусам потепления к 2030 году в 49–171 млрд долл. во всем мире, при этом развивающиеся страны должны были столкнуться с расходами в 34–57 млрд долларов. Десять лет спустя задержка с ответом обошлась дорого. Ежегодные затраты на адаптацию в развивающихся странах сейчас оцениваются в 70 млрд долл.; в 2030 году они достигнут 140–300 млрд долл., а в 2050 году — 280–500 млрд долл. (UNEP, 2020). В настоящее время финансирование покрывает менее половины необходимых в данный момент затрат и

не достигнет целевого показателя на 2030 год без коренной смены курса. Следует признать, что финансирование адаптации и затраты на нее трудно сопоставлять и оценивать по ряду причин (Pauw et al., 2020; UNEP, 2020 figure 4.1). Большинство развивающихся стран готовы внести вклад в предотвращение изменения климата и адаптацию к нему с условием получения международной финансовой поддержки, передачи технологий и/или создания потенциала<sup>4</sup>.

В целом, Pauw et al. (2020) отмечают, что оценки затрат на адаптацию в 60 странах, которые они обследовали, различались по качеству, источникам и методам оценки, и только некоторые из них были полными, а несколько других отражали частичные отраслевые затраты на свои ОНВ. Однако, судя по имеющимся оценкам, дефицит финансирования адаптации увеличивается по сравнению с затратами. По мере того как экстремальные явления станут более частыми, разрыв будет значительным, а общие затраты, вероятно, увеличатся, если учесть возможность косвенных и непредсказуемых затрат. Значительный количественный дефицит, наряду с нехваткой технических ноу-хау и людских ресурсов, по-прежнему жестко ограничивает реализацию планов действий по борьбе с изменением климата (UNEP, 2020), в частности в наименее развитых странах (см. вставку 3.1), где продолжающееся воздействие изменение климата и плохо продуманные меры реагирования препятствуют долгосрочным усилиям по достижению основных секторальных задач (см. таблицу 3.2).

Глобальная комиссия по адаптации отметила, что даже страны, которые в ответ на пандемию Covid-19 использовали многостороннее и внутреннее государственное финансирование на сумму более 10 трлн долл. США, недостаточно отразили цели климатической устойчивости в своих программах восстановления (Saghir et al., 2020; UNEP, 2020). Недавний анализ, проведенный Институтом мировых ресурсов, показал, что только 18 из 66 изученных стран прямо отразили физический климатический риск, адаптацию и устойчивость в своих программах стимулирования, либо выборочно, в рамках конкретных мероприятий, либо комплексно, в качестве центрального аспекта своей стратегии<sup>5</sup>. 12 стран, которые конкретно назвали меры по управлению риском изменения климата первоочередными целями расходов на



**Вставка 3.1      Национальные программы действий по адаптации (НПДА)**

Наименее развитые страны (НРС) сталкиваются с непропорционально большим риском изменения климата и ухудшения качества окружающей среды, и одновременно эти государства имеют меньше всего ресурсов и институциональных возможностей для преодоления последствий изменения климата. Множественные факторы стресса, такие как неравные социально-экономические условия, высокая уязвимость и ненадежность институциональных систем, вместе имеют своим результатом низкую способность адаптироваться к последствиям изменения климата.

Признавая эту ситуацию, на КС7, состоявшейся в Марракеше в 2001 году, были предложены Национальные планы действий по адаптации (НПДА) для решения срочных и неотложных задач НРС по адаптации к изменению климата и устойчивому развитию. НПДА каждой страны предусматривает специальное окно финансирования и рекомендации по планированию адаптации, призванные помочь НРС начать реализацию своих планов адаптации, учитывающих особые условия этих стран. С помощью процесса НПДА НРС определяют приоритетные виды деятельности по адаптации к изменению климата и предлагают проекты адаптации с учетом наиболее актуальных и неотложных областей, особенно тех задач, дальнейшее промедление в решении которых может повысить уязвимость или привести к увеличению затрат на более позднем этапе (Least Developed Countries Expert Group, 2002).

Одна из главных задач НПДА — лучше понять изменчивость климата на местном и региональном уровне и определить срочные меры, необходимые для создания потенциала адаптации. На местном уровне действительно имеются стратегии борьбы с изменчивостью климата и экстремальными явлениями. Таким образом, НПДА предусматривают как расширение имеющегося диапазона действий, так и повышение устойчивости к нынешней изменчивости климата и экстремальным явлениям. Затем создаются национальные планы адаптации для разработки и реализации стратегий и программ среднесрочной и долгосрочной адаптации в соответствии с более широкими целями устойчивого развития. Ассоциированный Фонд для наименее развитых стран (ФНРС), управляемый Глобальным экологическим фондом (ГЭФ), поддерживает реализацию НПДА в соответствии с указаниями Конференции сторон (КС). Однако недофинансированность ФНРС мешала своевременной разработке и осуществлению НПДА. Как следствие, многие страны не смогли воплотить планы НПДА в четко определенные программы реализации.

Синтез целей адаптации в национальном планировании развития означает согласование стратегий сокращения бедности и общих целей устойчивого развития с пониманием географических, социальных и физических критериев воздействия изменения климата. Была признана важность следующих восьми основных направлений: 1) проведение совместной оценки потребностей; 2) выработка четкого мандата; 3) выработка четкой дорожной карты процесса НПДА; 4) определение возможностей отражения целей адаптации в стратегиях развития; 5) создание эффективных институциональных систем поддержки и механизмов; 6) обеспечение открытого, непрерывного диалога с соответствующими заинтересованными сторонами, особенно с маргинализированными общинами; 7) постоянная оценка климатического риска и уязвимости; 8) оценка необходимого потенциала по всем аспектам процесса НПДА, включая комплексный мониторинг и оценку (МиО).

К декабрю 2017 года все НРС представили НПДА и приступили к их реализации. Обзор этих программ показывает их основные сильные стороны и успехи, а также некоторые проблемы при рассмотрении общей отдачи НПДА в плане построения более включающего и устойчивого общества и содействия устойчивому развитию.

На этом фоне эти программы выделяют три ключевых аспекта успешной адаптации.

*1. Интеграция потенциала адаптации*

Развитие способности работать на уровне сложности, соизмеримом с изменением климата, а затем интегрировать это с процессами устойчивого развития — что само по себе непросто — крайне сложная задача; тем не менее это, по-видимому, ключевой фактор успеха. Принимая во внимание эти уровни сложности, НРС сосредоточили внимание на задаче отражения задач адаптации к изменению климата в национальных стратегиях и программах борьбы с бедностью и программах устойчивого развития. Эта задача решается различными способами, например путем создания координационного центра по адаптации к изменению климата или создания многопрофильных групп, которые обеспечивают качество и уровень потенциала, необходимые для работы на интеграционной основе, а также содействуют региональному синергизму для адаптации. Например, в Замбии было создано подразделение по координации в вопросах изменения климата, которое отвечает за согласование действий по борьбе с изменением климата в стране, как способ повышения степени интеграции, необходимой для эффективной адаптации. НПДА, которые четко увязаны с процессами устойчивого развития на национальном уровне, по-видимому, достигают этого, опираясь на поддержку правительства и его приверженность достижению этих результатов устойчивого развития. Аналогичным образом Самоа использовало комплексный подход для обобщения своих приоритетов, определенных в НПДА, и стратегического планирования реализации этих приоритетов

в соответствии со своей национальной стратегией и политикой развития в рамках комплексного проекта с адаптационными мероприятиями в «четыре следующих секторах, указанных в НПДА: i) здоровье климата; ii) сельское хозяйство и продовольственная безопасность; iii) сохранение экосистем; iv) системы раннего предупреждения» (Least Developed Countries Expert Group, 2012, p. 55). Развитие такого интеграционного адаптивного потенциала для охвата мер реагирования на изменение климата процессами национального и субнационального планирования с учетом сложности, которая больше соответствует масштабу самой проблемы изменения климата, на сегодняшний день составляет главный фактор успеха НПДА.

## 2. Масштабирование адаптации

Срочность и целесообразность лежат в основе концепции НПДА, и поэтому для успеха этих программ важно масштабирование их воздействия. Группа экспертов по наименее развитым странам (The Least Developed Countries Expert Group, 2009, p. 30) отмечает, что «Увеличение масштабов адаптации — новая концепция; оно может быть полностью реализовано только при правильном планировании... Увеличение масштабов адаптации также учитывает связь между системами как в пространстве, так и во времени, и при правильной реализации может привести к долгосрочной отдаче и устойчивым положительным результатам». Последние исследования подтверждают, что это не может просто включать «масштабирование по горизонтали» — умножение числа инициатив или более широкое тиражирование проектов. Кроме того, важно «масштабирование по вертикали» усилий по адаптации в измененных для этого институтах и структурах (Moore et al., 2015), что особенно актуально для отражения целей адаптации во всех аспектах планирования развития. Например, во время реализации первого проекта НПДА в Бенине это выразилось во внедрении практики адаптации во всех секторах, усилении координации на национальном и местном уровне и активном участии местных властей в самом начале, что в свою очередь способствовало мобилизации финансирования и межсекторальному регулированию (Least Developed Countries Expert Group, 2012, p. 26). «Масштабирование по вертикали» привносит адаптивное мышление и концептуализацию в те самые институциональные структуры, которые направляют и формируют развитие страны и, в частности, в конкретные сферы деятельности с четким мандатом. Помимо масштабирования по горизонтали и по вертикали также важно «масштабирование в глубину» — изменение ценностей и мировоззрений (Moore et al., 2015), как поощрение живой заинтересованности и внедрение способов адаптации местными общинами и акторами. Так, Камбоджа провела годичную кампанию по повышению осведомленности среди крестьян и властей в целевых районах страны с преимущественно аграрной экономикой (Least Developed Countries Expert Group, 2012, p. 30). Этот акцент на «масштабировании вглубь» для повышения осведомленности и внимания к ценностям был реализован вместе с другими проектами по укреплению политики и науки в уязвимых регионах и наращиванию адаптивного потенциала с помощью различных сельскохозяйственных технологий, позволяющих адаптироваться к изменению климата. Такой трехсторонний подход к масштабированию по горизонтали, по вертикали и в глубину может быть главным залогом успеха НПДА.

## 3. Адаптация в целях трансформации

В пятом оценочном докладе Межправительственной группы экспертов по изменению климата была установлена важная связь между адаптацией к изменению климата и трансформацией (IPCC, 2014). Это обусловлено признанием того, что имеется ряд адаптивных ответов, от более реактивных и постепенных до более целенаправленных и трансформирующих. Некоторые исследователи утверждают, что адаптационные подходы, которые просто корректируют нынешнюю практику развития, рискуют продлить и даже воспроизвести неустойчивость и дезадаптацию. Исследователи также отмечают, что подавляющее большинство предлагаемых стратегий адаптации направлено на сопровождение краткосрочных тактических решений для постепенных изменений (Eriksen et al., 2021), но может не учитывать, как влияние климата взаимосвязано с более широкими процессами изменений (Ensor et al., 2019). В 2018 году МГЭИК подчеркнула это: «Ограничение потепления 1,5 °C потребует трансформирующих системных сдвигов, увязанных с устойчивым развитием, и должно быть связано с дополнительными адаптационными действиями, включая трансформационную адаптацию» (Masson-Delmotte et al., 2018, p. 16). Таким образом, НПДА, которые работают в рамках этого диапазона адаптивных ответов, охватывая ответную трансформационную адаптацию, имеют больше шансов на успех (IPCC, 2014; O'Brien, 2018). По сути, это долгосрочные процессы изменений, которые имеют эффект мультипликатора в создании адаптационных возможностей и связаны перестройкой отраслевой структуры для достижения целей адаптации.

Результативность разработки и реализации НПДА зависит от их сопряжения с существующими национальными планами развития, что позволяет рассматривать адаптацию к изменению климата как естественный аспект общего устойчивого и справедливого развития во всех регионах. Тем не менее часто институты развития не обеспечивают такой *интеграции различных тем и программ*; это представляет собой вторую серьезную проблему, с которой сталкиваются НПДА. В этом отношении помогает работа Группы экспертов по наименее развитым странам (ГЭН) по поддержке региональных синергизмов, а также работа Комитета по адаптации РКИКООН, которая направлена на усиление синергетического взаимодействия с национальными, региональными и международными организациями, центрами и сетями (Least Developed Countries Expert Group, 2015, pp. 16–17).

меры стимулирования, — Бангладеш, Барбадос, Вануату, Колумбия, Кения, Кирибати, Непал, Нигер, Сент-Люсия, Фиджи, Филиппины и Южная Корея. Примечательно, что все они, за исключением Южной Кореи, входят в Группу 20 уязвимых стран, и все они сталкиваются с жесткими финансовыми ограничениями

при мобилизации ресурсов<sup>6</sup>. Однако инвестирование в адаптацию явно выгодно как для развитых, так и для развивающихся стран, при том что оно явно имеет более неотложный характер для развивающихся стран, чьи климатические риски растут и со временем усложняются.

## С. Разъединенная архитектура управления климатом

Развивающиеся страны испытали на себе всю тяжесть негативных последствий повышения глобальной температуры, а худшее еще впереди. Однако, учитывая их периферийное положение в нынешней архитектуре глобального экологического руководства или, точнее, нежелание партнеров по переговорам учитывать их озабоченности, они не получили необходимой многосторонней поддержки для решения проблемы адаптации (в том числе в отношении потерь и ущерба). Отсутствие смелого и щедрого руководства привело к недоверию, что еще больше ослабляет международное сотрудничество, необходимое для решения проблемы климата во всех ее аспектах.

Кроме того, и в отличие от проблемы предотвращения изменения климата, когда крупные инвестиции в трансформацию энергетических систем являются общими для всех стран, широкомасштабные меры по видам деятельности и секторам в ответ на вызов адаптации (таблица 3.2) варьируются от страны к стране в зависимости от ее ситуации, что исключает одинаковый для всех подход в политике и подчеркивает важность предоставления правительствам возможности проводить политику с учетом такой ситуации<sup>7</sup>.

Продолжающаяся пандемия, которая привлекла внимание к повышению устойчивости к шокам, все же может стать катализатором трансформации при решении проблемы адаптации к изменению климата, в то время как в 2021 году заголовки новостей пестрят сообщениями о серии экстремальных погодных явлений, которые нанесли беспрецедентный ущерб обществу как в развитых, так и в развивающихся странах. Последний доклад МГЭИК не оставляет сомнений в том, что в ближайшем будущем материализуются новые угрозы для жизни, средств к существованию и (социальной

и физической) инфраструктуры. Таким образом, стало очевидно, что надлежащим образом финансируемые стратегии адаптации жизненно важны не только для выживания островных государств, но и для защиты среды обитания человека на всей планете и на всех уровнях развития.

Парижское соглашение, принятое в 2015 году и вступившее в силу в 2016 году, направлено на активизацию выполнения Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИКООН) и включает, среди прочего, цель «повышения способности к адаптации, повышения устойчивости и снижения уязвимости для изменения климата с целью содействия устойчивому развитию и обеспечения адекватных адаптационных мер в контексте цели по снижению температуры»<sup>8</sup>, где потенциал адаптации представляет собой сумму активов, которые могут быть использованы для поддержки адаптации в будущем (IPCC, 2014). Цель будет достигнута всеми сторонами, которые обязуются периодически сообщать о своих определяемых на национальном уровне вкладах (ОНВ), в том числе о своих действиях по предотвращению изменения климата и адаптации к нему, в соответствии с принципами справедливости и общей, но дифференцированной ответственности и соответствующих возможностей в свете разных условий в странах. Стороны также обязались отчитываться о прогрессе в реализации своих ОНВ в рамках усиленной системы прозрачности Парижского соглашения. Последующие ОНВ сторон в соответствии с Парижским соглашением будут получать наполнение путем регулярной глобальной оценки прогресса.

В 2010 году 16-я Конференция сторон (КС 16) учредила Комитет по адаптации в качестве главного органа в рамках РКИКООН — и системы Организации Объединенных Наций в более

**ТАБЛИЦА 3.2** Возможные области принятия мер по адаптации к изменению климата

Сектор	Меры адаптации
Городские районы	Создание благодаря адаптации устойчивых к наводнениям инфраструктурных сетей и застроенных сред, в которых люди живут ближе к работе или работают в безопасных условиях, позволяющее исключить чрезмерные транспортные расходы и затраты времени и обеспечить справедливые модели работы, а также предоставить безопасные убежища или места для эвакуации в случае наводнений или экстремальных погодных явлений
Водоснабжение	Использование дождевой воды и улучшение методов ее сбора Улучшение сооружений и систем хранения и распределения воды Инвестирование в оросительные системы, реконструкция водосточных систем, изменение методов обработки почвы для сохранения воды Опреснение Улучшенное планирование орошения, связь с сельхозугодиями и эффективность
Сельское хозяйство	Изменение сроков посадки/сбора урожая и увеличение разнообразия сельскохозяйственных культур Перераспределение сельскохозяйственных культур, корма и породы деревьев Совершенствование системы и методов землепользования, например борьба с эрозией и защита почвы с помощью лесонасаждения Улучшение условий землепользования для мелких аграриев и сельских общин коренных народов
Инфраструктура	Совершенствование дамб и изменение конструкции Создание водно-болотных угодий как преграды от повышения уровня моря и наводнений Повышение защищенности основной физической инфраструктуры общего пользования с учетом климатических факторов Создание доступных и надежных убежищ и мест эвакуации
Здравоохранение	Расширение возможностей отслеживания и ликвидации вспышек заболеваний Улучшение систем водопользования и водоотведения Усиление защиты инфраструктуры начального лечения с учетом климатических факторов Обеспечение доступности услуг здравоохранения во время чрезвычайных ситуаций, вызванных изменением климата
Транспорт	Развитие и перемещение транспортных сетей и систем Совершенствование методов зонирования и планирования транспортной инфраструктуры для решения проблем потепления и повреждения
Энергетические системы	Усиление защиты генерирующих мощностей и сетей от наводнений, ураганов и циклов сильных дождей Разработка и развертывание децентрализованных, внесетевых, микро- или общинных систем выработки электроэнергии с использованием возобновляемых источников

*Источник:* Адаптировано из UNDESA, 2008.

широком смысле — для предоставления всеобъемлющих экспертных рекомендаций по действиям по адаптации и поддержке адресных мер.

Это единственный орган в рамках Конвенции, работа которого регулярно и комплексно затрагивает все аспекты проблемы адаптации (United Nations, 2019). Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК) впоследствии провела различие между постепенной и трансформационной адаптацией; первая «поддерживает сущность и целостность системы или процесса в заданном масштабе», тогда как вторая «изменяет фундаментальные свойства социально-экологической системы в предвидении изменения климата и его последствий».

Основополагающий принцип климатических переговоров о справедливости в рамках РКИК

ООН остается «общей, но дифференцированной ответственностью», которая признает разные уровни ответственности за климатический кризис и за его разрешение, включая передачу финансов и технологий развитых стран развивающимся странам. Тем не менее сохраняются трения на переговорах по климату по поводу соответствующего масштаба передачи финансов и технологий между государствами, а также возможного негативного воздействия политических решений в развитых странах в отношении торговых мер, прав интеллектуальной собственности и т. п., на ответные меры развивающихся стран в области климата (см. далее главу V). Кроме того, в многоуровневой структуре принятия решений и решения климатических проблем другие акторы разных уровней, от частного сектора до гражданского общества и научного сообщества, участвуют в продвижении общей повестки дня.

Политические силы, которые затормозили принятие мер по борьбе с изменением климата, широко обсуждались, в контексте проблемы стимулов, связанной с необходимостью согласования краткосрочных и долгосрочных решений (Carney, 2015), проблемы уклонения от оплаты общественного блага (Stern, 2007) или проблемы «глобального достояния», когда речь идет о неправомерном влиянии привилегированных кругов, в частности «победителей» в углеродной экономике (Standing, 2019). Возможно, разногласия по поводу предотвращения изменения климата являются основной причиной того, что взаимосвязь между принятием решений на национальном и глобальном уровне оказалась в центре внимания дискуссий о климате. Разногласия по поводу того, в какой степени все стороны должны брать на себя обязательства по предотвращению изменения климата, были одной из причин проволочек на переговорах о новой договоренности на смену Киотскому протоколу. Копенгагенская конференция по климату сорвалась из-за невыполнения таких обязательств, и потребовалось еще шесть лет до подписания Парижского соглашения на основе определяемых на национальном уровне вкладов (ОНВ), отражающих справедливый и равноправный способ практического осуществления «общей, но дифференцированной ответственности».

Проблемы власти, взаимоисключающих политических предпочтений, распределения ресурсов и административных трений в не меньшей степени фигурируют в связи с проблемой адаптации, хотя и более явно проявляются в рамках национальной и субнациональной системы принятия решений, чем в случае проблемы борьбы с изменением климата (Dolsak and Prakash, 2018). Глобальный мониторинг и анализ, безусловно, могут помочь выявить маргинализированные регионы и общины с особенно высоким уровнем уязвимости, в том числе в развитых странах. В Непале, например, признание Гималаев особо уязвимой зоной позволило получить поддержку Национальной программы действий по адаптации (НПДА) из-за рубежа<sup>9</sup>. Но национальный уровень по-прежнему является уровнем координации привлечения ресурсов для действий по адаптации, в том числе для международного сообщества, и остается ключевым для воплощения глобальных устремлений по адаптации в реальные действия. В этой связи проблему климата трудно отделить от давних препятствий для

мобилизации ресурсов на цели развития; теперь она должна включать понимание того, каким образом климатические переменные создают ограничения при проведении политики развития странами. Однако для политики все еще могут быть полезны некоторые важные уроки для решения проблем адаптации из опыта адаптации развивающихся стран к внешним экономическим шокам последних четырех десятилетий:

- Если странам придется проводить структурную корректировку самим, они, вероятно, будут вынуждены пойти на снижение доходов, что приведет к длительному и дестабилизирующему процессу корректировки, росту бедности, ухудшению долгосрочных перспектив роста и повышению уязвимости.
- Страны с более диверсифицированной (как в отраслевом, так и в географическом разрезе) экономикой, как правило, демонстрируют большую устойчивость к внешним шокам и быстрее восстанавливаются, равно как и страны, которые более стратегически включены в мировую экономику.
- Общества с большим равенством способны лучше преодолевать шоки, распределяя бремя корректировки и избегая потенциально опасных конфликтов, которые та может спровоцировать.

В этой связи задача для государств отчасти состоит в том, чтобы признать адаптацию как сквозную проблему, которая должна быть включена в число главных проблем различных профильных министерств, таких как министерства финансов, окружающей среды и сельского хозяйства. Например, в Замбии, Малави и Танзании институциональные структуры и наличие ресурсов влияют на степень мотивации сотрудников и возможности разработки и реализации политики и программ адаптации (Pardoe et al., 2018). Последствия неолиберальной политики, обременительных долговых инструментов и во многих случаях дорогостоящей реорганизации снижают возможность использования внутренних ресурсов для проведения соответствующей политики адаптации, что в дальнейшем приводит к тому, что операционные бюджеты зависят от доноров (Ciplet and Roberts, 2017; UNCTAD, 2017). Эта чрезмерная зависимость ограничивает способность государства

предпринимать определенные действия по адаптации и указывает на необходимость принятия решений с учетом местной специфики, увеличения мобилизации ресурсов и с течением времени соответствующего изменения организационных структур. В таких условиях способность действовать ограничена и приводит к выборочной реализации мер адаптации (Pardoe et al., 2018).

Повестки дня адаптации на глобальном и национальном уровне, вероятно, потребуют осуществления на субнациональном уровне, где местные государственные учреждения и государственные служащие служат связующим звеном между государством и гражданами и, таким образом, должны согласовывать различные интересы и разнонаправленные цели (Funder and Mweemba, 2019). В условиях нестабильности ресурсной базы, и в частности там, где центр имеет плохую репутацию в плане выполнения политических обещаний, эти связующие государственные структуры должны разбираться в специфике различных затрагиваемых интересов и быть готовы на практике учитывать местные приоритеты. Представителям ответственных министерств, возможно, также придется договариваться о пространстве действий в сфере ведения местных органов власти и задействовать традиционные властные отношения с привлечением местных политических лидеров (Funder et al., 2018).

Более технократический подход к адаптации часто пытается обойти необходимость политики представленности, которая выявляет местные различия в уязвимости. В этом случае многие развивающиеся страны выразили обеспокоенность по поводу того, что предписанные сверху процессы участия, используемые при разработке политики адаптации государств к изменению климата способствуют усилению существующих уровней уязвимости (Nagoda and Nightingale, 2017), что привело к призывам к большей поддержке возглавляемой на местном уровне адаптации (Soanes et al., 2021; Mikulewicz, 2018).

Адаптация на уровне общин имеет долгую историю как способ создания возможностей коллективных действий по борьбе с климатическими рисками на местном уровне (Forsyth, 2013). Тем не менее адаптация на уровне общин, потенциально давая альтернативу технократическим решениям, также по своей сути носит

политический характер. Таким образом, она может стимулировать или задерживать изменения, учитывающие системный риск изменения климата. В пространстве общин реализуется влияние местных властных структур и динамика неравного соотношения сил разных участников, что необходимо учитывать при предоставлении проектам финансирования из государственных и других источников. Это оказало особое влияние на коллективные подходы к развитию, принятые сообществом доноров (Dodman and Mitlin, 2013). Эти результаты являются неотъемлемой частью более широкого подхода к экономическому управлению, заложенного во многих концепциях климатической политики, которые фрагментировали государство и создавали асимметрию власти и ресурсов, а также ограничивали необходимые структурные сдвиги и справедливость для наиболее нуждающихся общин (Ciplet and Roberts, 2017; Perry, 2020).

Важность признания местной политико-экономической динамики при интерпретации и настройке программы адаптации с учетом этих обстоятельств также подчеркивает разнообразие вовлеченных заинтересованных сторон. На субнациональном уровне свою роль в реализации мер адаптации играют не только местные органы власти, общины и местные лидеры, но и негосударственные акторы. Ввиду ограниченности ресурсов многих развивающихся стран роль многосторонних и двусторонних доноров, работающих в партнерстве с международными НПО и местными организациями гражданского общества, часто играет ключевую роль. Хотя ему, как правило, уделяется меньше внимания, в некоторых случаях частный сектор также включается в коалиции за адаптацию. Так, в Кении Закон об изменении климата поощряет сотрудничество в поддержку реагирования на климат, и есть несколько примеров многостороннего партнерства с участием МСП (Gannon et al., 2021). Однако, независимо от их состава, создание партнерств и коалиций само по себе служит способом (вос)создания неравномерных властных отношений на местном уровне, что может привести к дезадаптации (Naess et al., 2015).

Доноры также могут играть решающую роль в разработке политики адаптации, особенно в финансировании проектов и выделении средств, и в случае их привлечения их необходимо держать на расстоянии. Донорская поддержка

способствует реализации глобальных программ и играет ключевую роль в формировании и развитии национальных программ адаптации в нескольких малых островных развивающихся государствах Карибского и Тихоокеанского регионов (Perry, 2020; Robinson and Dornan, 2017). Тем не менее, как об говорится подробнее в следующих главах, использование ОПР для адаптации к изменению климата сопряжено со своими специфическими проблемами, связанными с политическими условиями получения такой поддержки, тем более в отсутствие эффективного многостороннего мониторинга и оценки такой поддержки, особенно с участием местных общин и низовых организаций.

На недавнем саммите лидеров по изменению климата, организованном президентом Соединенных Штатов Джо Байденом в апреле 2021 года, особое внимание было уделено устойчивости к изменению климата и экологической справедливости как одной из основных опор международной поддержки. Правительство Соединенных Штатов приняло обязательство инвестировать «в недостаточно обслуживаемые и маргинализированные общины, включая общины коренных народов, в Канаде, Мексике и Соединенных Штатах, чтобы подготовить их к последствиям, связанным с климатом». Центральное место в плане будут занимать малые островные общины и стратегии адаптации с учетом местных особенностей, основанные на знаниях и данных, учитывающих культурные особенности. Кроме того, президент предложил предоставить финансирование общественным организациям в Соединенных Штатах и за рубежом для выработки местных решений по борьбе с воздействием климата<sup>10</sup>.

Были предложены или расширены три конкретные инициативы, в том числе: 1) Островная сеть Local2030, которая соединяет островные территории Соединенных Штатов с другими островами по всему миру; 2) Глобальная инициатива по энергопереходу, нацеленная на поддержку трансформации и стрессоустойчивости островных сообществ в Карибском и Азиатско-Тихоокеанском регионах; 3) Тихоокеанский проект климатической готовности и карибские программы энергетики и стрессоустойчивости по поддержке устойчивого к воздействию климата развития МОРАГ. На недавнем саммите по адаптации к изменению климата Соединенное Королевство объявило о создании Коалиции действий по адаптации, группы ведущих стран, которые будут взаимодействовать с инициативой «Гонка к стрессоустойчивости» и группой ООН по глобальным климатическим действиям на КС 26 в 2021 году. Коалиция, объединяющая Египет, Бангладеш, Малави, Нидерланды, Сент-Люсию и ПРООН, будет стремиться активизировать усилия по воплощению политических устремлений в действиях на местах, которые поддерживают наиболее маргинализированные и пострадавшие страны<sup>11</sup>.

Насколько эти инициативы окажутся эффективными и насколько быстро — это вопрос не только политической воли на всех уровнях принятия решений, но и материальных ресурсов. Проблема мобилизации ресурсов рассматривается в следующих главах. Но само принятие решений опирается на концептуальную основу, используемую для разработки стратегий адаптации к изменению климата. В следующем разделе этот вопрос рассматривается более подробно.

## D. Адаптация к изменению климата: рискованное дело?

Адаптация к превратностям мира природы — неизменное условие жизни человека на протяжении тысячелетий. Когда первобытные общества охотников и собирателей перешли к более оседлому образу жизни, сельские общества научились справляться с последствиями непредвиденных экологических явлений с помощью возделывания новых культур, хранения воды и т. п. Точно так же преимущества жизни в низинных

прибрежных районах потребовали адаптации поселений людей к угрозам, которые могут создать эти особенности местного климата, с помощью создания систем оповещения о штормах, механизмов действий в случае наводнений и т. п. Не все попытки адаптации увенчались успехом. Однако большинство этих неудач было ограничено конкретными географическими точками и отдельными климатическими

явлениями. При этом современные проблемы адаптации широко распространены и связаны с более широким комплексом факторов глубоко укоренившейся социально-экономических уязвимости, которые обнаружили в последние десятилетия (*TDR 2017*; Gallagher and Kozul-Wright, 2019).

Растущий ущерб от экономических шоков, как до, так и после ГФК, от учащающихся экстремальных климатических явлений, а теперь и от пандемии, высветил неготовность политиков к уязвимости и кризисам, присущим современной глобальной экономике. В этих условиях государствам всех уровней развития было рекомендовано усилить устойчивость к шокам путем совершенствования методов сбора данных и оценки рисков для более надежной защиты имеющихся систем, а также путем предоставления временной финансовой поддержки при наступлении шоков. Этот подход привлекателен, что, похоже, не требует новых методов и концепций. Скорее, принятие и адаптация уже действующих подходов рассматривается как быстрое реагирование на угрозу жизни и средствам к существованию<sup>12</sup>.

Один анализ (Sherman et al., 2016) различных подходов к проблеме адаптации проводит различие между: 1) технократическим управлением рисками (ТУР), 2) снижением уязвимости в интересах бедных (СУИБ) и 3) устойчивой адаптацией (УА). Первые два подхода, как правило, тесно связаны, поскольку они обычно не ставят под сомнение основную модель развития и возникшую в результате структуру экономики, а вместо этого нацелены на сохранение и защиту существующих активов и нынешней структуры экономики<sup>13</sup>. Это можно назвать традиционным, поэтапным или технократическим подходом к адаптации к изменению климата.

В технократическом подходе адаптация рассматривается как результат в основном технических мер воздействия, которые реализуются без должного учета властных отношений, конфликтной динамики или политического контекста. Таким образом, меры адаптации в основном включают снижение риска бедствий, регулирование экосистем, сельскохозяйственные технологии, водопользование, совершенствование метеорологических систем и систем раннего предупреждения, системы социальной защиты, страхование и микрофинансирование.

Таким образом, адаптация вводится в конструкцию помощи развитию. Эти меры воздействия могут обеспечить некоторую стрессоустойчивость сегодня, но, используя дефицитные ресурсы для адаптации к нынешним опасным климатическим явлениям, они исключают другие перспективные решения и закрепляют инерционную динамику, лишь воспроизводящую нынешнюю уязвимость. Dilling et al. (2015) показывают, что нет никакой гарантии, что адаптация к нынешней изменчивости климата автоматически снизит уязвимость для будущих изменений климата.

Использование оценки рисков — хорошо зарекомендовавший себя инструмент разработки экономической политики, когда разные варианты выбора приводят к разным результатам с точки зрения выгод и затрат. Если предположить, что альтернативные результаты могут быть рассчитаны с достаточной степенью точности, то при разработке политики могут быть заранее учтены издержки, связанные с выбранным путем, для чего будут подготовлены различные стратегии преодоления негативных последствий. При оценке потенциальных затрат экономисты проводят различие между идиосинкратическими рисками, которые являются разовыми или локальными по своей природе и, как правило, влекут за собой меньшие потенциальные затраты, и ковариантными рисками, которые являются более распространенными или системными и обычно менее предсказуемы. Как отмечалось ранее, при использовании традиционных экономических моделей внимание, как правило, фокусируется на идиосинкратическом риске и игнорируется системный риск, мало внимания уделяется долгосрочным структурным тенденциям и обычно недооцениваются масштабы и сложность климатической проблемы, в частности в развивающихся странах.

Использование этого подхода и для решения проблемы адаптации можно более четко проследить в Сендайской рамочной программе по снижению риска бедствий, принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 2015 году в качестве плана противостояния бедствиям и реагирования на антропогенные угрозы (UNGA, 2015). Принятие Парижского соглашения в 2015 году также подчеркнуло этот подход с его нацеленностью на снижение рисков, связанных с изменением климата (Opitz-Stapleton et al., 2019).



Недостаток использования методов повышения устойчивости к рискам для решения проблемы адаптации заключается в том, что при этом оказываются востребованы механизмы ценообразования и другие способы рыночной оценки, которые смещают внимание в сторону того, что предсказуемо и носит постепенный характер, а не того, что является неопределенным и носит системный характер, а это, как правило, уводит обсуждение необходимых ответных мер к вопросам преодоления, а не трансформации (UNDESA, 2008; Global Adaptation report, 2019). Пример этого — обобщающий доклад МГЭИК 2014 года (IPCC, 2014 Synthesis Report (p.107): «Существующие и новые экономические инструменты могут способствовать адаптации, создавая стимулы для прогнозирования и уменьшения воздействия (средняя степень достоверности)». Эти инструменты включают государственно-частные финансовые партнерства, займы, платность экологических услуг, совершенствование формирования цен на ресурсы, сборы и субсидии, нормы и правила, а также механизмы распределения и передачи рисков. Этот недостаток становится особенно очевидным, когда понимание природы шоков и соответствующая реакция на них исходят от аналитиков финансового рынка, где эпизодические кризисы рассматриваются как специфическая угроза имеющимся позициям в активах, с которой лучше всего справиться с помощью более эффективного определения цены риска путем введения еще одного уровня рыночных инструментов (деривативов), призванных уменьшить неопределенность для инвесторов. Такой подход под общим термином «снижение рисков» (ДТП-2019) призывает к установлению в стране инвестиционного климата с «низким уровнем риска» путем углубления рынков капитала, создания классов массовых активов, которые могут быть секьюритизированы в более безопасные финансовые продукты, и прозрачность управления экономикой. Политические институты и аналитические центры, продвигающие программу снижения рисков, утверждают, что это дает международным финансовым учреждениям больше возможностей для привлечения частных инвестиций в другие непривлекательные для инвесторов проекты, например в области адаптации к изменению климата.

Несмотря на различия в природе климатических и финансовых шоков, основанный на оценке рисков подход к проблемам адаптации

принимает ряд тех же допущений. Во-первых, в сфере финансов под риском обычно понимают поддающееся количественной оценке расхождение фактических и ожидаемых результатов, которое при наличии необходимой информации можно точно измерить в денежном выражении. При этом сумма затрат страхование от рисков становится по сути является вопросом выбора, отражающего отношение человека или общества к трате денег сегодня, чтобы застраховаться от ущерба, материализующегося когда-нибудь в будущем. Во-вторых, хотя факторы риска могут быть эндогенными (т. е. обусловленными поведением и политикой заинтересованных сторон), климатический риск обычно понимается как экзогенный (т. е. его происхождение находится за пределами системы и, следовательно, вне контроля правительства или организации), но предсказуемый.

В контексте глобальной климатической проблемы эти основные допущения имеют несколько важных ограничений. Предположение о делимости риска упускает из виду проблему системного риска<sup>14</sup>. Несмотря на пересмотр финансового регулирования после ГФК, послекризисные реформы недооценили понятие системного риска, в то время как эпистемические интерпретации системного риска часто противоречивы и недостаточно разработаны. Например, хотя он часто рассматривается как внешняя угроза, вызванная невероятными и непредсказуемыми экзогенными событиями, системный риск также возникает из-за эндогенных структурных слабостей в сложных и сильно взаимосвязанных системах (Goldin and Vogel, 2010), а также политических решений. Изменение климата и учащение экстремальных явлений влекут за собой ряд сложных системных рисков, которые невозможно диверсифицировать и оценить с помощью традиционных инструментов управления рисками, поскольку они затрагивают социальные, геоэкологические и политические аспекты.

Отражая это, дополненная трактовка «рисков и стрессоустойчивости» делает возможным более полное осмысление сложной, взаимосвязанной и системной природы риска (например, Opitz-Stapleton et al., 2019). Таким образом, в свете недавних событий, которые более серьезны, чем модельные прогнозы ученых, климатический риск еще более непредсказуем и меньше поддается количественной оценке и

последующему управлению с помощью традиционных инструментов управления рисками. Вместо этого в условиях сложного риска, связанного с экстремальными погодными явлениями, нам, возможно, потребуется перенести центр внимания с риска на *устойчивость затронутой системы*.

Итоговая политическая программа состоит из пяти этапов: i) понимание рисков, особенно сложных системных рисков, путем выявления факторов риска и их потенциального воздействия; ii) предотвращение и снижение риска, т. е. устранение факторов риска путем снижения вероятности шоков и предотвращения нового риска, особенно путем обеспечения эффективного управления и создания благоприятной среды; iii) снижение воздействия риска благодаря повышению устойчивости и уменьшения уязвимости; iv) управление остаточным риском путем распределения риска, в том числе с помощью страхования и систем социальной защиты; v) восстановление, позволяющее «отстроить лучше, чем было» благодаря адаптации к новым реалиям и переходу к более жизнестойким и устойчивым путям роста и развития (United Nations, 2021).

Шаг к более комплексному подходу и системному пониманию разработки политики обозначил движение вперед от узких программ, сосредоточенных на отдельных факторах риска и узко определенных показателях уязвимости. Политические последствия этого подхода, в первую очередь, касаются «буферности» (Hallegatte, 2014; Caldera-Sanchez et al., 2016), «развития с учетом рисков» (Opitz-Stapleton et al., 2019) или «концепции риска и стрессоустойчивости» (United Nations, 2021). Первые два из этих подходов относительно ограничены и технократичны. «Развитие с учетом рисков» строится на более глубоком понимании многосоставного риска и необходимости действий на основе этого знания. Оно также признает, что все решения предполагают согласование различных целей развития и интересов сторон. Наращивание «буферности» требует более глубокого понимания и создания знаний. Но она нацелена на *упреждающие* действия: те, которые нацелены на использование способности предвидеть риски и оценивать потенциальные последствия, а также на сдерживание повышения уязвимости, особенно во внутренней экономике, чтобы

предотвратить разрастания неблагоприятных шоков в кризисы.

Однако даже этот пересмотренный эволюционный подход к управлению климатическими рисками имеет свои пределы. Если риск возникает из-за *взаимодействия* между угрозами и из причинами, то повышение устойчивости требует создания буферов, а не изменения более общей экологии рисков.

С точки зрения экономического развития применение методов повышения устойчивости к рискам страдает как минимум тремя недостатками. Во-первых, поскольку первоначально они появились в сфере управления финансовыми рисками, эти методы скорее нацелены на возвращение к (докризисной) нормальности и стабильности, а не на динамичную перспективу сдвигов и новых траекторий. В случае многих сообществ эта «нормальность» означает возвращение к устойчивому неравенству. Иными словами, сохранение все еще имеет приоритет над трансформацией, что в случае климатического кризиса не только недостаточно, но и контрпродуктивно и ведет к дезадаптации. Это затушевывает роль совокупной группы мобилизующих акторов и мер политики, которые могут реализовывать другую группу определенных целей и действий.

Методы повышения устойчивости к рискам особенно проблематичны в нынешнем политическом контексте, когда необходим новый общественный договор для восстановления доверия граждан к государственной власти и многосторонним усилиям. Решение нынешних глобальных проблем, таких как адаптация к изменению климата, требует нового видения общих целей, а не акцентирования внимания на избегании рисков и наихудших сценариев, вырисовывающихся в нынешней ситуации. Это, например, признается в дискуссиях в связи с новым зеленым курсом.

Во-вторых, череда кризисов и обострение неравенства и отчуждения по всей планете означают, что дело не только в бездействии (недостатке средств и информации), но и в действиях. В условиях изменения климата политика и правила, из-за которых современная экономическая глобализация и связанные с ней факторы уязвимости ведут к социальной изоляции и нестабильности, в течение длительного

периода времени были закреплены в институтах. Расчетные частные финансовые механизмы управления рисками неспособны справиться с целым спектром климатических опасностей, большинство из которых включают экстремальные явления, неделимые по своему воздействию, и связанные с ними неопределенности. Вместо этого ответ стратегический политики должен быть основан на «активных мерах предосторожности для минимизации рисков самого плохого случая», что выходит далеко за рамки более мягких мер регулирования, вытекающих из традиционных вероятностных методов управления рисками и институциональной архитектуры (Ackerman 2017: 163).

В-третьих, что связано с предыдущим, методы повышения устойчивости к рискам рассматривают государство в основном как посредника, который устанавливает стимулы и общие правила для саморегулирующихся рынков и инициатив частного сектора. В этих рамках государство может играть три основные роли в отношении рисков (United Nations, 2021): i) носителя рисков последней очереди, например путем оказания помощи неплатежеспособным банкам и корпорациям для ограничения дальнейших неплатежей; ii) формирование ландшафта рисков для частных инвесторов и других заинтересованных сторон, например, путем согласования стимулов с рисками, связанными с ЦУР; iii) поиск рисков, связанных с долгосрочными трансформирующими инвестициями, с целью снижения рисков участия частного сектора в таких крайне неопределенных проектах. Государство также может вкладывать инвестиции, снижающие риски, для расширения возможностей преодоления трудностей путем создания подушек безопасности путем наращивания человеческого капитала, социальной защиты, цифровой инфраструктуры, необходимой для развития связи и помогает преодолеть цифровой разрыв, и, в первую очередь, путем расширения бюджетного пространства.

Эти три недостатка отражены в нынешнем балансе сил (и проблемах), который формирует международные усилия по адаптации к изменению климата. Несмотря на наши растущие знания об угрозах, связанных с повышением глобальной температуры, и вытекающие из этого требования адаптации, технократические решения пока не привели к успешным стратегиям адаптации в уязвимых странах (Boyd, 2017). Отчасти это связано с тем, что, даже если имеются необходимые данные и соответствующие технологии, они никогда не «берутся с полки», а (вос)производятся с помощью социальных норм (Jasanoff, 2013), в том числе построенных на основе интеллектуальной собственности, из-за чего получение необходимых технологий и их адаптация могут быть связаны для многих развивающихся стран с трудностями и издержками. Однако преодоление климатических шоков связано сильной положительной корреляцией с уровнем доходов и отражает изменения экономических социальных структур по мере проведения странами диверсификации в сторону более сложных и производительных видов деятельности. Создание институциональных сетей также может способствовать синергизму между этими видами деятельности, а механизмы общественного обсуждения могут подтолкнуть к увеличению области влияния государства развития и его способности принять климатический вызов (см. следующую главу и Gabor, 2020).

Однако более трансформирующий подход к адаптации, как указывается в главе V, будет возможен только в том случае, если финансирование, необходимое для реализации институциональных и структурных мер, будет предоставлено по линии соответствующих механизмов как на национальном, так и на многостороннем уровне.

## Е. Заключение

В этой главе были рассмотрены масштабы и глубина проблемы адаптации, а также институциональная и политическая среда, которая определяет способы ее решения. В ней представлены некоторые общие ориентиры для политических действий и реформ и

высказано мнение, что помимо необходимости решения проблемы климата в политическом, эпистемологическом и финансовом аспектах с привлечением более полного понятийного аппарата, нужен также более ориентированный на развитие подход к климату в свете постоянной

недооценки проблемы адаптации в обычных программах действий по борьбе с изменением климата.

Инвестирование в адаптацию повысит устойчивость к повышению глобальной температуры как развитых, так и развивающихся стран. Но если ответственность за угрозу лежит главным образом на развитых странах, ущерб непропорционально большой степени ощущают развивающиеся страны. Кроме того, во многих случаях их уязвимость для внешних шоков усугублялась навязыванием рыночных программ адаптации, которые снизили способность государства реагировать своевременно

и эффективно. Безусловно, необходимо глубже изучить и точнее оценивать и отслеживать адаптационный разрыв, а также лучше знать местные политические и властные структуры, которые могут препятствовать адаптации. В этой главе также показано, почему нынешние меры повышения устойчивости к рискам по типу используемых на финансовых рынках не подходят для построения программы трансформирующей адаптации. Вместо этого модернизация государства развития и вооружение его более экологичной промышленной политикой, как показано в следующей главе, будут иметь решающее значение для продвижения такой повестки дня.

## Примечания

- 1 Адаптация понимается здесь в широком смысле и как преодоление неблагоприятных последствий изменения климата, и как связанная с этим проблема «потерь и ущерба», понесенных сверх того, что способны устранить меры адаптации.
- 2 См. <https://ourworldindata.org/co2-emissions>.
- 3 См. <https://dgff2021.unctad.org/foreword/>.
- 4 ЮНЕП отмечает, что оценка затрат на адаптацию является сложной задачей; стадия и процесс развития меняют затраты на адаптацию, которые могут соответственно увеличиваться или уменьшаться; неполны знания о затратах на адаптацию для некоторых секторов, особенно биоразнообразия и экосистемных услуг; косвенные и непредсказуемые последствия изменения климата могут изменить динамику и увеличить определенные затраты; оценки, основанные на автономных действиях, например, если сельскохозяйственные предприятия принимают определенные меры, которые способствуют адаптации, могут быть, среди прочего, существенно занижены. См. список в приложении 1 к Докладу о разнице мер адаптации к изменению климата 2020 года, URL: <https://www.unep.org/ru/resources/doklad-о-raznice-mer-adaptacii-k-izmeneniyu-klimata-2020-goda>.
- 5 Проект доклада размещен в сети: <https://www.dropbox.com/s/ayqrjt2xphc7st2/WRI-Are%20COVID%20packages%20building%20resilience%20-%20Jan%2020%202021-%20DRAFT%20FOR%20COMMENT.pdf?dl=0> и цитируется в (Richmond et al., 2021).
- 6 Группа министров финансов двадцати уязвимых стран — участниц Форума уязвимых для изменения климата (У20) представляет собой специальную инициативу по сотрудничеству стран, системно уязвимых для изменения климата. С помощью диалога и действий У20 работает ради решения проблемы глобального изменения климата. Полный список членов см.: <https://www.v-20.org/members>.
- 7 МГЭИК рассматривает адаптационную трансформацию по трем осям: 1) трансформация, вызывающая фундаментальные изменения в результате увеличения масштабов адаптации, задуманная как ограниченное техническое воздействие с потенциалом трансформации; 2) трансформация как действия или меры воздействия, открывающиеся при достижении пределов постепенной адаптации; 3) трансформация, направленная на устранение основных сбоев развития, включая увеличение выбросов парниковых газов путем увязки адаптации, предотвращения и устойчивого развития (IPCC, 2014).
- 8 См.: <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/the-big-picture/new-elements-and-dimensions-of-adaptation-under-the-paris-agreement-article-7>.
- 9 Поддержка была оказана Зеленым климатическим фондом (ЗКФ), а также рядом частных и иностранных государственных агентств. См.: <https://napglobalnetwork.org/wp-content/uploads/2018/07/napgn-en-2018-nepal-nap-process.pdf>.

- 10 См.: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/23/fact-sheet-president-bidens-leaders-summit-on-climate/>.
- 11 См.: <https://adaptationexchange.org/adaptationActionAgenda>.
- 12 Обсуждение подходов к устойчивости к рискам в различных областях науки см., например, Bhamra, Dani and Burnard 2011; Briguglio et al. 2011; Brinkmann et al., 2017; Renn et al., 2020.
- 13 Эти два подхода различаются концептуальным осмыслением адаптации и развития. Подход ТУР рассматривает их как отдельные (адаптация плюс развитие), в то время как в СУИБ они рассматриваются вместе (адаптация как развитие).
- 14 Последнее можно понимать как нарушение всей системы, а не ее отдельных элементов, или как риск, который невозможно диверсифицировать.

## Литература

- Ackerman F (2017). *Worst-Case Economics: Extreme Events in Climate and Finance*. Anthem Press. London.
- Bhamra R, Dani S and Burnard K (2011). Resilience: The concept, a literature review and future directions. *International Journal of Production Research*. 49(18): 5375–5393.
- Bhattacharya A, Calland R, Averchenkova A, Gonzalez L, Martinez-Diaz L and Roolj JV (2020). *Delivering on the \$100 billion Climate Finance Commitment and Transforming Climate Finance*. United Nations. Available at [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/100\\_billion\\_climate\\_finance\\_report.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/100_billion_climate_finance_report.pdf).
- Boyd E (2017). Climate adaptation: Holistic thinking beyond technology. *Nature Climate Change* 7(2): 97–98.
- Briguglio L, Cordina G, Farrugia N and Vella S (2009). Economic vulnerability and resilience: Concepts and measurements. *Oxford Development Studies*. 7(3): 229–247.
- Brinkmann H, Harendt C, Heinemann F and Nover J (2017). Economic resilience: A new concept for policy making? Bertelsmann Stiftung. Available at <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/inclusive-growth-for-germany-12-economic-resilience-a-new-concept-for-policy-making>.
- Caldera-Sanchez A, de Serres A, Gori F, Hermansen M and Röhn O (2016). Strengthening economic resilience: insights from the post-1970 record of severe recessions and financial crises. Economic Policy Paper No. 20. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Carney M (2015). Breaking the tragedy of the horizon – climate change and financial stability. Speech by Mr Mark Carney, Governor of the Bank of England and Chairman of the Financial Stability Board, at Lloyd’s of London. London, 29 September.
- Ciplet D and Roberts JT (2017). Climate change and the transition to neoliberal environmental governance. *Global Environmental Change*. 46: 148–156.
- CRED and UNDRR (2020). *Human Cost of Disasters: An Overview of the Last 20 years (2000-2019)*. Centre for Research on the Epidemiology of Disaster and United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). Available at <https://www.undrr.org/publication/human-cost-disasters-overview-last-20-years-2000-2019>.
- Diffenbaugh NS and Burke M (2019). Global warming has increased global economic inequality. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 116(20): 9808–9813. Available at <https://www.pnas.org/content/pnas/116/20/9808.full.pdf>.
- Dilling L, Daly M, Travis WR and Wilhelmi OV (2015). The dynamics of vulnerability: Why adapting to climate variability will not always prepare us for climate change. *WIREs Clim Change*. 6(4): 413–425.
- Dodman D and Mitlin D (2013). Challenges for community-based adaptation: Discovering the potential for transformation. *Journal of International Development*. 25(5): 640–659.
- Dolsak N and Prakash A (2018). The Politics of Climate Change Adaptation. *Annual Review of Environment and Resources*. 43: 317–341.
- ECLAC (2018). *The Caribbean Outlook 2018*. LC/SES.37/14. Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Available at [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43581/4/S1800607\\_en.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43581/4/S1800607_en.pdf).
- ECLAC (2020). *The Climate Emergency in Latin America and the Caribbean: The Path Ahead – Resignation or Action?* Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Available at <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45677-la-emergencia-cambio-climatico-america-latina-caribe-seguimos-esperando-la>.

- Ensor JE, Wennström P, Bhattarai A, Nightingale AJ, Eriksen S and Sillmann J (2019). Asking the right questions in adaptation research and practice: Seeing beyond climate impacts in rural Nepal. *Environmental Science & Policy*. 94: 227–236.
- Eriksen S, Schipper ELF, Scoville-Simonds M, Vincent K, Adam HN, Brooks N, Harding B, Khatri D, Lenaerts L, Liverman D, Mills-Novoa M, Mosberg M, Movik S, Muok B, Nightingale A, Ojha H, Sygna L, Taylor M, Vogel C and West JJ (2021). Adaptation interventions and their effect on vulnerability in developing countries: Help, hindrance or irrelevance? *World Development*. 141: 105383. Available at <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105383>.
- Forsyth T (2013). Community-based adaptation: A review of past and future challenges. *WIREs Climate Change*. 4(5): 439–446.
- Funder M, Mweemba C and Nyambe I. (2018). The politics of climate change adaptation in development: Authority, resource control and state intervention in rural Zambia. *The Journal of Development Studies*. 54(1): 30–46.
- Funder M and Mweemba C E (2019). Interface bureaucrats and the everyday remaking of climate interventions: Evidence from climate change adaptation in Zambia. *Global Environmental Change*. 55: 130–138.
- Gabor D (2021). The Wall Street Consensus. *Development and Change*. 52 (3): 429–459.
- Gallagher K and Kozul-Wright R (2019). *A New Multilateralism for Shared Prosperity: Geneva Principles for a Global Green New Deal*. UNCTAD. Geneva.
- Gannon K, Crick F, Atela J and Conway D (2021). What role for multi-stakeholder partnerships in adaptation to climate change? Experiences from private sector adaptation in Kenya. *Climate Risk Management*. 32:100319.
- Ge Q, Qu J, Zeng J and Fang X (2009). Review on international strategies and trends for adaptation to climate change. *Advancement Climate Change Research*. 5: 369–375.
- Global Commission on Adaptation (2019). Global Adaptation Report. Adapt now: A global call for leadership on climate resilience. Global Commission on Adaptation. Available at <https://gca.org/about-us/the-global-commission-on-adaptation>.
- Goldin I and T Vogel (2010). Global governance and systemic risk in the 21st century: Lessons from the financial crisis. *Global Policy*. 1 (1): 4–15.
- Government of Fiji (2016). *Fiji—Post-Disaster Needs Assessment: Tropical Cyclone Winston*. 20 February. Government of Fiji. Available at [https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/Post%20Disaster%20Needs%20Assessments%20CYCLONE%20WINSTON%20Fiji%202016%20\(Online%20Version\).pdf](https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/Post%20Disaster%20Needs%20Assessments%20CYCLONE%20WINSTON%20Fiji%202016%20(Online%20Version).pdf).
- Hallegatte S (2018). Poverty and climate change: An introduction. *Environment and Development Economics*. 23(3): 217–233.
- Harrington LJ and Otto FEL (2020). Reconciling theory with the reality of African heatwaves. *Nature Climate Change*. 10(9): 796–798.
- IPCC (2014). *AR5 Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Intergovernmental Panel on Climate Change. Intergovernmental Panel on Climate Change. Available at <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>.
- IPCC (2018). Global Warming of 1.5°C: An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5°C Above Pre-industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty. Intergovernmental Panel on Climate Change.
- IPCC (2021). AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Jasanoff S (2013). *Science and Public Reason*. Routledge-Earthscan. Abingdon, Oxon.
- Keen S (2021). The appallingly bad neoclassical economics of climate change. *Globalizations*. 18(7): 1149–1177.
- Kikstra J, Waidelich P, Rising J, Yumashev D, Hope C and Brierley CM (2021). The social cost of carbon dioxide under climate-economy feedbacks and temperature variability. *Environmental Research Letters*. 16(9):4037.
- Kjellstrom T and Maître N (2019). *Working on a Warmer Planet: The Effect of Heat Stress on Productivity and Decent Work* [Report]. International Labour Organisation. Geneva. Available at [http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_711919/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_711919/lang--en/index.htm).
- Kumar SN, Aggarwal P K, Saxena R, Rani S, Jain S and Chauhan N (2013). An assessment of regional vulnerability of rice to climate change in India. *Climatic Change*. 118(3-4): 683–699.
- Least Developed Countries Expert Group (2002). *Annotated guidelines for the preparation of national adaptation programmes of action*. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Available at [https://unfccc.int/resource/docs/publications/annguid\\_e.pdf](https://unfccc.int/resource/docs/publications/annguid_e.pdf).
- Least Developed Countries Expert Group (2009). *Step-By-Step Guide for Implementing National Adaptation Programmes of Action*. FCCC/GEN/250E. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Available at [http://unfccc.int/resource/docs/publications/ldc\\_napa2009.pdf](http://unfccc.int/resource/docs/publications/ldc_napa2009.pdf).

- Least Developed Countries Expert Group (2012). *Best Practices and Lessons Learned in Addressing Adaptation in the Least Developed Countries* [Vol. 2]. FCCC/GEN/278 E. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Available at [http://unfccc.int/resource/docs/publications/ldc\\_publication\\_bbl\\_2012.pdf](http://unfccc.int/resource/docs/publications/ldc_publication_bbl_2012.pdf).
- Least Developed Countries Expert Group (2015). *Regional synergy in addressing adaptation through the national adaptation programmes of action and the national adaptation plan process in least developed countries*. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Available at <http://unfccc.int/6110>.
- Masson-Delmotte V., Zhai P, Pörtner H.-O, Roberts D, Skea J, Shukla PR, Pirani A and Moufouma-Okia W (2018). *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Available at [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15\\_Full\\_Report\\_High\\_Res.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_High_Res.pdf).
- Mikulewicz M (2018) Politicizing vulnerability and adaptation: On the need to democratize local responses to climate impacts in developing countries. *Climate and Development*. 10(1):18–34.
- Moore M-L, Riddell Dand Vocisano D (2015). Scaling out, scaling up, scaling deep: Strategies of non-profits in advancing systemic social innovation. *Journal of Corporate Citizenship*. 58: 67–84.
- Næss LO, Newell P, Newsham A, Phillips J and Quan J (2015). Climate policy meets national development: Insights from Kenya and Mozambique. *Global Environmental Change*. 35: 534–544.
- Nagoda A and Nightingale J (2017). Participation and power in climate change adaptation policies: Vulnerability in food security programs in Nepal. *World development*. 100: 85–93.
- Neuman B, Vafeidis AT, Zimmermann J and Nicholls RJ (2015). Future coastal population growth and exposure to sea-level rise and coastal flooding - A global assessment. *PLoS One*. 10(6): e0131375.
- Nordhaus W (2018). Climate change: The ultimate challenge for economics. The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel. Stockholm University.
- O’Brien K (2018). Is the 1.5°C target possible? Exploring the three spheres of transformation. *Current Opinion in Environmental Sustainability*. 31: 153–160. Available at <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2018.04.010>.
- Opitz-Stapleton S, Nadin R, Kellett J, Calderone M, Quevedo A, Peters K and Mayhew L (2019). *Risk-informed Development: From Crisis to Resilience*. United Nations Development Programme. New York.
- Oxfam (2015). Carbon emissions and income inequality. Technical Briefing. Oxfam. Available at <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/582545/tb-carbon-emissions-inequality-methodology-021215-en.pdf?sequence=2>.
- Pardoe J, Vincent K, Conway D, Archer E, Dougill AJ, Mkwambisi D and Tembo-Nhlema D (2018). Evolution of national climate adaptation agendas in Malawi, Tanzania and Zambia: The role of national leadership and international donors. *Regional Environmental Change*. 20:118.
- Pauw WP, Castro P, Pickering Jand Bhasin S (2020). Conditional nationally determined contributions in the Paris Agreement: Foothold for equity or Achilles heel? *Climate Policy*. 20(4): 468–484. Available at <https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1635874>.
- Perry KK (2020). For politics, people, or the planet? The political economy of fossil fuel reform, energy dependence and climate policy in Haiti. *Energy Research & Social Science*. 63: 101397. Available at <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.101397>.
- Renn O, Laubichler M, Lucas K, Kröger W, Schanze J, Scholz RW and Schweizer PJ (2020). Systemic risks from different perspectives. *Risk Analysis*. Available at <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/risa.13657>.
- Richmond M, Choi J, Rosane P, Solomon M., Tonkonogy B, Molloy D, Larrain F and Rae JJ (2021). *Adaptation Finance in the Context of Covid-19: The Role of Development Finance in Promoting a Resilient Recovery*. Global Center on Adaptation. Available at <https://gca.org/wp-content/uploads/2021/01/GCA-Adaption-in-Finance-Report.pdf>.
- Rigaud KK, de Sherbinin A, Jones B, Bergmann J, McCusker B, Schewe J, Ober, Heuser S, Adamo S, Clement V and Midgley A (2018). *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*. World Bank Group. Washington, D.C.
- Robinson Sand Dornan M (2017). International financing for climate change adaptation in small island developing states. *Regional Environmental Change*. 17(4): 1103–1115.
- Saghir J, Schaeffer M, Chen A, Ijjasz-Vasquez EJ, So Jand Mena Carrasco M (2020). *State and Trends in Adaptation Report 2020: Building Forward Better from Covid-19: Accelerating Action on Climate Adaptation*. Global Center on Adaptation. Available at <https://gca.org/wp-content/uploads/2021/03/GCA-State-and-Trends-Report-2020-Online-3.pdf>.

- Sherman M, Berrang-Ford L, Lwasa S, Ford J, Namanya DB, Llanos-Cuentas A, Maillet M and Harper S (2016). Drawing the line between adaptation and development: A systematic literature review of planned adaptation in developing countries. *WIREs Climate Change*. 7(5):707–726. <https://wires.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/wcc.416>.
- Soanes M, Bahadur A, Shakya C, Rumbaitis del Rio C, Dinshaw A, Cogger T, Smith B, Patel S, Huq S, Patel S, Musa M, Rahman F, Gupta S, Dolcemascio G and Mann T (2021). Principles for locally led adaptation. Issue Paper. International Institute for Environment and Development (IIED). January.
- Standing G (2019). *Plunder of the Commons: A Manifesto for Sharing Public Wealth*. Pelican Books. London
- Stern N (2007). *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Cambridge University Press. Cambridge.
- SwissRe (2021). The economics of climate change: No action not an option. SwissRe Institute. April.
- UNCTAD (TDR 2017). *Trade and Development Report 2017: Beyond Austerity – Towards a Global New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2018). *Trade and Development Report 2018: Power, Platforms and the Free Trade Illusion*. (United Nations publication. Sales No. E.18.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2019). *Trade and Development Report 2019: Financing a Green New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.15. Geneva).
- UNCTAD (2021). *Development and Globalization: Facts and Figures 2021*. UNCTAD Geneva.
- UNDP (2018). From early recovery to long-term resilience in the Caribbean Hurricanes Irma and Maria: One year on. Summary Report. United Nations Development Programme. Available at <https://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/UNDP-Recovery-Programme%20%20oct%20WEB.pdf>.
- UNDESA (2008). *World Economic and Social Survey 2008: Overcoming Economic Security*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs. New York.
- UNEP (2020). *Adaptation Gap Report 2020*. United Nations Environment Programme. Available at <https://unepdtu.org/wp-content/uploads/2021/01/adaptation-gap-report-2020.pdf>.
- United Nations (2019). *25 Years of Adaptation under the UNFCCC Report by the Adaptation Committee*. United Nations Climate Change Secretariat. Available at [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/AC\\_25%20Years%20of%20Adaptation%20Under%20the%20UNFCCC\\_2019.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/AC_25%20Years%20of%20Adaptation%20Under%20the%20UNFCCC_2019.pdf).
- United Nations (2021). Financing for Sustainable Development Report 2021. Inter-Agency Task Force on Financing for Development. (Sales No. E.21.I.6. New York). Available at <https://developmentfinance.un.org/fsdr2021>.
- Wallace-Wells, D. (2019). “The Uninhabitable Earth: a Story of the Future”, Penguin Books, UK.
- United Nations General Assembly (2015). Resolution adopted by the General Assembly on 3 June 2015. Document A/RES/69/283.
- WEF (2019). Water is a growing source of global conflict. Here’s what we need to do. World Economic Forum. Available at <https://www.weforum.org/agenda/2019/03/water-is-a-growing-source-of-global-conflict-heres-what-we-need-to-do/>.
- WFP (2021). *The State of Food Security and Nutrition in the World. 2021: Transforming Food System for Food Security, Improved Nutrition and Affordable Healthy Diets for All*. World Food Programme. Rome.
- World Bank (2012). *Climate Change, Disaster Risk, and the Urban Poor: Cities Building Resilience for a Changing World*. World Bank. Washington D.C.
- World Bank (2020). *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*. World Bank Group. Washington, D.C.
- Zhang Y, Held I and Fueglistaler S (2021). Projections of tropical heat stress constrained by atmospheric dynamics. *Nature Geoscience*. 14: 133–137.



# ОТ СНИЖЕНИЯ РИСКОВ К ДИВЕРСИФИКАЦИИ: ЗАСТАВИТЬ СТРУКТУРНЫЕ СДВИГИ СЛУЖИТЬ АДАПТАЦИИ К ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА

## IV

### А. Введение

Как говорилось в предыдущей главе, перспективы роста во многих развивающихся странах уже находятся под угрозой климатических шоков, а худшее еще впереди. Адаптация к этим шокам — важная задача политики. До сих пор предпочтительный подход заключался в «уменьшении рисков» развития с помощью различных рыночных мер преодоления рисков с опорой на государственный сектор, выступающий как благожелательный страховщик имеющихся активов. Хотя это может способствовать устранению некоторых непосредственных последствий климатических потрясений, особенно для уязвимых групп населения, единственное долгосрочное решение — снижение зависимости развивающихся стран от небольшого числа видов деятельности, чувствительных к климату, с помощью процесса структурной трансформации, способной привести к созданию более стрессоустойчивой экономики.

Успех сегодняшних развитых стран, а также догоняющих их стран Восточной Азии основан на устойчивом экономическом росте, тесно связанном со структурной трансформацией. По сути, это включает две группы переплетенных и взаимодополняющих процессов: вертикальный сдвиг в структуре производства от добывающей к обрабатывающей промышленности (и к высокотехнологичным услугам), с одной стороны, и более горизонтальный сдвиг в распределении ресурсов от производств с более низкой производительностью труда к более производительным и капиталоемким производствам внутри отраслей и между ними. Вместе эти процессы почти

во всех случаях успешного развития способствовали большей диверсификации структуры экономики, повысили производительность труда и привели к улучшениям по широкому набору социальных показателей, включая уменьшение бедности.

Более диверсифицированная экономика также менее уязвима для внешних шоков, часто нарушающих процесс роста и трансформации (OECD/WTO, 2019). В последние годы это стало очевидным из-за повышенной уязвимости стран с сырьевой зависимостью для экономических шоков, которые передаются из других частей мировой экономики, но это также относится к климатическим шокам. Так, во многих развивающихся странах, особенно тропических и субтропических регионов, уязвимость для экономических и уязвимость для климатических шоков усугубляют друг друга, обрекая страны на попадание в ловушку «экоразвития» с ее постоянными сбоями, экономической нестабильностью и медленным ростом производительности труда. Для того чтобы вырваться из этой ловушки, к проблеме адаптации к изменению климата в развивающемся мире необходимо подходить с точки зрения развития.

Не весь прошлый опыт, каким бы привлекательным он ни был, можно легко адаптировать к современным реальностям. Основная проблема обращения к истории в поисках успешного опыта роста заключается в том, что тот зависит от путей развития, основанных на добыче и использовании ископаемого топлива. Сегодня

развивающиеся страны сталкиваются с дилеммой: они должны стремиться к экономическому развитию, удерживая при этом выбросы и потребление ресурсов в экологических пределах планеты.

Эта проблема в свою очередь требует новых стратегий структурной трансформации в мире климатических ограничений. Сегодня, когда этот мир пробуждается, восстанавливая экономику после шока Covid-19, нельзя упускать возможность разработать, согласовать и реализовать ряд новых политических решений, учитывающих как экологические проблемы, так и проблемы развития.

Разработчикам политики развивающихся стран приходится решать эту задачу в невыгодной позиции с точки зрения их способности мобилизовать внутренние ресурсы, структурных препятствий для расширения этих ресурсов и их слабого или отсутствующего потенциала институтов и знаний, многие из которых появляются только в ходе успешного процесса развития. Это может уравниваться таким преимуществом стран, отставших в экономическом развитии, как возможность использования ими технологий, уже разработанных в более развитых странах, для ускорения трансформации своей экономики. Это, однако, легче сказать, чем сделать, и имеется обширная литература, посвященная препятствиям для передачи технологий, с которыми сталкиваются развивающиеся страны, — препятствиям, которые становятся все более заметными в условиях жесткого экологического прессинга.

С одной стороны, в процессе принятия государственных решений многие развивающиеся страны меньше привязаны к технологиям, основанным на ископаемом топливе, и меньше зависят от частных интересов, которые могут препятствовать изменениям. Вместо этого они могут создавать менее углеродоемкие и более экологически устойчивые городские среды, обрабатывающие отрасли и энергетические и транспортные системы. В то же время фрагментация производственных процессов в результате распространения глобальных цепочек создания стоимости наряду с ужесточением в последние десятилетия прав интеллектуальной собственности создает еще большие препятствия для развивающихся стран в получении доступа к технологиям, необходимым для проведения

такой трансформации, в то время как они становятся все более подверженными негативным последствиям потепления климата и сталкиваются со все большей угрозой попадания в ловушку экоразвития.

Политические стратегии, связанные с опытом развития Восточной Азии — часто обобщаемые как модель «государства развития» (например, ДТР-2016; Wade, 2018) — могут дать полезные ориентиры в этом отношении (Poon and Kozul-Wright, 2019). Эти стратегии, которые обеспечили быструю индустриализацию и рост производительности труда в Восточной Азии в 1980-х и 1990-х годах (и ранее, но более эфемерно, в Латинской Америке), включают элементы экономического планирования и адресной промышленной политики, а также пространство, необходимое для проведения четко определенных национальных интересов, экспериментов с различными вариантами политики и определения и согласования экономических приоритетов с различными заинтересованными сторонами (ДТР-2003; Beeson, 2006). В то же время очевидно, что сегодня, помимо сужения этого пространства в результате давления и ограничений гиперглобализации, приоритеты и связанные с ними плюсы и минусы, вызванные привнесением экологического аспекта развития, еще больше усложняют усилия по воспроизведению модели государства развития.

В этой главе анализируется проблема структурной трансформации в мире климатических ограничений. Она состоит из двух основных разделов. В первом разделе рассматриваются проблемы развития в ретроспективном и сопоставительном контексте с использованием модели дуалистической экономики сэра Артура Льюиса (Lewis, 1954) в качестве эвристического инструмента для изучения того, как может быть достигнуто экономическое развитие на основе структурной трансформации в мире климатических ограничений, и с введением некоторых ограничений для первоначальной идеи. Во втором более подробно рассматриваются возможности преодоления этих ограничений сегодня. В нем обобщен опыт успешных случаев индустриализации и определен круг направлений политики (промышленная и продовольственная политика и политика энергетической безопасности), которые могут способствовать движению в сторону структурной трансформации и одновременно решать проблему климатического

кризиса. В совокупности такие направления политики образуют часть программы «зеленого» развития государства, которая может отвечать

приоритетам развивающихся стран в условиях климатических ограничений постпандемической глобальной экономической системы.

## **В. Модель развития Льюиса для мира климатических ограничений**

Одна из самых известных моделей экономического развития была представлена Артуром Льюисом (Lewis, 1954). Льюис утверждал, что движущей силой экономического развития является накопление капитала, обусловленное перемещением рабочей силы — избыточного фактора производства в типичной развивающейся стране — из «традиционного» или «некапиталистического», низкопроизводительного сектора в «современный» или «капиталистический» сектор, характеризующийся более высокой производительностью труда, более высокой заработной платой и использованием воспроизводимого капитала (в основном машин и оборудования).

Главным условием работы этого механизма служит наличие избыточной рабочей силы в традиционном или некапиталистическом секторе. Этот избыток гарантирует, что в течение длительного периода трудовой миграции заработная плата в капиталистическом секторе остается постоянной, поскольку приток работников превышает спрос при данном уровне заработной платы в этом секторе, определяемом прожиточным минимумом в традиционном секторе плюс фиксированная дополнительная величина. Производимую в результате прибавочную стоимость продукции за вычетом заработной платы в современном секторе капиталисты получают в виде прибыли. Капиталистический сектор растет, поскольку при продолжающейся миграции работников и неизменной заработной плате доля прибыли в национальном доходе увеличивается, а часть прибыли реинвестируется в современный сектор. Эта связка между прибылью и инвестициями порождает самоподдерживающийся процесс быстрого роста производительности труда, увеличения числа рабочих мест с более высокой оплатой труда, повышения доходов домохозяйств и расширения рынков, что, в свою очередь, ведет к увеличению инвестиций и, таким образом, способствует дальнейшему росту производительности труда (Akyüz and Gore, 1996). Как только избыток

рабочей силы исчезает<sup>1</sup>, т. е. возникают интегрированный рынок труда и интегрированная экономика, рост заработной платы приводит к снижению отдачи от инвестиций и замедлению роста. Рост заработной платы может быть ограничен без снижения уровня жизни работников, если будет поддерживаться наличие товаров текущего потребления, особенно продуктов питания, по доступным ценам, что в большинстве случаев предполагает рост производительности труда и производства также и в сельском хозяйстве.

Ряд допущений, лежащих в основе модели Льюиса, вызвал теоретические споры<sup>2</sup>. В ответ Льюис заявил, что главной целью его работы было не уточнение абстрактных моделей, а определение того, как развитие, понимаемое как многомерный процесс экономических, социальных и институциональных изменений, может быть достигнуто путем решения проблем с помощью инструментов государственной политики<sup>3</sup>.

Более серьезной критике подвергся взгляд на сельское хозяйство как на отсталый и по своей сути стагнирующий сектор, что вызвало интерес к более позитивной и активной роли развития сельского хозяйства в структурной трансформации, в том числе с помощью сельских организаций и стимулов, которые подстегнут рост производительности труда<sup>4</sup>. Тиммер (Timmer, 1988) считает, что структурная трансформация начинается с повышения производительности в сельском хозяйстве, что ведет к снижению цен на продовольствие, в свою очередь обеспечивая рост производительности труда и развитие конкурентоспособных на мировом рынке обрабатывающих производств. Иными словами, с этой точки зрения структурная трансформация зависит от роста производительности труда как в сельскохозяйственном, так и в несельскохозяйственном секторах, и оба сектора служат друг для друга поставщиком и потребителем.

При всех подобных критических замечаниях модель Льюиса «остаётся актуальной в качестве "идеального типа" или эвристического приема для изучения экономического развития, с помощью которого можно исследовать современные модели структурной трансформации и их последствия для включающего роста, заработной платы, прибыли, занятости и производительности» (Sumner, 2018: 2).

Одно из таких исследований связано с использованием основных элементов модели Льюиса при анализе успешного опыта развития Восточной Азии за последние четыре десятилетия и его потенциальных уроков для решения современных проблем развития. Хотя каждая страна должна строить свою стратегию развития исходя из своих конкретных условий, включая исторические, культурные и институциональные особенности, некоторые главные элементы модели Льюиса, отраженные в опыте Восточной Азии, сохраняют свою актуальность в более широком смысле. Два из них — роль капиталовложений и возможности государства — особенно актуальны для обсуждения проблем развития в сегодняшнем мире климатических ограничений. Третий элемент, концепция связей, которая была разработана, отчасти, в ответ на ее отсутствие в первоначальной модели Льюиса, может еще больше обогатить это обсуждение<sup>5</sup>.

### 1. Капитальные вложения

Возможно, наиболее важная особенность опыта развития Восточной Азии — значение капиталовложений как движущей силы структурной трансформации, способствующей росту. Растущий современный сектор может постепенно поглощать избыток рабочей силы, а более высокий уровень производительности труда поддерживает экономический рост. Мобилизация достаточного капитала на начальных стадиях индустриализации может потребовать иностранного финансирования, но все чаще оно будет заменяться реинвестированием прибыли в растущий современный сектор, создавая динамичную связку между прибылью и инвестициями (Akyüz and Gore, 1996). Когда в анализ включается сельское хозяйство, оно тоже может стать источником структурной трансформации как потенциальный (и часто единственный) сектор, способный запустить рост. Ранис и

Фей (Ranis and Fei, 1961) утверждали, что сельское хозяйство может способствовать индустриализации, принося столь необходимую иностранную валюту для финансирования импорта капитальных и промежуточных товаров, обеспечивая стабильный внутренний рынок для продукции обрабатывающей промышленности и поддерживая низкую стоимость товаров повседневного спроса (тем самым увеличивая прибыль и инвестиции в промышленности).

Капиталовложения в современный сектор тесно связаны с ростом производительности труда: благодаря эффекту масштаба в современном секторе рост производительности труда является положительной функцией темпов роста выпуска<sup>6</sup>. Положительная связь между ростом капиталовложений и производительности труда может быть усилена экспортом — элементом, который не учитывается в модели Льюиса. Это объясняется тем, что увеличение инвестиций в сектора, экспортирующие продукцию в развитые страны, позволяет переключить производство на продукцию с высокой эластичностью по доходу, в то время как расширение современного сектора требует большого объема промежуточных и капитальных товаров, импорт которых должен финансироваться за счет иностранной валюты, полученной в результате экспорта. В противном случае увеличение внешних заимствований приведет к повышению коэффициента обслуживания долга, что, в свою очередь, может стать сдерживающим фактором для процесса роста<sup>7</sup>.

Подобно предположению Льюиса (1954) о том, что развивающиеся страны могут использовать постоянно пополняемую сумму технологий для того, чтобы сравняться с другими странами, эти механизмы также подразумевают, что рост производительности за счет технологической модернизации в значительной степени зависит от передачи, имитации и адаптации иностранных технологий, успешно используемых в более развитых странах, эффективному применению которых в развивающихся странах способствует повышение уровня внутреннего технологического потенциала, местных НИОКР и квалификации работников. Это подводит нас ко второму главному элементу модели Льюиса: роли государства.

## 2. Потенциал государства

Помимо рыночных механизмов, Льюис (1954) подчеркивает роль государственной политики как инструмента для решения ряда последовательных проблем координации, возникающих в процессе структурной трансформации. В частности, решающим вопросом для дуалистической экономики является регулирование отношений между традиционным и современным сектором экономики<sup>8</sup>. Способность государства разрабатывать и проводить политику определяется как потенциал государства. В контексте развития и конкретно в случае Восточной Азии понятие потенциала государства включает «конкретные условия, инструменты, стратегии и отношения, которые отличают и реально формируют различные подходы государств к успешному экономическому развитию» (Beeson, 2006: 444-445). Успешные результаты развития, в свою очередь, зависят от способности государства институционализировать каналы постоянных переговоров по экономической политике. Эти каналы должны быть, с одной стороны, согласованы с национальными интересами, а с другой стороны, задуманы таким образом, чтобы государство не становилось инструментом преследующих свои цели экономических кругов.

Макроэкономические приоритеты государства развития должны быть основаны на политике, упреждающим образом содействующей инвестициям, а также на стратегическом взаимодействии и координации между частным сектором и государством. Последнее необходимо для отслеживания взаимозависимости между инвестиционными и производственными решениями. Эти решения касаются определения областей, в которых имеются наиболее серьезные препятствия для инвестиций; возможностей результативного вложения государственных и частных инвестиций в отраслях с высокой производительностью труда; а также контроля за тем, чтобы такие инвестиции несли гражданам будущее с высокой заработной платой и повышали производительность труда в долгосрочной перспективе. Такое регулирование инвестиций достигается при помощи контроля за показателями отдачи и прекращения государственной поддержки, которая не приносит поставленных целей в течение определенного периода

времени, а также пресечения попыток присвоения ренты чиновниками и предпринимателями.

Хотя производственное накопление и укрепление потенциала государства являются главными опорами модели государства развития, существует не один, а множество вариантов этой модели, отражающих конкретные региональные, исторические и социально-экономические факторы (Haggard, 2018). И хотя кризис 1997–1998 годов в Восточной Азии в некоторых отношениях лишил блеска эту модель, по-прежнему справедливо то, что «государство обозначало направления, расчищало путь, намечало путь и — при необходимости — предоставляло средства», чтобы помочь странам региона успешно перейти к сложной индустриальной экономике при активной поддержке государства развития (Cohen and de Long, 2016: 2).

Даже в сельскохозяйственном секторе повышение производительности труда достижимо только при значительной государственной поддержке в виде программ распространения сельскохозяйственных знаний, таких как НИОКР, а также при создании физической инфраструктуры систем водопользования и орошения, строительства дорог для выхода на рынок и стабилизации рынков производственных ресурсов и продукции с использованием схем поддержки цен (Ranis and Fei, 1961; Johnston and Mellor, 1961). Государственное вмешательство также направлено на мелкие и средние сельские хозяйства, поскольку их платежеспособный спрос на продукцию отечественного производства выше, чем у более крупных и механизированных хозяйств. Последние чаще всего используют импортные вводимые ресурсы для производства по более капиталоемкой технологии, что не только оттягивает валютные средства, но и нарушает межотраслевые связи, которые должны характеризовать процесс кумулятивного роста (Adelman, 1984).

Самое главное, государственный механизм необходим для перераспределения излишков, созданных в сельскохозяйственном секторе, с помощью налогообложения и манипулирования внутренними «условиями торговли» (ножниц цен) в пользу промышленности. В отсутствие стратегического перераспределения излишков государством, нет надежных средств мобилизации излишка, производимого миллионами

частных мелких и средних производителей, стратегическими секторами для структурной трансформации.

В свою очередь, требования глобальной экономической интеграции диктуют необходимость усиления потенциала государства для регулирования экономической интеграции и защиты уязвимых секторов экономики (Beeson, 2006). Хотя потенциально существует сильная синергия между инвестициями, экспортом и ростом производительности труда, особенно в случае обрабатывающей промышленности, положительные результаты не predeterminedены; при наличии избыточной рабочей силы, жесткой конкуренции со стороны импорта или ухода менее производительных предприятий либерализация торговли может привести к снижению совокупной (в масштабах всей экономики) производительности труда, даже если она повышает производительность в промышленном секторе или среди торговых фирм (McMillan and Rodrik, 2011). Суммарное воздействие в итоге зависит от более общей динамики занятости и от того, перевешивает ли рост производительности труда в промышленности более значительный переток рабочей силы и ресурсов в низкопроизводительные отрасли за ее пределами. Свидетельства такого перетока в основном и вызвали опасения по поводу слабой индустриализации (включая преждевременную деиндустриализацию) в развивающихся странах в последние десятилетия (ДТП-2003, 2016; Tregenna, 2009).

Поскольку структура экономики постоянно меняется в условиях прогресса техники и давления внешних рынков, создание сети прочных связей, как внутри страны, так и на международном уровне, становится еще более важной задачей экономического развития, которой необходимым образом должна служить активная промышленная и торговая политика.

### 3. Связи

Огромная привлекательность обрабатывающего сектора заключается в его потенциале обеспечения роста производительности труда и доходов, а также в том, что такой рост может распространяться по всей экономике по каналам производства, инвестиций, знаний и доходов. Как отмечалось выше, в модели Льюиса предполагалась и сильная связь между прибылью и

инвестициями, которая, безусловно, была ключом к успеху восточноазиатских стран поздней индустриализации. Однако такая связь была в равной степени результатом активной государственной политики и автоматических рыночных сил (Akyüz and Gore, 1996).

Здесь стоит упомянуть еще несколько связей, которые могут сыграть важную роль в запуске позитивной динамики роста и структурной трансформации. Начать с того, что расширение производства может способствовать созданию связей с поставщиками и связей с потребителями в той мере, в какой произведенные товары используются в других отраслях экономики (Hirschman, 1958). Это касается, например, пестицидов и несложной сельскохозяйственной техники отечественного производства, а также сельскохозяйственного сырья как исходного материала для отечественных предприятий. Межотраслевые связи возникают по мере того, как знания и рост эффективности распространяются за пределы обрабатывающей промышленности в другие сектора экономики, включая добывающую промышленность и сферу услуг (Tregenna, 2010). Имеются также дополнительные преимущества, которые можно получить от адаптивных связей: в обрабатывающей промышленности, в которой больше условий для разделения труда, высока степень адаптивности к использованию факторов производства за пределами непосредственной отраслевой ниши.

Инвестиционные связи возникают тогда, когда инвестиции в производственные мощности, создание новых предприятий и соответствующее расширение обрабатывающего производства на одном предприятии или в одном подсекторе влекут за собой дополнительные инвестиции других предприятий или секторов, чего в ином случае не произошло бы, поскольку рентабельность конкретного инвестиционного проекта в определенной обрабатывающей отрасли часто зависит от предшествующих или одновременных инвестиций в смежные производства (Rodrik, 2004). В свою очередь, проблема координации, которая может возникнуть в результате этих взаимозависимостей, может быть решена путем стратегического взаимодействия между государством и частными предприятиями или между ним и государственными предприятиями.

Благодаря росту доходов от заработной платы, вызванному развитием промышленности, возникают каналы перераспределения доходов; они усиливают позитивную динамику по «каналам потребления», когда рост заработной платы вызывает рост спроса на продукты питания, что, в свою очередь, приводит к росту спроса на отечественную продукцию для сельского хозяйства. Доходы также перераспределяются по каналам дополнительных поступлений государства («бюджетным каналам»), что может привести к увеличению государственных расходов. Создание таких каналов перераспределения доходов способно усилить самоподдерживающийся характер индустриализации за счет увеличения внутреннего спроса и, следовательно, роста ВВП.

Расширение обрабатывающих производств и процесс диверсификации в целом как залог успешной трансформации можно интерпретировать как сложное переплетение этих связей и соответствующих контуров обратной связи в рамках процесса «кумулятивной причинности»

(Myrdal, 1957; Kaldor, 1957). Однако следует сделать одну очевидную оговорку: в прошлом рост обрабатывающей промышленности, как правило, опирался на такие модели производства, которые наносят ущерб окружающей среде в результате загрязнения, приводят к деградации и чрезмерной эксплуатации природных ресурсов и чрезмерным выбросам углерода, связанным с изменением климата. Поэтому переход к росту на основе услуг может быть рекомендован именно для того, чтобы избежать экологических проблем, которые возникли в некоторых быстро индустриализирующихся странах. Однако есть веские аналитические и эмпирические основания полагать, что модернизация сектора услуг должна опираться на прочные межотраслевые связи, включая взаимосвязи со зрелым обрабатывающим сектором (*ДТР-2016*; Cherif and Hasanov, 2019). В любом случае, такие проблемы нельзя считать неразрывно связанными с процессом индустриализации: они в решающей степени зависят от выбора технологий, мер политики и регулирования.

## С. Изменение климата, развитие и восстановление после пандемии

Необходимость мощного государственного потенциала и активной политики для регулирования структурной трансформации еще больше усиливается в условиях изменения климата, и так же возрастают проблемы, связанные с разработкой политики. Государство развития, ответственно относящееся к климату, должно сочетать решение задач адаптации к изменению климата и его предотвращения с давними целями повышения производительности труда, повышения уровня жизни и устранения экономического и технологического отставания от более развитых стран. В силу самого характера изменения климата решение этой проблемы требует считать структурную трансформацию глобальной задачей, и здесь развитые страны должны сыграть активную роль в проведении глубоких изменений своих моделей производства и потребления, притом что даже в наименее развитых странах также потребуются значительные структурные и технологические сдвиги. Но если для решения проблемы деградации глобального общего

достояния необходима структурная трансформация, связанная с климатом, то для решения проблемы адаптации, с которой сталкиваются страны в условиях повышения температуры, прямо вытекающего из нынешних моделей роста, необходима целенаправленная национальная политика (обеспеченная ресурсами). Согласование этих глобальных и национальных задач не будет ни простым, ни автоматическим, а требует стратегического планирования и политических решений. В соответствии с анализом в предыдущем разделе необходимая комплексная политическая база может быть построена на основе усилий по созданию более диверсифицированной экономики.

Расхождение между глобальными климатическими целями и непосредственными национальными интересами наиболее очевидно для стран с крупными секторами производства и потребления ископаемого топлива, поскольку политика сокращения выбросов неизбежно приведет к снижению спроса на ископаемое

топливо. Приоритет краткосрочных целей в политике после пандемии также может привести к тому, что некоторые страны будут привлекать загрязняющие окружающую среду производства из стран с более строгими экологическими стандартами и нормами, а полученный доход предоставит средства, которые впоследствии могут быть использованы для снижения загрязнения. Такая модель, «рост сегодня — экология завтра», предполагает экологическую кривую Кузнецца, на которой показатели деградации окружающей среды сначала растут, а затем падают с увеличением дохода на душу населения (Stern, 2004). Такой подход может показаться особенно привлекательным в ситуации высокой неопределенности и высоких первоначальных инвестиций, связанных с новаторскими «зелеными» технологиями, которые может быть проще мобилизовать более развитым странам, а также может показаться способом заставить страны ранней индустриализации выплатить исторический долг за загрязнение окружающей среды в прошлом (UNCTAD, 2020a).

В то же время срочная необходимость предотвратить риск прохождения катастрофических точек невозврата вместе с активизацией политики, проводимой для борьбы с пандемией Covid-19, объективно создает условия для совместных действий. Как утверждается в предыдущих главах настоящего «Доклада», меры реагирования на пандемию Covid-19 дают идеальную возможность нового осмысления повестки дня государственной политики и использования мер стимулирования и восстановления для ускорения структурных сдвигов в направлении низкоуглеродной экономики. Большая политическая задача заключается в том, чтобы эти меры запустили более динамичный процесс роста, способствуя все большему научно-техническому прогрессу в секторах роста с низкими выбросами углерода, поддерживая диверсификацию экономики и создавая возможности трудоустройства, которые будут сохраняться даже при повышении температуры.

Чтобы изучить, как эти более благоприятные возможности совместных действий могут быть использованы для этих целей, мы расширяем основные принципы модели Льюиса в связи с проблемами адаптации к климату и описываем возможное воздействие политики на структурную трансформацию в трех сценариях: i) инерционный сценарий; ii) сосредоточение

действий по адаптации к климату на изменениях в поведении потребителей и других факторах, влияющих на торговлю; iii) подход к адаптации к климату последовательным, комплексным образом.

Сценарии 1 и 2 не исключают друг друга. Каждый из них связан с рядом рисков для развития и справедливого роста, которые мы проанализируем ниже. Наш анализ показывает, что только последовательная, взаимоувязанная стратегия структурной трансформации, нацеленная на сохранение климата, сделает возможным устойчивое развитие в мире климатических ограничений. Поскольку климатические ограничения требуют структурной трансформации, включая переход от высокоуглеродных к низкоуглеродным технологиям в качестве еще одного важнейшего шага, структурная трансформация в мире климатических ограничений может быть успешной только тогда, когда она будет достигаться комплексно и согласованно, при этом всеобщий переход к низкоуглеродным технологиям будет происходить одновременно с ростом производительности труда, расширением возможностей трудоустройства и повышением уровня жизни всех граждан во всем мире.

#### *а) Сценарий 1. Инерционный сценарий как препятствие для структурной трансформации: случай сельского хозяйства*

Многие развивающиеся страны уже испытывают на себе влияние изменения климата, сдерживающего структурные преобразования и рост доходов. Наиболее ярко это проявляется там, где сельское хозяйство по-прежнему служит основным источником дохода и где зависимость от температуры, осадков и других климатических параметров выше всего среди секторов экономики. Эти факторы в совокупности подрывают ресурсную базу и приводят к глобальной потере сельскохозяйственного производства (FAO, 2021a).

Хотя сохраняется большая неопределенность в отношении итогового воздействия изменения климата на сельское хозяйство мира, факты свидетельствуют о том, что сельское и лесное хозяйство развивающихся странах крайне уязвимо для изменения климата. Отчасти это вызвано особенностями самого сельского хозяйства. Вследствие значительных выбросов,



связанных с применением удобрений, интенсивным животноводством и использованием навоза, а также сжиганием сельскохозяйственных отходов и выжиганием саванн для расчистки земель, индустриальное сельское хозяйство ведет к чрезмерной эксплуатации и деградации почв, а также опустыниванию, обезлесению и загрязнению воды.

В то же время из-за большей важности сельского хозяйства для их экономики и меньших размеров их хозяйств, часто занимающих малопродуктивные земли, развивающиеся страны могут быть ограничены в своих возможностях преодолевать последствия даже небольших изменений температуры и осадков. В результате во многих развивающихся регионах произойдет значительное сокращение сельскохозяйственного производства и средней урожайности продовольственных культур, а также эрозия пахотных земель. Моделирование показывает, что в зависимости от адаптируемости сельскохозяйственных культур изменение климата может привести к снижению производства продовольствия на 5–25 %, что может вызвать повышение прогнозируемого уровня средних агрегированных мировых цен на сельскохозяйственные культуры на 12–18 % к 2050 году (Rosegrant et al., 2021).

Особенно в тех местах, где эти процессы происходят в условиях высокой или растущей плотности населения, изменение климата окажет отрицательное воздействие на производство в сельском и лесном хозяйстве и повысит вероятность социальных конфликтов, причем оба фактора будут стимулировать массовую миграцию сельского населения в города. В отличие от модели Льюиса, в которой миграция из села в город добровольна и обусловлена отраслевыми различиями в оплате труда, эта миграция является вынужденной. Она также может быть «преждевременной» (Godfrey, 1979) в том смысле, что трудовая миграция не связана с ростом производительности труда, а становится результатом упадка сельского хозяйства, происходящего еще до того, как промышленный сектор сможет трудоустроить мигрантов, т. е. до того, как мигранты смогут найти работу в отраслях с большими возможностями получения и реинвестирования прибыли (напр., Barrett et al., 2021). Такая преждевременная миграция также может вызвать рост цен на продукты питания, что негативно скажется на покупательной

способности городских работников и международной конкурентоспособности компаний обрабатывающей промышленности. В результате трудовая миграция, связанная с изменением климата, вызывает риск разбухания городского неформального сектора с его нестабильностью занятости и доходов и небольшим потенциалом роста производительности<sup>9</sup>.

Некоторые из этих изменений уже просматриваются в недавнем опыте структурной трансформации в Африке. Что касается сельского хозяйства, то в этой отрасли между развивающимися странами имеются большие различия, а абсолютные потери сельскохозяйственного производства, связанные с климатом, за период 2008–2018 годов были больше всего в Азии, причем более половины глобальных потерь пришлось на Китай. Однако серьезность потерь сельскохозяйственного производства наиболее очевидна, если выразить их по отношению к потенциальному производству: по этому показателю африканские страны потеряли до 8 %, что значительно превышает потери на глобальном уровне (FAO, 2021a). Кроме того, в Африке развитие сельского хозяйства происходило не за счет повышения производительности труда, а в основном за счет расширения обрабатываемых площадей и интенсификации, что привело к повсеместной деградации земель и истощению содержания биогенных веществ в почве (Badiane, Diao and Jayne, 2021)<sup>10</sup>.

Оба процесса способствовали уходу людей из сельского хозяйства. Тем не менее снижение доли сельскохозяйственных работников в общей занятости не сопровождалось значительным ростом числа рабочих мест с хорошим заработком в массовом промышленном производстве. Наоборот, оно сопровождалось быстрым ростом числа занятых в строительстве, торговле продуктами питания и услугами по уходу за больными, часто в неформальном городском секторе. Это означает, что преждевременная трудовая миграция из села была связана с ростом того, что Льюис (Lewis, 1979) назвал «промежуточным» городским сектором (Diao and McMillan, 2018; Kruse et al., 2021).

Помимо устойчиво высокой инфляции, связанной с ростом цен на продукты питания (Alper et al., 2016), — в том числе из-за более низкого, чем ожидалось, производства продовольствия, нетоварного характера производства основных

продуктов питания и общей уязвимости сельскохозяйственного сектора — важной причиной того, что в странах Африки к югу от Сахары не сформировался большой современный сектор обрабатывающей промышленности, может быть характер технологий, имеющих в распоряжении африканских предприятий<sup>11</sup>. Последние данные по таким странам, как Эфиопия и Объединенная Республика Танзания, показывают, что лишь немногие существующие в них крупные обрабатывающие предприятия применяют значительно более капиталоемкие технологии, чем можно было бы ожидать в свете уровня доходов этих стран или относительной обеспеченности факторами производства (Diao et al., 2021). Такой перекоп в сторону капиталоемких технологий может быть следствием распространения глобальных цепочек создания стоимости и, как следствие, гомогенизирующего влияния на внедрение технологий во всем мире. Чтобы конкурировать с производством в гораздо более богатых странах, африканским предприятиям стало необходимо внедрять капиталоемкие технологии, разработанные в развитых странах, что позволило им повысить производительность труда, но не увеличить число рабочих мест, что создало бы возможность поглощения сельской трудовой миграции.

Существование «промежуточного» городского сектора поднимает более общие вопросы, касающиеся взаимосвязи между неформальным сектором и предотвращением изменения климата. В литературе показано, что неформальный сектор способствует развитию «зеленой» экономики, например в плане утилизации отходов, рециркуляции и переработки отходов в новые изделия; развитию агропродовольственных рынков путем поощрения использования местных «зеленых» технологий в мелких крестьянских хозяйствах и производства более доступных продуктов питания, что, в свою очередь, может позволить потребителям вкладывать «зеленые» инвестиции; использованию энергии биомассы; модернизации жилого фонда и инфраструктуры, где для достижения большей энергоэффективности часто требуются трудоемкие работы; а также работе на дому, которая по сравнению с занятостью в формальном секторе требует меньше транспортных услуг, помещений и коммунальных услуг, включая электроэнергию

(напр., Benson, 2014; Chen and Raveendran, 2014; Özgür et al., 2021).

В то же время из-за рассредоточенного и неорганизованного характера неформального сектора для властей усложняется задача отслеживания и контроля соблюдения экологических норм. Из-за такого обхода экологического регулирования и обнаружения обратной зависимости между загрязнением окружающей среды и активностью государственного регулирования большинство видов деятельности в неформальном секторе экономики усиливают деградацию окружающей среды (Brown et al., 2014). Кроме того, неформальный обрабатывающий сектор обычно состоит из мелких предприятий, у которых нет капитальной базы для инвестиций в чистые или энергоэффективные технологии (напр., Timilsana and Malla, 2021). Но в зависимости от связей между предприятиями формального и неформального секторов обход экологического регулирования иногда может быть преднамеренным, а власти могут даже создавать для этого условия, при этом предприятия формального сектора передают экологически обременительные операции неформальным предприятиям, чтобы снизить производственные затраты и, в некоторых случаях, сохранить международную конкурентоспособность<sup>12</sup>. Городской неформальный сектор также способствует появлению неформальных поселений или трущоб. Они не отвечают элементарным санитарно-гигиеническим требованиям, а их местоположение вызывает связанные с климатом угрозы, особенно угрозы наводнений и оползней, для их жителей.

В совокупности меры, направленные на достижение экономического развития на основе структурной трансформации в мире климатических ограничений, должны будут обеспечить достаточно продуктивное сельское хозяйство для обеспечения продовольственной безопасности при доступности цен на продукты питания. Такие меры включают, в частности, прекращение обезлесения и деградации земель, а также расширение доступа к технологиям в обрабатывающей промышленности и сельском хозяйстве, что позволит обеспечить рост производительности труда и создание рабочих мест.

**b) Сценарий 2. Экологическая устойчивость и структурная трансформация: поведение потребителей и торговли**

Растущая озабоченность проблемами окружающей среды все чаще отражается, в частности в развитых странах, в требованиях потребителей к компаниям уделять первостепенное внимание социальной и экологической устойчивости своих цепочек поставок. Последние данные свидетельствуют о растущем внимании потребителей и регулирующих органов к экологическим стандартам компаний, а также о том, что большинство компаний еще не достигли достаточной прозрачности своих цепочек поставок и не внедрило процессов, которые позволили бы им принимать серьезные меры, соответствующие декларируемым ими задачам (Villena and Gioia, 2020).

Усиление мер по обеспечению экологической устойчивости может помешать структурной трансформации в развивающихся странах в той мере, в какой в течение следующих трех лет ведущие компании обратят внимание на размещение производственных звеньев своих цепочек поставок и, в частности, на повышение экологической устойчивости путем возвращения некоторых из этих звеньев или повышения их локализации в рамках общей задачи сокращения совокупных перевозок (Oxford Economics, 2021). Вероятные масштабы возвращения производства, как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе, пока неясны (Barbieri et al., 2020). Однако такие меры, скорее всего, будут препятствовать структурной трансформации на основе развития экспортных обрабатывающих производств, которое во многом определило успехи Восточной Азии, особенно потому, что цепочки поставок с самыми высокими выбросами на всех стадиях производства созданы в таких отраслях, как производство текстиля и одежды, пластмасс, электроники и автомобилей (WEF, 2021).

Структурные сдвиги на основе развития экспортного производства готовых изделий также могут оказаться под вопросом, когда станет ясно, что ошибочно полагать, что сфера услуг является сектором с низким уровнем выбросов, а все большее смещение структуры потребления развитых стран в сторону услуг

является способом устранения связи между экономическим ростом и экологическим ущербом. Балансы выбросов, учитывающие выбросы при производстве товаров и услуг, приобретаемых поставщиками услуг, в пяти развитых странах показывают, что на сектор услуг приходится около пятой части общего объема выбросов этих стран. Это связано с тем, что в производстве услуг используется продукция обрабатывающих отраслей — электроники, фармацевтики и производства материалов и оборудования, — чьи выбросы часто овеществлены в импортируемых для производства услуг товарах (Roberts et al., 2021).

Хотя такие балансовые расчеты, связанные с торговлей и потреблением, приобретают все большее значение, имеется мало данных о том, что основной вклад в выбросы CO<sub>2</sub> вносят глобальные морские перевозки. Наоборот, другие виды транспорта, в частности автомобильный, значительно больше загрязняют окружающую среду, а международные морские перевозки дают менее 10 % выбросов транспортного сектора (IEA, 2019).

Изменение климата также может препятствовать экспорту продукции обрабатывающей промышленности развивающихся стран из-за ущерба, который опасные природные явления (такие, как изменение уровня моря, увеличение интенсивности штормов и повышение температуры) наносят портам и морским цепочкам поставок, обеспечивающим глобальную торговлю. Хотя предполагаемый ущерб значителен<sup>13</sup>, только несколько стран приняли необходимые стратегии адаптации. В условиях неопределенности климатических прогнозов, высоких начальных затрат и зачастую не поддающихся количественной оценке выгод от адаптационных мер такие инвестиции могут повысить привлекательность порта на некоторое время, но в итоге окажутся не более чем паллиативами, поскольку они не устраняют главной причины изменения климата (Becker et al., 2018). Тем не менее многие развивающиеся страны могут оказаться в невыгодном положении, поскольку небольшие порты, скорее всего, будут иметь меньше ресурсов для необходимых инвестиций и могут утратить свои локальные портовые функции в процессе консолидации портовой инфраструктуры на региональном уровне.

Структурная трансформация на основе экспортоориентированного производства также будет затруднена, если развитые страны создадут механизмы пограничной компенсации углеродных выбросов (МПКУ), т. е. будут облагать импортные товары налогом, учитывающим внутренние цены на углеродные выбросы и объем выбросов парниковых газов при их производстве в других странах<sup>14</sup>. Устанавливая одинаковую цену на выбросы углерода для отечественных и зарубежных производителей, такие механизмы введут ограничения на содержание углерода в импортируемых товарах. Поэтому они будут особенно обременительными для многих развивающихся стран, чья обрабатывающая промышленность зависит от угольной энергетики.

Одна из основных целей МПКУ — избежать так называемой «делокализации углеродоемких производств», т. е. вынесения загрязняющих производств в страны и территории с менее строгими нормативами на выбросы как возможного результата роста внутренних цен на углеродные выбросы. Обычно считается, что такой их рост необходим для достижения недавно поставленных более жестких климатических целей — таких как снижение выбросов к 2030 году не на 40 %, а на 55 % по решению ЕС (European Commission, 2021a) — и при этом не вызовет дальнейшей деиндустриализации развитых стран. Эта цель также указывает на то, что поддержание занятости и производства в обрабатывающей промышленности занимает центральное место в климатических мерах развитых стран.

Но если механизмы пограничной компенсации углеродных выбросов будут внедрены, то их влияние на структурную трансформацию в развивающихся странах во многом будет зависеть от их конкретики, при этом одной из главных задач правового плана будет достижение совместимости этих механизмов с правилами ВТО. Однако, независимо от этих конкретных деталей, эти механизмы основаны на том принципе, что развивающимся странам навязываются экологические стандарты, принятые развитыми странами. Это противоречит принципу общей, но дифференцированной ответственности, закрепленному в Парижском соглашении. Кроме того, если доходы от этих механизмов будут использоваться в развитых странах, а не инвестироваться в адаптацию к

климату в развивающихся странах, они перевернут основные принципы климатического финансирования<sup>15</sup>.

### **с) Сценарий 3. Низкоуглеродные технологии и структурные сдвиги: необходимость согласованного подхода**

Традиционно считается, что страны, позднее начавшие структурную трансформацию, имеют то преимущество перед странами ранней индустриализации, что они могут быстро и с меньшим риском перенимать технологии и методы производства и управления, разработанные в передовых странах. Гипотеза «преимущества отставания» предполагает, что чем дальше страна от передовых рубежей мировой науки и техники, тем больше потенциальных выгод она может извлечь из этого преимущества (Gerschenkron, 1962). Это связано с тем, что внедрить отработанную технологию проще и быстрее, чем инновации, которые более затратны, имеют более неопределенные перспективы и требуют большого объема исследований<sup>16</sup>.

Однако стратегия, основанная на внедрении технологий развитых стран, стала гораздо менее привлекательной, поскольку многие из этих технологий связаны со сжиганием ископаемого топлива. Развивающиеся страны, которые ориентируются на импорт углеродоемких технологий, рискуют оказаться в ловушке неустойчивых моделей производства и могут столкнуться с очень высокими затратами на переход к низкоуглеродным технологиям в будущем, поскольку срочность адаптации к климату только возрастает.

Освоение низкоуглеродных технологий на ранних стадиях процесса структурной трансформации позволяет избежать формирования структуры производства с высокими выбросами и связанных с этим высоких затрат на технологический переход в будущем. Политика структурных сдвигов и политика внедрения низкоуглеродных технологий поддерживают друг друга и снижают риск технологической привязки, особенно там, где низкоуглеродные решения открывают возможность несложной модернизации и обеспечивают интероперабельность существующих систем. Кроме того, своевременное внедрение низкоуглеродных решений открывает возможности наращивания основных

фондов отраслей, которые могут создать и быстро масштабировать преимущества в международном производстве, ориентированном на новые и растущие рынки, где либо требуется соблюдение высоких экологических стандартов, либо потребители готовы платить более высокие цены за продукцию экологичных производителей (UNCTAD, 2020a).

Это означает, что в мире климатических ограничений страны, позже начавшие структурную трансформацию, могут получить «преимущество отставания» не потому, что они могут получить доступ к обкатанным технологиям развитых стран, а потому, что у них меньше издержки перехода из-за меньшего объема некупаемых активов и меньшей инерционной зависимости от углеродоемких технологий. В результате их технологический вызов заключается не столько в выгодном заимствовании технологий развитых стран и повторении шагов, пройденных уже индустриально развитыми странами, сколько в повышении темпов производственного накопления в результате скачка к новым низкоуглеродным технологиям, соответствующим их конкретным экономическим и экологическим условиям.

Один из способов ускорить производственное накопление и перескочить к низкоуглеродным технологиям связан с международной передачей технологий. Однако в литературе высказывается мнение, что передача низкоуглеродных технологий на коммерческих условиях хорошо себя показывает среди развитых стран, в то время как развивающиеся страны по-прежнему наталкиваются на ряд экономических, финансовых и технических барьеров, таких как субсидии на технологии использования ископаемого топлива, недостаточность доступа к необходимому финансированию и отсутствие нормативов энергоэффективности или других стимулов для внедрения низкоуглеродных технологий, что препятствует заключению частных коммерческих сделок между развитыми и развивающимися странами (Trærup et al., 2018). Эти выводы подтверждаются данными о торговле. В то время как торговля низкоуглеродными технологиями (НУТ) за последние три десятилетия выросла больше, чем мировая торговля, на развитые страны по-прежнему приходится большая часть как экспорта, так и импорта НУТ, даже при том, что Китай стал крупнейшим в мире импортером и экспортером НУТ. Китай также стал

лидером по прямым иностранным инвестициям в технологии использования возобновляемых источников энергии — единственная категория, по которой имеются исчерпывающие данные о прямых иностранных инвестициях (Pigato et al., 2020).

Анализ последних патентных данных (например, Corrocher et al., 2021) указывает на заметный процесс роста зеленого патентования там, где эта область начала развиваться позже, — это в первую очередь Китай, а также Республика Корея и провинция Китая Тайвань. Возможно, наиболее важно здесь то, что согласно недавней литературе в последние годы права интеллектуальной собственности (ПИС) не оказывают положительного влияния на передачу технологий развивающимся странам (например, Kirchherr and Urban, 2018). Так, в одном из докладов о передаче НУТ делается вывод, что «анализ, представленный в этом докладе, показывает, что строгая защита ПИС не оказывает значительного влияния на передачу НУТ из стран с высоким уровнем дохода или развивающихся стран» (Pigato et al., 2020: xxiii). Этот вывод подрывает традиционные аргументы в пользу строгой патентной защиты, основанные на той посылке, что строгая защита прав интеллектуальной собственности способствует передаче и распространению технологии. В сочетании с общей необходимостью глобального совместного использования интеллектуальной собственности, воплощенной в НУТ, для достижения климатических целей, этот вывод служит обоснованием призывов к общему отказу от прав интеллектуальной собственности на НУТ, как в случае вакцин от Covid-19, о чем более подробно будет сказано ниже.

Скачок к низкоуглеродным технологиям, основанный на внутренних усилиях, может принести важные выгоды в долгосрочной перспективе. Отчасти это связано с тем, что улучшение экологических показателей повышает привлекательность поставщиков в цепочках поставок, а также с тем, что это дает возможности использования преимуществ первопроходцев, по крайней мере по сравнению с другими опоздавшими, поскольку рынки еще не заняты и препятствия для доступа на них ниже, в силу того, что технологии еще не защищены патентами.

Многие низкоуглеродные технологии по сути являются локальными, поскольку характер их источника энергии зависит от конкретных экологических условий страны. Это означает, что новые низкоуглеродные технологии в меньшей степени нуждаются в модернизации, чем новые версии технологий использования ископаемого топлива. Достижение структурных сдвигов в технологиях использования ископаемого топлива сейчас будет особенно подвержено риску некупаемости активов.

Технологический скачок как часть комплексной стратегии, объединяющей структурную трансформацию и адаптацию к климату, может опираться на так называемые «зеленые окна возможностей», имеющие особенности, которые заметно отличают их от традиционных окон возможностей для быстрых структурных сдвигов (например, Lee and Malherba, 2017). Поскольку окна возможностей для быстрой структурной трансформации могут возникнуть в результате «изменений преобладающей технико-экономической парадигмы, изменений рыночного спроса или серьезных изменений государственного регулирования или политического вмешательства» (Lema et al., 2020: 1195), данные тематических исследований показывают, что по сравнению с традиционными окнами возможностей зеленые окна возможностей выделяются относительно более важной ролью государственной политики, большим побочным воздействием на новый рыночный спрос (например, по каналам государственных закупок) и технический прогресс (например, за счет стимулирования целевых государственных программ НИОКР) и относительно большей важности местных условий и внутренних рынков (например, из-за первоначально локального характера используемых источников энергии, отмеченного выше), даже когда внешняя среда и возможности внешнего рынка играют важную роль.

Большая роль государственной политики отражена в хорошо известной гипотезе Портера, согласно которой «правильно разработанные экологические стандарты могут стимулировать инновации, способные частично или более чем полностью компенсировать затраты на их соблюдение» (Porter and van der Linde, 1995: 98). Некоторые исследования не нашли убедительного подтверждения этой гипотезы в том смысле, что экологическое регулирование стимулирует инновационную деятельность в области более

чистых технологий, но прямые выгоды от этих инноваций не кажутся достаточно большими, чтобы перевесить затраты на регулирование. Важно отметить, что этот вывод сделан на основе анализа, в котором отдельно изучается влияние экологических нормативов на конкурентоспособность компаний (Dechezleprêtre and Sato, 2018).

Наоборот, недавний обзор литературы о влиянии инвестиций в чистые технологии на отраслевые производственные издержки и рост производительности труда содержит тот вывод, что «большинство исследований, изучающих взаимосвязь между зелеными/чистыми технологиями и производительностью, устанавливают положительную связь между ними», что это особенно верно для обрабатывающего сектора, что крупные предприятия имеют больше возможностей для таких инвестиций и что «основными факторами роста зеленых/чистых инвестиций являются политика и меры, принимаемые государством в ответ на экологические проблемы, в первую очередь глобальное изменение климата» (Timilsina and Malla, 2021: 3, 39).

Скачок к низкоуглеродным технологиям также наталкивается на серьезные проблемы. Помимо создания необходимого технологического потенциала, важной задачей государственной политики является обеспечение того, чтобы государственные инвестиции привлекали частные инвестиции и тем самым накопление капитала способствовало структурной трансформации и созданию рабочих мест. Иными словами, согласованность политики — соединение четких климатических обязательств с политическими мерами, демонстрирующими решительное выполнение этих обязательств, — вероятно, служит наиболее важным фактором, поддерживающим комплексный подход к структурной трансформации и адаптации к изменению климата.

Это ставит вопросы о том, что возросшая мягкость проактивной политики, связанная с пандемией, и важная роль государственной политики в продвижении зеленых путей структурной трансформации означают для конкретных политических мер и как эти меры могут быть профинансированы. Этому посвящена вторая часть этой главы.

## Д. Политика, соединяющая стратегии структурной трансформации и адаптации к изменению климата

Ни предотвращение изменения климата, ни адаптация к нему не обязательно тормозят экономическое развитие. Наоборот, они могут повысить мощь нового локомотива роста, нацеленного на одновременное достижение структурной трансформации (рост производительности труда, технологическая модернизация, увеличение занятости и повышение оплаты труда) и преимуществ сохранения окружающей среды (предотвращение отрицательных последствий глобального потепления). Выше также уже было показано, что, как и в случае индустриализации, устранение климатических ограничений требует далеко идущих структурных преобразований производства, при которых климатически ответственная структурная трансформация должна включать переход от высокоуглеродных к низкоуглеродным производствам. Таким образом, диверсификация, а не снижение рисков, должна находиться в центре повестки дня адаптации к изменению климата.

В этой части главы сначала анализируется влияние климатических ограничений на промышленную политику. Затем рассматриваются дополнительные меры национальной политики с акцентом на бюджетной политике и роли центральных банков и, наконец, обсуждается роль государства в переходе к низкоуглеродной экономике. Вопросам международной политики, связанным с торговлей и финансами, посвящена следующая глава.

### 1. Новый взгляд на промышленную политику

Споры о промышленной политике имеют долгую историю, что касается как ее теории, так и форм проведения<sup>17</sup>. Ее недавнее возвращение на передний план политических дискуссий связано не столько с новыми аналитическими наработками, сколько с новым взглядом на политику в духе Вашингтонского консенсуса. Выпячивание неудач государства, из-за которых упреждающая политика якобы наносит вред, а не поддерживает развитие, привело к результатам, которые не соответствовали не только обещаниям, но и успешному опыту развития, основанному на более интервенционистской

политике, что требует более полного переосмысления роли государства и связанного с этим анализа возможностей достижения наибольшей отдачи промышленной политики. Другая причина — растущее понимание того, что срочно необходимая масштабная трансформация, связанная с адаптацией к изменению климата, не может быть достигнута без активной государственной поддержки (например, Gallagher and Kozul-Wright, 2019; European Commission, 2021b). Поскольку переход к низкоуглеродной экономике предполагает перестройку экономических структур, применение главных принципов успешной промышленной политики может дать ценную информацию для политики адаптации к изменению климата.

Имеются разные определения промышленной политики, но большинство из них говорят о «целенаправленной и избирательной государственной политике, направленной на смещение структуры производства в сторону видов деятельности и секторов с более высокой производительностью труда, более высокооплачиваемой работой и большим технологическим потенциалом» (ДТП-2016: 176). Зеленая промышленная политика имеет более широкую сферу охвата. Она нацелена не только на смещение экономической структуры в сторону более производительных видов деятельности, но и на соединение структурной трансформации, повышающей производительность труда, с переходом от высокоуглеродных к низкоуглеродным ресурсоэффективным видам деятельности, и, в частности, на использование синергии между обоими процессами структурной трансформации<sup>18</sup>.

Экологизация промышленной политики требует решения новых задач. Наиболее важные из этих новых задач зеленой промышленной политики — i) определение четкой нормативной нацеленности на внедрение «хороших» технологий как условие целенаправленного привлечения инвестиций и достижения технологических сдвигов в сторону низкоуглеродных производств и ii) значительное повышение масштабов ее устремлений. Эти возросшие устремления находят свое отражение не только в нацеленности на скорейшую трансформацию

всей экономики за короткий период времени, чтобы избежать экологических точек невозврата, но и в необходимости более широкой экономической и общественной поддержки в условиях роста глобальных температур и разрушительности климатических явлений, о чем будет подробнее сказано ниже.

Традиционные вызовы, связанные со структурной трансформацией, в сочетании с этими двумя дополнительными задачами, требуют системы, нацеленной на результат, и такого подхода к промышленной политике, при котором в ней ставится задача формирования рынков и «получения возможности определять *направление* роста с помощью стратегических инвестиций, координации действий во многих различных секторах и создания новых промышленных ландшафтов, которые частный сектор сможет развивать дальше» (Mazzucato and Kattel, 2020: 312; курсив в оригинале). При таком подходе трансформация, которая делает возможными синергии индустриализации и сдвиги в сторону низкоуглеродных производств, может рассматриваться как глобальное общественное благо, коллективно создаваемое целым рядом акторов и при активной роли как государства, так и частного сектора, а также простых граждан.

В оставшейся части этого раздела рассматривается значение этой перспективы зеленой промышленной политики для разработки политики и основных принципов результативной политики, направленной на достижение этих целей.

#### а) *Отдельные цели зеленой промышленной политики*

##### і. *Энергетическая безопасность*

Чтобы избежать самых плохих последствий изменения климата, необходимо добиться успеха в широкомасштабном переходе на чистую и возобновляемую энергию. Подсчитано, что достижение к 2050 году нулевого сальдо выбросов углерода потребует сокращения доли ископаемого топлива в энергобалансе с почти четырех пятых сегодня примерно до одной пятой. Вместо него доля ветровой, солнечной, геотермальной, гидроэнергии и биоэнергии в энергобалансе должна составить две трети (IEA, 2021). Переход к экологически чистым источникам энергии, вероятно, окажет наибольшее

влияние на структурную трансформацию, поскольку энергетика, основанная на использовании ископаемого топлива, была становым хребтом промышленности.

Большинство технологий, необходимых для перехода к чистой энергии и, как следствие, значительного сокращения глобальных выбросов к 2030 году, сегодня коммерчески доступны (Pollin, 2020), и их внедрение уже способствовало значительному снижению стоимости производства энергии за последнее десятилетие. По данным ИРЕНА (IRENA, 2021), затраты на электроэнергию, вырабатываемую солнечными фотоэлектрическими установками, упали в 2010–2020 годах на 85 %, и большинство новых проектов ветровой и солнечной генерации в 2020 году производили более дешевую энергию, чем угольные электростанции. По оценке фирмы «Лазард» (Lazard, 2020), энергия новых наземных ветровых установок и солнечных электростанций несколько лет назад стала конкурентоспособной с энергией традиционной генерации, а также быстро снижается стоимость аккумулирования энергии из возобновляемых источников. В свете последних тенденций можно ожидать дальнейшего снижения затрат на производство и аккумулирования энергии из возобновляемых источников. В том же духе Мэтьюз (Mathews, 2020) утверждает, что стоимость солнечных фотоэлектрических систем снижается на 28,5 % при каждом удвоении производства.

Препятствия на пути дальнейшей трансформации были в основном социальными и политическими (Pollin, 2020). Эти препятствия, особенно в развитых странах, включают высокие издержки в виде активов, которые могут оказаться невостребованными при отходе от экологически неустойчивой технологической модели. Одним из результатов попыток избежать таких издержек может стать сохранение больших субсидий на ископаемое топливо. Недавние оценки показывают, что в период 2017–2019 годов правительства «двадцатки» ежегодно выделяли в среднем 584 млрд долл. для поддержки производства и потребления ископаемого топлива внутри страны и за рубежом в форме прямых бюджетных трансфертов и налоговых расходов, дотаций к ценам, государственной поддержки, и инвестиций в ГП (IISD, 2020), при этом на уголь и нефть вместе



приходится 85 % глобальных субсидий на ископаемое топливо (Coady et al., 2019).

Устранение этих препятствий в развивающихся странах не только будет способствовать структурной трансформации в сторону низкоуглеродной экономики, но и поддержит промышленное развитие. Оборудование для производства возобновляемой энергии (ветряные турбины, солнечные фотоэлектрические элементы, батареи) является продукцией обрабатывающей промышленности и, как и традиционные промышленные изделия, скорее всего, при их выпуске может быть получен растущий эффект масштаба благодаря освоению производства и, особенно по мере ускорения перехода к возобновляемым источникам энергии, росту рынков (Mathews, 2020). Таким образом, переход на возобновляемые источники энергии может способствовать индустриализации, ускоряя энергопереход (сначала благодаря диверсификации источников энергии), уменьшая уязвимость энергетической безопасности для перепадов мировых цен на топливо и высвобождая дефицитную иностранную валюту для импорта производственного оборудования и технологий, которые будут способствовать дальнейшей индустриализации.

Марокко служит примером развивающейся страны, принявшей всеобъемлющую стратегию индустриализации на основе низкоуглеродных ресурсоэффективных технологий<sup>19</sup>. Стремясь к диверсификации энергобаланса и сокращению в нем доли импортируемого ископаемого топлива, в 2008 году Марокко поставило масштабные цели по освоению возобновляемых источников энергии и создало благоприятную правовую базу, учебные и исследовательские программы, агентство по разработке и реализации проектов, а также специализированные государственные фонды финансирования необходимых инвестиций. Хотя первоначально оно ставило задачу использования возобновляемых источников энергии в жилищном секторе и сельском хозяйстве, государство также начало предоставлять производителям налоговые льготы и другие инвестиционные стимулы для внедрения отечественных возобновляемых источников энергии и производства узлов и деталей оборудования для производства энергии из возобновляемых источников и энергоэффективной техники в целях создания рынка для энергии из возобновляемых источников и содействия развитию

отечественной промышленности. Хотя эта стратегия способствовала созданию рабочих мест и отечественному промышленному производству, недостаточная координация отдельных мер политики препятствовала расширению масштабов инициатив и их результатов (Auktor, 2017).

Участие Китая в производстве энергии из возобновляемых источников также на первом этапе было направлено на укрепление энергетической безопасности. Но четкая координация широкого спектра мер промышленной политики (таких, как налоговые льготы, создание отечественного производственного потенциала и установление стандартов, а также предоставление банками развития финансирования по сниженным ставкам для приоритетных производств) позволила Китаю стать ведущим мировым поставщиком техники для низкоуглеродной энергетики (Mathews, 2020). Это в первую очередь оборудование для фотоэлектрических систем, которые могут производиться массово и давать развивающимся странам возможность менее затратного освоения новых низкоуглеродных технологий по сравнению, например, с ветроэнергетическим оборудованием, наращивание производства которого, из-за высокой стоимости транспортировки некоторых узлов или необходимости текущего технического обслуживания некоторых моделей турбин, требует быстро растущего внутреннего спроса (Binz et al., 2020).

Быстрое освоение в Китае низкоуглеродных источников энергии также способствовало технологическому переходу страны от двигателей внутреннего сгорания к технологии электромобилей, прежде всего пассажирских автомобилей и двухколесных транспортных средств. Активное участие в этом переходе рассматривается как возможность выхода на современный уровень мировых технологий автомобилестроения и производства, а также решения проблемы загрязнения воздуха в городах. На стороне спроса государство поддерживает этот переход путем больших субсидий на покупку, налоговых льгот, государственных закупок и создания государственной электросетевой компании, которой было поручено создать инфраструктуру зарядных станций для электромобилей, а на стороне предложения — с помощью специальной исследовательской программы по литий-ионным батареям, квот на электромобили для автопроизводителей,

более строгих требований топливной экономичности, новых технических и экологических норм и т. п. Благодаря этим мерам Китай стал ведущим мировым рынком электромобилей. Хотя до сих пор китайские производители в основном выпускали продукцию нижнего ценового сегмента, более активная государственная поддержка исследований, ужесточение технических стандартов и консолидация разрозненных производителей автомобилей и аккумуляторов должны привести к быстрому переходу в более высокий ценовой диапазон (Altenburg et al., 2017). В частности, дополнительные производственные возможности даст переработка и повторное использование батарей, как будет показано в следующем разделе.

## ii. Ресурсная безопасность

Достижение ресурсной безопасности связано с концепцией «экономики замкнутого цикла», которая основана на понимании того, что использование ресурсов должно быть отстыковано от роста производства, чтобы гарантировать возможность роста мировой экономики и обеспечения продуктами питания растущего населения планеты без постоянного увеличения нажима на ее конечные ресурсы. Такая отстыковка может быть достигнута путем замены традиционного линейного пути использования ресурсов на экономику замкнутого цикла, принципы которой можно назвать так: «экономика, повторное использование и утилизация».

Линейный путь использования ресурсов основан на извлечении ресурсов из природы на одном конце процесса и сбросе отходов обратно в мир природы на другом конце. Это создает угрозу неуправляемого роста отходов и нехватки основных ресурсов, включая воду и редкие минералы и металлы<sup>20</sup>. Цель экономики замкнутого цикла — замедление истощения невозобновляемых природных ресурсов, уменьшение экологического ущерба от их добычи и переработки и уменьшение загрязнения из-за их использования и удаления. Она стремится достичь такой цели на основе повышения эффективности и продуктивности использования ресурсов и сокращения доли материалов, которые не используются повторно. Она также ставит задачу изменения конструкции изделий, чтобы способствовать их повторному использованию, восстановлению и ремонту вместо их удаления.

Переход к экономике замкнутого цикла можно определить как «изменение парадигмы взаимосвязи человеческого общества и природы, направленное на предотвращение истощения ресурсов, создание замкнутых энергетических и производственных циклов и на содействие устойчивому развитию» (Prieto-Sandoval, Jaca and Ormazabal, 2017: 610). В этом определении географическая близость является главным элементом экономики замкнутого цикла. Таким образом, она служит новой точкой входа для индустриализации, поскольку замкнутое использование ресурсов основано на извлечении и повторном использовании ресурсов, которые, как и более традиционные производственные процессы, могут давать экономию при росте масштаба и привести к снижению стоимости рециркулируемых материалов до уровня ниже стоимости вновь произведенных материалов (Mathews, 2020).

Повторное использование ресурсов из отходов производства в данной стране может вырасти благодаря развитию глобальной экономики замкнутого цикла, которая дает развивающимся странам возможность экспортировать продукцию повторной переработки. Однако это может стать возможным только в том случае, если складывающаяся глобальная экономика замкнутого цикла не станет такой экономикой, в которой развитые страны сокращают свой углеродный след, сбрасывая свои отходы производства и потребления в развивающиеся страны или передавая им углеродоемкие стадии повторной переработки и восстановления изделий экономики замкнутого цикла и облагая налогом реимпорт с помощью механизмов пограничной компенсации углеродных выбросов, или сами занимаются повторной переработкой и восстановлением и экспортируют в развивающиеся страны товары производственного и потребительского назначения по ценам, при которых производители новых товаров и материалов в развивающихся странах будут неконкурентоспособными. Чтобы избежать таких результатов, необходимы соответствующие меры торговой политики, призванные обеспечить нацеленность глобальной экономики замкнутого цикла на интересы развития, чему будет посвящена глава 5 настоящего «Доклада».

### iii. Низкоуглеродное сельское хозяйство и продовольственная безопасность

Современные системы производства продовольствия, которые основаны на интенсивном индустриальном сельском хозяйстве с массовым использованием удобрений и пестицидов и преобладанием крупных специализированных хозяйств, создают большую экологическую нагрузку, помимо того, что для них характерно отсутствие гарантированного доступа к продуктам питания и широкое распространение различных форм недоедания (FAO et al., 2021). На агропродовольственные системы (включая зерновое хозяйство, животноводство, рыболовство, рыбоводство, агролесоводство и лесное хозяйство) приходится около одной трети общих антропогенных выбросов парниковых газов (Cirra et al., 2021). Кроме того, индустриальное сельское хозяйство, рыбоводство и лесное хозяйство часто связаны с экспортноориентированными глобальными цепочками создания стоимости, при этом спрос на продукцию не идеально соответствует местным почвенным условиям, что приводит к деградации почвы, перелову и замене природных биоценозов посевами продовольственных или кормовых культур.

Один из подходов к адаптации сельского хозяйства к климатическим ограничениям — климатически оптимизированное сельское хозяйство. Он основан на устойчивых методах ведения сельского хозяйства, использующих принципы экосистемного и устойчивого земле- и водопользования и ландшафтного анализа, а также оценки использования ресурсов и энергии в системах сельскохозяйственного производства и продовольственных системах. Он связан с использованием не комплекса повсеместно применимых методов, а с рядом различных элементов, которые вписываются в конкретные контексты и учитывают местные потребности<sup>21</sup>.

Этот комплексный подход будет полезен для адаптации сельского хозяйства к изменению климата, но может оказаться недостаточным. В ходе анализа различных сценариев сокращения выбросов в сельском хозяйстве к 2030 году с целью ограничения потепления в 2100 году 2 °C выше доиндустриального уровня, Волленберг и соавторы (Wollenberg et al., 2016) пришли к выводу, что вероятные пути развития далеко отстают от этой цели и потребуются более радикальные технические и политические решения.

Более радикальные методы включают производство пищи из микроорганизмов. Полученная микробная биомасса богата белками и другими питательными веществами. Одно из огромных преимуществ этого метода, который все еще находится на начальной стадии развития, заключается в том, что выращивание микроорганизмов с помощью прецизионной ферментации может перенести производство продуктов питания с полей на фабрики и тем самым уменьшить необходимость сельскохозяйственных угодий и интенсивного сельского хозяйства, уменьшая экологическое воздействие производства продовольствия и благодаря этому высвобождая земли для других видов использования. Другое преимущество — более высокая эффективность по сравнению с традиционным сельским хозяйством. Что касается калорийности и белкового содержания продукции на единицу площади, то микробиологическое производство может обеспечить более чем в 10 раз более высокий выход белка и по крайней мере вдвое большую калорийность по сравнению с любой основной культурой (Leger et al., 2021). Кроме того, как и в случае других производств, затраты снижаются по мере того, как производители продвигаются по кривой обучения и растет эффективность производства.

Остается неясным, какие из этих инноваций в ближайшие десятилетия в итоге получат распространение в мировом сельскохозяйственном производстве — если это произойдет. Но если это произойдет, то экологическая устойчивость производства продуктов питания, скорее всего, резко возрастет в глобальном масштабе. Вместе с тем вызывает беспокойство, что эти нововведения еще больше снизят повсеместную доступность недорогих питательных продуктов питания в развивающихся странах. Эти инновации, как правило, появились и применяются в развитых странах, что, вероятно, отрицательно скажется на сальдо импорта и экспорта продовольствия развивающихся стран. И если такой переход к менее углеродоемким технологиям производства продуктов питания вызовет рост цен на продукты питания в развивающихся странах, он также окажет негативное влияние на их пути низкоуглеродной индустриализации.

Что наиболее важно, эти изменения в значительной степени приведут к исчезновению аграриев и передаче производства продуктов питания и обеспечения продовольственной безопасности

крупным цифровым и агропромышленным корпорациям, которые в основном базируются в развитых странах. Дальнейший рост власти корпораций будет усугубляться из-за использования земель, освободившихся в результате перемещения производства продуктов питания в лаборатории, в качестве поглотителей углерода, которые могут скупаться глобальным финансовым капиталом для компенсации своего чистого углеродного следа без его фактического сокращения (например, Oxfam, 2021). Вместо этого необходимы агроэкологические подходы, способные противодействовать изменению климата и обеспечивать продовольственную безопасность, в то же время гарантируя достойный доход местным крестьянским общинам.

### *в) Уроки для эффективной промышленной политики*

Критики промышленной политики ставят под сомнение ее практическую реализацию, обычно указывая на информационную асимметрию между государственными должностными лицами и предпринимателями, а также на присвоение ренты чиновниками и отраслевыми лоббистами (Oqubay et al., 2020). Здесь уроки успешной структурной трансформации в развитых странах и в развивающихся странах Восточной Азии дают полезную информацию (см. также ДТР-2006, 2016, 2018).

Первый из таких уроков состоит в том, что для разработки промышленной политики и руководства структурной трансформацией государству необходимы *большие административные и институциональные возможности*. Опыт пандемии Covid-19 и неопределенности, связанные с адаптацией к климату, показывают, что государство также должно обладать динамическими возможностями, чтобы предвидеть события и извлекать уроки из них. В одном недавнем предложении (Mazzucato and Kattel, 2020) такие динамические возможности были указаны в пяти областях: предвидение и упреждающее управление; работа с неполными, а иногда и с противоречивыми данными; механизмы «координационного управления» (многоуровневого управления); быстрое переупрофилирование существующей инфраструктуры; а также осмысление опыта других государств.

Второй урок — важность *механизмов подотчетности* органов, разрабатывающих и проводящих политику, например, с использованием требований к отчетности и других обязательств по раскрытию информации в сочетании с более общим контролем с помощью аудита, независимых судов и прессы. Как отмечают Альтенбург и Родрик (Altenburg and Rodrik, 2017: 10): «Подотчетность не только служит предотвращению коррупции, фаворитизма и других форм сговора, но и помогает легитимизировать соответствующую промышленную политику». В совокупности второй и третий уроки представляют собой механизмы взаимного контроля.

Третий урок — это вовлеченность, т. е. *тесные связи между предпринимателями и чиновниками*, способные обеспечить взаимный обмен информацией и единство мнений. Вовлеченность будет особенно важна для зеленой промышленной политики, поскольку адаптация к изменению климата предполагает масштабный переход общества к новой экономической модели. Этот переход затрагивает более широкий круг заинтересованных сторон и объективно ведет к появлению более многочисленных неблагоприятных групп населения, особенно тех, которые испытывают влияние политики энергоперехода, такой как отмена от субсидий на ископаемое топливо. Учитывая и без того большое неравенство в доходах и имущественное неравенство во многих развитых и развивающихся странах при постановке задач, разработке и поэтапном проведении зеленой промышленной политики необходимо избегать дальнейшего усиления неравенства и, вместо этого, добиваться широкого общественного консенсуса.

Последний связанный с предыдущим урок касается мер воздействия, используемых государством для *пресечения злоупотреблений* его помощью и *сворачивания* неудачных проектов и производств. Пресечение нарушений требует четко определенных целей, измеримых показателей отдачи, соответствующих процедур контроля и оценки, как и самостоятельности государства в принятии решений о том, где и когда применять механизмы пресечения нарушений, где и какие применять экспериментальные подходы, а также где и когда менять курс, если что-то идет не так.

## 2. Бюджетная политика

Увеличение инвестиций в «зеленую» инфраструктуру и низкоуглеродные технологии, необходимые для адаптации к изменению климата, будет невозможно без бюджетной экспансии и перебалансировки структуры государственных расходов с акцентом на низкоуглеродных видах деятельности. В этой связи государственные закупки, которые всегда были важной частью государственной политики, являются мощным политическим инструментом, который государство может использовать стратегическим образом в качестве крупного покупателя (*ДТП-2016*, глава VI).

Расширение и реорганизацию государственных расходов необходимо будет нацеливать как на увеличение государственных инвестиций, например для содействия переходу на возобновляемые источники энергии, так и на увеличение государственных трансфертов, необходимых для устранения неблагоприятных последствий перехода от моделей производства, основанных на добыче и использовании ископаемого топлива, и обеспечение того, чтобы экономика с низкими выбросами углерода была более включающей, чем основанная на ископаемом топливе экономика последних нескольких десятилетий.

Один из важных отличительных факторов перехода к низкоуглеродным путям структурных преобразований — то, что политика бюджетной экспансии, включающая меры зеленого стимулирования, как правило, имеет более высокие бюджетные мультипликаторы (*ДТП-2019*). Это особенно характерно для развивающихся стран, где доля государственного капитала в ВВП, как правило, низка, так что более высокий прямой эффект от увеличения государственных инвестиций сочетается с более значительным эффектом привлечения частных инвестиций, что приводит к увеличению мультипликатора бюджетных расходов (Izquierdo et al., 2019).

Бюджетные мультипликаторы также будут выше там, где бюджетная экспансия сопровождается возрастающей ролью государственных банков. Приоритет долгосрочных результатов развития и устойчивой экономической трансформации, определяемый для банков развития и других государственных банков, способствует притоку частных инвестиций (*ДТП-2019*). Это, в частности, объясняется тем, что в

силу многочисленности видов деятельности, требующих инвестирования для адаптации к изменению климата, необходимо стратегическое взаимодействие между государством и частными инвесторами, направленное на координацию инвестиционной деятельности, когда из-за взаимозависимости индивидуальных инвестиционных решений инвестиции и прибыль одного предпринимателя отчасти зависят от инвестиционных решений других.

Другое явное преимущество зеленой бюджетной экспансии — рост оплаты труда. Это связано с тем, что растущие низкоуглеродные производства, как правило, более трудоемки, чем снижающие выпуск высокоуглеродные производства. По оценкам недавнего исследования, к 2050 году в секторах возобновляемых источников энергии, энергоэффективности и модернизации сетей во всем мире будет создано около 19 млн новых рабочих мест. Исходя из того, что в секторе ископаемого топлива будет потеряно около 7,4 млн рабочих мест, чистый прирост составит 11,6 млн рабочих мест (Gielen et al., 2019; см. также IMF, 2020). Более широкие возможности зеленого пути структурной трансформации по созданию рабочих мест могут иметь особое значение для стран, где трудовая миграция привела к расширению городского неформального сектора, в том числе потому, что существующие технологии слишком капиталоемки с учетом структуры их экономики, как, в частности, в некоторых районах Африки.

## 3. Роль центральных банков

Во всем мире центральные банки постепенно адаптируют свои операции, а в некоторых случаях и свои полномочия, чтобы лучше учитывать финансовые риски изменения климата и уменьшить угрозу «климатического момента Мински» (например, *ДТП-2019*). Глобальная Сеть экологизации финансовой системы объединила более 80 центральных банков и финансовых учреждений для изучения различных средств, с помощью которых центральные банки могут играть свою роль как лидеров финансовой системы, так и инвесторов. В их числе — учет климатических рисков в пруденциальных и денежно-кредитных системах и принятие требований регулярных климатических стресс-тестов и раскрытия информации во всей финансовой системе.

Однако, как ранее отмечали ЮНКТАД и другие организации, это обнадеживает, но этого недостаточно. Содействие снижению риска — это минимум, необходимый для поощрения положительных инвестиций в трансформирующие производства и технологии, которые помогут странам адаптироваться к изменению климата и сократить выбросы в целом. Другие также утверждали, что центральным банкам необходимо скорректировать свои нынешние меры реагирования на Covid-19, чтобы избежать зависимости от высокоуглеродных производств в своих попытках поддержания финансовой стабильности (Dikau, Robins, and Volz, 2020; McDonald et al., 2020). Меры стимулирования, вызывающие рост ликвидности, которые не соответствуют устремлениям Парижского соглашения, могут усугубить уже существующие риски, связанные с климатом, в портфелях финансовых учреждений и в финансовой системе в целом. Кроме того, поскольку правительства во всем мире думают о снижении стимулов, введенных с началом Covid-19, необходимо будет с осторожностью убедиться в том, что это не приведет к дальнейшему увеличению рисков, связанных с климатом, или стоимости капитала для уже испытывающих трудности развивающихся стран.

Некоторые центральные банки пошли еще дальше, введя в действие макропруденциальную политику и позитивно направляя капитал с учетом углеродного следа. Ряд развивающихся стран уже несколько лет крайне активны в этом новом направлении (Campiglio et al., 2017; Dikau et al., 2020; ДТР-2019; Volz 2017). В частности, Народный банк Китая долгое время проводил финансовую и кредитную политику поддержки зеленой промышленной политики, при том что и в гораздо меньших странах банки также экспериментировали и внедряли инновации в плане создания и направления капитала. Однако они больше связаны с предоставлением финансирования для предотвращения изменения климата, чем с адаптацией, поскольку даже при низких процентных ставках средства по-прежнему предоставляются в виде займа, а не на безвозмездной основе. Банки занимаются банковскими операциями; даже когда они предлагают займы на льготных условиях, они обычно не выступают в качестве организаций, предоставляющих безвозмездное финансирование, или благотворителей. Это не означает, что они не могут быть локомотивом

финансирования для других организаций, предоставляющих безвозмездное финансирование, и благотворителей, особенно в развитых странах.

Ввиду масштабов задач адаптации и того, что те, кто больше всего страдает, меньше всего в состоянии заплатить за их решение, очевидно, что развитые и более устойчивые к внешним шокам страны будут основным источником финансирования. Поскольку центральные банки во всем мире смогли оказать прямую поддержку правительствам во время пандемии Covid-19, период восстановления после пандемии дает возможность понять, в какой степени центральные банки могут последовать этому же пути для поддержки министерств развития, агентств по оказанию помощи и банков развития.

По крайней мере центральные банки могли бы сделать больше для прекращения поддержки ими углеродоемких и дезадаптивных производств, что означает изменение текущих планов. В то время как после Копенгагенской КСВ во всем мире произошло резкое сокращение государственного финансирования отрасли производства и использования ископаемого топлива и нефтехимии, центральные банки остаются основным каналом такого финансирования — на их долю приходится около 26 млрд долл. из общего объема государственного финансирования в размере 38 млрд долл., которое началось с 2009 года и продолжается сегодня, в том смысле, что срок погашения облигаций еще не наступил (Barrowclough and Finkill, 2021). Это посылает неверный сигнал рынкам и обществу.

Это продолжалось и в недавний период Covid-19, когда центральные банки в беспрецедентных масштабах покупали корпоративные облигации в рамках своих чрезвычайных операций для увеличения ликвидности и предотвращения экономического паралича. Анализ программ центральных банков по восстановлению после Covid-19 показывает крен многих из них в сторону финансирования ископаемого топлива и отсутствие их попыток выправить его (Oil Change International, 2021), хотя некоторые из них активно занимаются стратегическими исследованиями, что указывает на растущее понимание ими этого противоречия.

Сходным образом исследования ЮНКТАД и Лундского университета показывают, что

покупка активов ведущими центральными банками в целях восстановления после Covid-19 часто идет вразрез с экологическими устремлениями их правительств<sup>22</sup>. Банк Англии (BoE, 2021) отмечает, что благодаря поддержке центральными банками решения задач в области климата меры стимулирования могут быть использованы для воздействия на компании для достижения теми нулевых нетто-выбросов, и они могут быть усилены с течением времени. В то же время Банк Англии также отмечает, что изъятие инвестиций из компаний с высокими углеродными выбросами означает, что он потеряет возможность влиять на их политику; недавние программы поддержки восстановления после Covid-19 предполагают, что это должно быть прямой целью, иначе этого может не произойти. Поддержка отраслей по производству и использованию ископаемого топлива обычно предоставлялась без каких-либо условий, но при предоставлении средств компаниям в секторе возобновляемых источников энергии имело место обратное (Tearfund, 2021). Растущее осознание этих проблем обнадеживает, но следующий шаг — рассмотрение того, как центральные банки развитых стран могут помочь финансировать адаптацию в менее развитых странах, — не получил приоритетного внимания.

Помимо надлежащего регулирования финансового сектора центральные банки должны использовать более полный набор инструментов для создания и направления финансовых средств в зеленую экономику. Конкретно, они должны прекратить неявную поддержку высокоуглеродных отраслей и создание невыгодных условий для низкоуглеродных производств. Правила обеспечения — один из основных инструментов достижения экологической направленности центральных банков: центральным банкам следует также скорректировать свои правила и принимать в качестве обеспечения зеленые облигации финансовых учреждений.

#### 4. К государству зеленого развития

Хотя имеется широкое единство мнений по поводу необходимости расширить цели экономической политики, включив в них экологическую адаптацию, сохраняются разногласия, касающиеся роли государства в достижении этих целей и ее масштабов. Взяв пример с трактовки проблемы адаптации как

проблемы управления рисками, одна школа мысли утверждает, что большая часть тяжелой работы должна выполняться частным сектором, а роль государства должна заключаться главным образом в воплощении экологических целей в инвестиционно привлекательных проектах и снижении их рисков, чтобы глобальный частный финансовый капитал инвестировал в них. Кроме давнего убеждения, что участие государства создает, а не решает экономические проблемы, этот подход предполагает, что эффективному распределению ресурсов и максимальному повышению материального благосостояния больше всего способствуют созидательные рыночные силы. С этой точки зрения активные действия государства остаются крайней мерой, когда снижение рисков не приводит к появлению инвестиционных проектов (см. также главу III этого «Доклада»).

Альтернативный взгляд на роль государства начинается с признания того, что адаптация к изменению климата требует *трансформации*, а не сохранения существующих активов, т. е. восприятия сути подхода к управлению рисками. Это сродни обсуждавшемуся ранее понятию «государства развития» в условиях быстрой индустриализации Восточной Азии и ее догоняющего экономического роста. Чтобы это было применимым к проблемам адаптации к изменению климата, в политике необходимо признать изменения в повестке дня развития. Это особенно касается путей сопряжения структурной трансформации и быстрого экономического роста с глобальной проблемой изменения климата для обеспечения устойчивого низкоуглеродного развития. Хотя в этой повестке дня технологическая и промышленная модернизация и повышение уровня материального благосостояния по-прежнему считаются главными целями развития, эти цели необходимо согласовать с целями экологической устойчивости.

В результате традиционная концепция восточноазиатского государства развития претерпела изменения и была модифицирована по нескольким причинам. В самой Восточной Азии благодаря успешной стратегии индустриализации и продвижения к уровню среднего или даже высокого дохода уменьшилась важность накопления капитала и повысилась роль инноваций и технического прогресса как движущих сил экономического роста. В то же время рост

доходов домохозяйств затруднил сдерживание роста потребления, усиливая при этом стремление граждан к более активному участию в жизни общества, не в последнюю очередь из-за ухудшения состояния окружающей среды, связанного с быстрым промышленным ростом<sup>23</sup>. На международном уровне реорганизация глобального производства вокруг глобальных цепочек создания стоимости привела к тому, что отечественные предприятия стали все больше подчиняться руководству МНК, одновременно отходя от соглашений с государством. Ужесточение правил и положений международных торговых и инвестиционных соглашений сузило политическое пространство для некоторых мер промышленной политики, которые применялись восточноазиатскими странами, в то время как усиление финансирования мировой экономики усложнило достижение макроэкономической и финансовой стабильности (ДТП-2006, 2014).

Начиная с 1990-х годов эти изменения внутри стран и на международном уровне побудили традиционные государства развития Восточной Азии принять ряд мер либерализации и внести ряд изменений в нормы регулирования, что способствовало возникновению финансового кризиса 1997–1998 годов в регионе (ДТП-1998). Несмотря на происхождение кризиса, ответ в международных политических кругах, в том числе в международных финансовых учреждениях, заключался в дальнейшей демонизации государства развития и продвижении идеи правильного «ведения бизнеса». Эта точка зрения не только основана на сомнительных допущениях о динамике рынка, но и приравнивает государство развития к конкретным мерам политики и фиксирует эту концепцию в пространстве и времени. Она не признает того, что его основу составляет «не вмешательство как таковое, а устремления развития и консенсус элиты, который создает основу этого вмешательства и наличия институционального потенциала, который помогает воплотить устремления в более или менее реальные результаты политики», и хотя Республика Корея дает пример того, когда «конкретные условия, выдвигавшиеся государством для поддержки промышленности, развивались параллельно с изменением целей, мало что говорит о том, что корейское государство отказалось от такой практики в наукоемких отраслях» (Thurbon, 2014: XI, XIV; курсив в оригинале)<sup>24</sup>.

Так, Стратегию зеленого роста, которую приняла Республика Корея в 2008 году, можно охарактеризовать как «стратегию эко-ориентированного развития с активной составляющей промышленной политики» (Dent, 2018: 1200). Благодаря этому Республика Корея, в частности, разработала систему интеллектуальных сетей мирового класса на основе местных технологий и стала глобальным лидером в ключевых технологиях аккумулирования энергии, включая литий-ионные батареи и водородные топливные элементы (например, Dent, 2018; Kim, 2021). Таким образом, эти изменения привели не к сбрасыванию со счетов роли государства развития, а к эволюционированию концепции до того, что можно назвать «восточноазиатским государством эко-развития» (Harrell and Haddad, 2021) или, в более общем смысле, «зеленым государством развития».

Эта переориентация в сторону зеленого государства развития сохраняет основные элементы традиционной модели государства развития (см. ДТП-1996; Wade, 2018), например: i) нацеленность политического руководства на развитие при уделении центрального внимания структурным различиям между секторами экономики и главной задаче долгосрочного догоняющего экономического развития в качестве мощного фактора, определяющего стратегию развития государства; ii) упор в политике на активную и координирующую роль государства в структурной трансформации, реализуемую с помощью регулирования и структуры стимулов, при которой государственная поддержка предоставляется на условии соблюдения ряда требований, и промышленной политики, нацеленной на технологическую модернизацию и создание хорошо оплачиваемых рабочих мест, — т. е. там, где важны качество и формы мер воздействия, а не их количество; iii) институциональная архитектура, которая опирается на компетентный и мотивированный государственный аппарат, независимый от давления со стороны групп влияния и находящийся в тесном контакте с частным сектором.

Есть также важные отклонения от традиционной модели государственного дирижизма. Возможно, наиболее важное отличие состоит в том, что политика должна преуспеть в *создании* зеленых промышленных производств при одновременном *разрушении* существующих производств, интенсивно использующих



ископаемое топливо. Для достижения этих различных, но взаимосвязанных целей потребуются более широкий набор политических мер, основанных на признании того, что в современной глобальной экономике, основанной на технологиях, промышленность развивающихся стран не может процветать без стратегии развития, основанной на знаниях и инновациях.

Разработчикам политики также потребуется поддержка общества, выходящая далеко за рамки промышленной элиты. Сочетание созидательных и разрушительных элементов структурной трансформации в направлении создания низкоуглеродной экономики требует союза между государством и обществом, включая работников, которых традиционное государство развития кооптировало, создавая высокооплачиваемые рабочие места, при уделении возросшего внимания пространственному измерению развития и, таким образом, сельским районам и роли сельскохозяйственного развития. Только такие более сбалансированные социально-экономические союзы могут преодолеть влияние определенных элит и групп влияния, которые тесно связаны с углеродоемким ростом, увековечение которого сделало бы невозможным для государства долгосрочный подход, ориентированный на экологическое развитие (Oatley and Blyth, 2021).

Более сбалансированные социально-экономические союзы также необходимы из-за того, что гражданское общество стало более активным и влиятельным участником процесса развития. Как отмечает Дент (Dent, 2014: 1204), «низкоуглеродное развитие — это такой же социальный процесс, как и экономическое развитие, охватывающий образ жизни каждого человека и вопросы выбора на микроуровне, а также промышленные и инфраструктурные стратегии на макроуровне». Это означает, что зеленое государство развития должно прямо стремиться к построению сетей государством и обществом, основанных на участии общества, обсуждении и консенсусе, и в то же время охватывать широкие слои общества. Создание этой новой и более широкой легитимной базы усложняет движение к зеленому государству развития, даже если эти более широкие группы могут разделять общие интересы больше, чем корпоративная элита, где могут преобладать частные интересы и опасения финансовых потерь, связанных с некупаемостью активов.

Еще одно важное различие между традиционным государством развития и государством зеленого развития заключается в его международном измерении. Государство развития было стратегическим политическим выбором стран, стремящихся конкурировать в мировой экономике, но в основном в форме планов экспорта и привлечения ПИИ. В отличие от этого в условиях сегодняшней гиперглобализации в политике также необходимо предусмотреть меры по регулированию движения капитала, чтобы защитить внутреннюю финансовую систему от глобальной финансовой нестабильности. Кроме того, цели сегодняшнего государства развития, в конечном счете, вытекают из глобальной повестки дня по декарбонизации экономики и международных усилий по борьбе с изменением климата. Таким образом, увязка разработанных и реализованных на национальном уровне стратегий является частью гораздо более крупного международного проекта действий по борьбе с изменением климата, и в национальных стратегиях необходимо будет указать их вклад в более широкие международные усилия по низкоуглеродному развитию, такие как Парижское соглашение (ДТР-2019).

Также важно отметить, что государство, уделяющее особое внимание снижению рисков, сузит политическое пространство государства зеленого развития, поскольку снижение рисков часто подразумевает ограничение использования тех самых инструментов политики, которые будет применять государство зеленого развития. Так, регулятивное снижение рисков затруднит сохранение вертикально интегрированных государственных энергетических компаний, перенаправление субсидий на ископаемое топливо производителям энергии из возобновляемых источников, например с помощью зеленых тарифов, или обеспечение гарантированного доступа к сети для возобновляемых источников энергии. Кроме того, снижение финансового риска будет нацелено на зеленые гранты, налоговые льготы или долговые инструменты, в то время как оно будет способствовать финансовой глобализации с упором на портфельные потоки (а не на ПИИ, как в традиционных государствах развития), что, как правило, будет препятствовать макроэкономической и финансовой стабильности. Это также отвлечет ограниченные бюджетные ресурсы от государственных инвестиций в поддержку государственно-частных партнерств, например

для компенсации частному оператору дефицита спроса на платное использование инфраструктуры, или в случае принятия государством таких мер, как повышение минимальной заработной платы, которые могут снизить прибыльность частного сектора<sup>25</sup>.

Эти международные аспекты политики адаптации к изменению климата требуют новой

многосторонности, которая позволяет предоставлять глобальные общественные блага, необходимые для всеобщего процветания и здоровой планеты, а также гарантировать, что стремление любого государства к достижению своих экономических и экологических целей не будет препятствовать их достижению другими государствами. Этому посвящена следующая глава.

## Е. Заключение

Структурная трансформация, характеризующаяся сдвигом в структуре производства от добывающей к обрабатывающей промышленности, традиционно была наиболее успешным способом достижения быстрого экономического роста. Этим путем теперь пошли развитые страны, а также несколько стран успешной поздней индустриализации Восточной Азии. Однако это традиционная модель интенсивного использования ископаемого топлива неспособна удовлетворить чаяний многих других развивающихся стран, которые пытаются повысить свой национальный доход путем проведения индустриализации, поскольку при этом выбросы и потребление ресурсов будут выходить за пределы экологических возможностей планеты.

Решение этой проблемы — не отказываться от развития обрабатывающей промышленности и в целом от стратегий диверсификации в развивающихся странах. Скорее, ответом станет создание низкоуглеродной промышленной системы, основанной на возобновляемых источниках энергии и зеленых технологиях, в которой производства внутри секторов и между ними объединены ресурсоэффективными связями. Такое решение сохраняет обрабатывающее производство в качестве центральной цели, поскольку важные элементы структурной трансформации в направлении низкоуглеродной экономики тесно взаимосвязаны с индустриализацией. Энергопереход и складывающаяся экономика замкнутого цикла открывают возможности уменьшения углеродного следа традиционных обрабатывающих производств, а также, собственно, изготовления оборудования для низкоуглеродной экономики.

Переход на возобновляемые источники энергии и взаимодействие с экономикой замкнутого цикла могут расширить возможности индустриализации самых разных развивающихся стран, позволяя отделить экономическую активность от использования природных ресурсов. Возобновляемые источники энергии, такие как энергия солнца, ветра и воды, распределены равномернее, чем месторождения ископаемого топлива, пригодные для хозяйственного освоения, а экономика замкнутого цикла позволяет извлекать ресурсы из использованных товаров и отходов, тем самым сокращая необходимое количество новых ресурсов. Многие производства, связанные с возобновляемой энергетикой и экономикой замкнутого цикла, могут быть рентабельными при малых объемах выпуска, открывая предпринимательские возможности для малых фирм и сельских районов. Это не только поможет диверсифицировать производственную структуру экономики и уменьшить зависимость многих стран от производства узкого круга сырьевых товаров, но и способно расширить налоговую базу развивающихся стран и способствовать мобилизации внутренних ресурсов как источника финансирования развития. Эти производства также могут способствовать уменьшению ограничений стран, связанных с их платежным балансом. Опора на внутреннее производство энергии и продуктов питания, снижая импорт первичного сырья, позволяет значительно сократить импорт и тем самым высвободить дефицитную иностранную валюту для импорта средств производства для индустриализации и наверстывания экономического отставания.

Ни одна из этих трансформаций не может произойти без государства развития. Успешные структурные трансформации, как правило, основывались на активной государственной политике. Адаптация к изменению климата подразумевает общесистемные изменения, которые недостижимы без системного подхода в политике, который синхронно и согласованно решает многочисленные проблемы индустриализации в мире климатических ограничений. Помимо вложения крупномасштабных государственных инвестиций и финансирования

инвестиционного рывка, необходимого для зеленой структурной трансформации, с помощью зеленых финансовых инструментов, это потребует зеленой промышленной политики и таких отношений между государством и обществом, которые не только сломают углеводородное лобби, но и установят четкие правила, соблюдение которых сможет задать новые траектории зеленых инвестиций и создать легитимную основу поддержки со стороны широкого круга социальных групп.

## Примечания

- 1 Или, другими словами, экономика достигает так называемой «поворотной точки Льюиса».
- 2 Большая часть критики связана с тем, что Льюис подверг сомнению неоклассическую трактовку труда и ориентацию неоклассического подхода на гомогенную односекторную экономику, а также его явную ориентацию на классическую экономику и исторический опыт (Sumner 2018).
- 3 Льюис (Lewis, 1979) дополнил свой первоначальный подход, включив в модель дуалистической экономики «промежуточный» сектор. В него входит разнородный круг малых предприятий в городских районах, которые занимаются производством, транспортировкой, строительством и предоставлением широкого спектра услуг. Они часто не имеют регистрации и составляют часть неформального сектора. Хотя эти предприятия обеспечивают ценную занятость, их капитальная база, уровень технологий и производительности, как правило, ниже, чем в современном секторе.
- 4 Льюис (Lewis, 1954), по сути, подчеркивал, что традиционный некапиталистический сектор следует не только отождествлять с сельским хозяйством или сельскими районами, но и со всеми видами экономической активности, не использующими воспроизводимый капитал. Эта критика также вызвала появление гипотезы так называемого «городского уклона» (Lipton, 1977; Bates, 1988), в котором считается, что бедность в развивающихся странах сконцентрирована в сельских районах и представляет собой прямой результат регулирования государственной политикой отношений между традиционным и современным секторами, что более подробно рассматривается ниже.
- 5 Эта концепция тесно связана с вкладом Альберта Хиршмана в экономическую теорию развития.
- 6 Эта взаимосвязь известна как «закон Вердорна», основанный на том наблюдении, что одной из главных особенностей обрабатывающей промышленности является ее больший потенциал разделения труда, позволяющий получать эффект масштаба.
- 7 Экспорт сырья также может служить первоначальным источником валютных поступлений. Однако помимо вопросов, связанных с наличием доступного продовольствия, упомянутым выше, этот механизм может ограничиваться нетоварным характером производства основных продуктов питания.
- 8 Неспособность африканских стран достичь структурной трансформации в тех же масштабах, что и страны Восточной Азии, часто была связана с различиями в регулировании связей между обоими секторами. Утверждалось, что после получения независимости африканскими странами их правительства имели «городской уклон», сосредоточивая инфраструктуру в городских районах, облагая чрезмерными налогами сельские районы и изменяя соотношение цен в пользу городских производств (Lipton, 1977; Bates, 1988). Вместе с тем Karshenas (2001) приходит к выводу, что основным провалом политики в Африке в 1970-х и 1980-х годах была не ставка сельскохозяйственного налогообложения как таковая, а, скорее, неспособность вернуть деньги в сельское хозяйство для повышения производительности труда и, таким образом, стимулирования роста излишков сельскохозяйственного производства.

- 9 В бедных странах, где процесс индустриализации находится в зачаточном состоянии или стимулы для миграции низки по другим причинам, изменение климата может усилить нехватку денежных средств у сельских жителей до такой степени, что те не могут позволить себе миграцию (например, Selod and Shilpi, 2021). В этом случае изменение климата может остановить структурную трансформацию и привести к тому, что большие группы сельского населения окажутся в ловушке бедности.
- 10 Деградация земель и истощение питательных веществ в почве также были вызваны так называемым «захватом земель», когда земля с ее доступным водным потенциалом приобретает частными и государственными акторами, включая суверенные правительства, часто с целью обеспечения национальной продовольственной безопасности и удовлетворения потребностей в биотопливе. Такие земли часто приобретаются в районах со слабым законодательством о землепользовании, где местные органы власти нуждаются в налоговых поступлениях, при незначительной компенсации лишенным владения местным общинам и недостаточным вниманием к устойчивому землепользованию (например, Batterbury and Ndi, 2018).
- 11 Сохраняющееся отличие структурной трансформации в Африке от опыта Восточной Азии явно связано с целым рядом причин, включая также макроэкономические и институциональные факторы. Здесь рассматриваются только основные элементы модели Льюиса.
- 12 В некотором смысле это обратная сторона медали в отношении попыток перехода к низкоуглеродным от начала до конца цепочкам создания стоимости, которые обсуждаются ниже. См. Rani (2020), где представлено общее рассмотрение неформальной занятости из соображений экономии, мотивированных трудовым законодательством или вызывающей издержки политикой в области окружающей среды или социальной защиты.
- 13 Последние данные об издержках, вызванных нарушением работы портов, связанным с климатом, см., например, Verschuur et al., 2020. См. также UNCTAD, 2020b.
- 14 О механизме, предусмотренном Соединенными Штатами, см. the President's 2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program, March 2021, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2021/2021%20Trade%20Agenda/Online%20PDF%202021%20Trade%20Policy%20Agenda%20and%202020%20Annual%20Report.pdf>; для Европейского союза см. the proposal for a new Carbon Border Adjustment Mechanism, adopted by the Commission on 14 July 2021, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/green-taxation-0/carbon-border-adjustment-mechanism\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/green-taxation-0/carbon-border-adjustment-mechanism_en); дальнейшее обсуждение этого предложения см. UNCTAD, 2021.
- 15 По сообщениям СМИ, Европейский союз планирует использовать ожидаемый годовой доход в размере 10 млрд евро от запланированных механизмов пограничного налога на выбросы углерода для погашения задолженности, возникшей в связи с мерами по его взысканию; см. Mehreen Khan “EU carbon border tax will raise nearly Euro10bn annually”, Financial Times, 6 July 2021, <https://www.ft.com/content/7a812f4d-a093-4f1a-9a2f-877c41811486>.
- 16 В более поздней литературе утверждается, что преимущество отставания может принести пользу только тем странам, которые отстают не слишком сильно, потому что многим более бедным странам требуется достаточно высокий уровень отечественного технологического потенциала для эффективного использования передовых технологий (например, Oqubay and Ohno, 2019). Это помогает понять, почему многие наименее развитые страны не воспользовались своим «преимуществом отставания».
- 17 Об этой дискуссии см. ДТР-2006, 2016; Cherif and Hasanov, 2019; Oqubay et al., 2020.
- 18 Подробное рассмотрение определений и концепций, относящихся к зеленой промышленной политике, см. Altenburg and Rodrik, 2017; Harrison et al., 2017; и Tagliapietra and Veugelers, 2019.
- 19 Для более общей оценки возможностей увязки возобновляемых источников энергии и производства в Египте, Марокко и Тунисе см. EIB, 2015.
- 20 Недавний анализ использования материальных ресурсов с 1970 года и прогнозы до 2060 года см. OECD, 2019.
- 21 См. FAO, 2017, с примерами по странам в FAO, 2021b.
- 22 ‘Pathways to Breaking the Fossil Fuel Lock-In’. Источники: Bank of England (2020). Asset Purchase Facility (APF): Additional Corporate Bond Purchases – Market Notice 2 April. URL: <https://www.bankofengland.co.uk/markets/market-notices/2020/asset-purchase-facility-additional-corporate-bond-purchases> [дата обращения: 19 июля 2021 года]; European Central Bank (2021). Pandemic Emergency Purchase Programme. URL: <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html> [дата обращения: 15 августа

- 2021 года]; US FED (2021). Board of Governors of the Federal Reserve System. The Fed — Secondary Market Corporate Credit Facility. URL: <https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/smccf.htm> [дата обращения: 23 июня 2021 года].
- 23 Ухудшение состояния окружающей среды имеет внутреннюю составляющую в виде загрязнения городов, почв и рек, а также высоких выбросов парниковых газов, а также международную составляющую в виде обезлесения в тех странах, которые поставляют древесину для строительства и мебельной промышленности или сою как фуражное зерно.
- 24 Подробное обсуждение «смерти государства развития» см., например, Thurbon 2014; Wade, 2018.
- 25 Более подробное обсуждение этих вопросов см. Gabor, 2021.

## Литература

- Adelman I (1984). Beyond export-led growth. *World Development*. 12(9): 937–949.
- Akyüz Y and Gore C (1996). The investment-profits nexus in East Asian industrialization. *World Development*. 24(3): 461–470.
- Alper E, Hobdari NA and Uppal A (2016). Food inflation in sub-Saharan Africa: Causes and policy implications. Working Paper No. 16/247. International Monetary Fund. Available at <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Food-Inflation-in-Sub-Saharan-Africa-Causes-and-Policy-Implications-44492>.
- Altenburg T, Feng K and Shen Q (2017). Electric mobility and the quest for automobile industry upgrading in China. In: Altenburg T and Assmann C, eds. *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences*. UN Environment; German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Geneva. Bonn: 186–198.
- Altenburg T and Rodrik D (2017). Green industrial policy: Accelerating structural change towards wealthy green economies. In: Altenburg T and Assmann C, eds. *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences*. UN Environment; German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Geneva. Bonn: 1–20.
- Auktor GV (2017). Renewable energy as a trigger for industrial development in Morocco. In: Altenburg T and Assmann C, eds. *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences*. UN Environment; German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Geneva. Bonn: 154–165.
- Badiane O, Diao X and Jayne T (2021). Africa’s unfolding agricultural transformation. In: Otsuka K and Fan S, eds. *Agricultural Development: New Perspectives in a Changing World*. International Food Policy Research Institute (IFPRI). Washington, D.C.: 153–192.
- Barbieri P, Boffelli A, Elia S, Fratocchi L, Kalchschmidt M and Samson, (2020). What can we learn about reshoring after Covid-19? *Operations Management Research*. 13: 131–136.
- Barrett CB, Ortiz-Bobea A and Pham T (2021). Structural transformation, agriculture, climate, and the environment. Structural Transformation and Economic Growth Pathfinding Paper. Available at <https://steg.cepr.org/publications/structural-transformation-agriculture-climate-and-environment>.
- Barrowclough D and Finkill G (2021, forthcoming). Banks, bonds and the petrochemicals/plastics industry – Greening the path from Copenhagen Agreement, Covid-19 and beyond. Research Paper No. 69. UNCTAD.
- Bates RH (1988). Governments and agricultural markets in Africa. In: Bates RH, ed. *Towards a Political Economy of Development: A Rational Choice Perspective*. University of California Press. Berkeley: 331–358.
- Batterbury SPJ and Ndi F (2018). Land grabbing in Africa. In: Binns T, Lynch K and Nel E, eds. *The Routledge Handbook of African Development*. Routledge. London: 573–582.
- Becker A, Ng AKY, McEvoy D and Mullett J (2018). Implications of climate change for shipping: Ports and supply chains. *WIREs Climate Change*. 9(2): e508.
- Beeson M (2006). Politics and markets in East Asia: Is the developmental state compatible with globalization. In: Stubbs R and Underhill GRH, eds. *Political Economy and the Changing Global Order*. Oxford University Press. Oxford: 443–453.
- Benson E (2014). Informal and green? The forgotten voice in the transition to a green economy. Discussion Paper. International Institute for Environment and Development. Available at <https://pubs.iied.org/16566iied>.
- Binz C, Gosens J, Yap XS and Yu Z (2020). Catch-up dynamics in early industry lifecycle stages - a typology and comparative case studies in four clean-tech industries. *Industrial and Corporate Change*. 29(5): 1257–1275.

- Brown D, McGranahan G and Dodman D (2014). Urban informality and building a more inclusive, resilient and green economy. Working Paper., International Institute for Environment and Development. Available at <https://pubs.iied.org/10722iied>.
- Campiglio E, Godwin A, Kemp-Benedict E and Matikainen S (2017). The tightening links between financial systems and the low-carbon transition. In: Arestis P and Swayer M, eds. *Economic Policies Since the Global Financial Crisis*. Palgrave Macmillan. Basingstoke: 313–356.
- Chen M and Raveendran G (2014). Urban employment trends in India: Recent trends and patterns. Working Paper No 7. Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO). Available at <https://www.wiego.org/publications/urban-employment-india-recent-trends-and-patterns>.
- Cherif R and Hasanov F (2019). The return of the policy that shall not be named: Principles of true industrial policy. Working Paper No. 19/74. International Monetary Fund.
- Coady D, Parry I, Le NP and Shang B (2019). Global fossil fuel subsidies remain large: an update based on country-level estimates. Working Paper No. 19/89. International Monetary Fund. Available at <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/05/02/Global-Fossil-Fuel-Subsidies-Remain-Large-An-Update-Based-on-Country-Level-Estimates-46509>.
- Cohen S and de Long BJ (2016). *Concrete Economics: The Hamilton Approach to Economic Growth and Policy*. Harvard Business Review Press. Cambridge.
- Corrocher N, Malerba F and Morrison A (2021). Technological regimes, patent growth, and catching-up in green technologies. *Industrial and Corporate Change*. Forthcoming. Available at <https://doi.org/10.1093/icc/dtab025>.
- Crippa M, Solazzo E, Guizzardi D, Monforti-Ferrario F, Tubiello FN and Leip A (2021). Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions. *Nature Food*. 2(3): 198–209.
- Dechezleprêtre A and Sato M (2018). Green policies and firms' competitiveness. Issue Paper. OECD Green Growth and Sustainable Development Forum. Available at [https://www.oecd.org/greengrowth/GGSD\\_2018\\_Competitiveness%20Issue%20Paper\\_WEB.pdf](https://www.oecd.org/greengrowth/GGSD_2018_Competitiveness%20Issue%20Paper_WEB.pdf).
- Dent CM (2018). East Asia's new developmentalism: State capacity, climate change and low-carbon development. *Third World Quarterly*. 39(6): 1191–1210.
- Diao X, Ellis M, McMillan M and Rodrik D (2021). Africa's Manufacturing Puzzle: Evidence from Tanzanian and Ethiopian Firms. Working Paper No. 28344. National Bureau of Economic Research.
- Diao X and McMillan M (2018). Toward an understanding of economic growth in Africa: A reinterpretation of the Lewis model. *World Development*. 109: 511–522.
- Dikau S, Robins N and Volz U (2020). A toolbox for sustainable crisis response measures for central banks and supervisors: Lessons for practice. INSPIRE Briefing Paper. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science and SOAS Centre for Sustainable Finance, SOAS University of London.
- European Commission (2021a). Legislative Train Schedule: A European Green Deal. Carbon Border Adjustment Mechanism as part of the European Green Deal / Before 2021-07. Accessed 18 August 2021. Available at <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-carbon-border-adjustment-mechanism>.
- European Commission (2021b). Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery. Document COM(2021) 350 final. 5 May. Available at [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-industrial-strategy-update-2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-industrial-strategy-update-2020_en.pdf).
- EIB (2015). Evaluating Renewable Energy Manufacturing Potential in the Mediterranean Partner Countries. European Investment Bank. Available at [https://www.eib.org/attachments/femip\\_study\\_evaluating\\_renewable\\_energy\\_manufacturing\\_potential\\_en.pdf](https://www.eib.org/attachments/femip_study_evaluating_renewable_energy_manufacturing_potential_en.pdf).
- FAO (2017). Climate-Smart Agriculture Sourcebook Summary Second edition. Food and Agriculture Organization. Rome. Available at <http://www.fao.org/3/i7994e/i7994e.pdf>.
- FAO (2021a). *The Impact of Disasters and Crises on Agriculture and Food Security: 2021*. Food and Agriculture Organization. Rome. Available at <https://doi.org/10.4060/cb3673en>.
- FAO (2021b). *Climate-smart Agriculture Case Studies 2021: Projects from around the World*. Food and Agriculture Organization. Rome. Available at <https://doi.org/10.4060/cb5359en>.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO (2021). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021: Transforming Food Systems for Food Security, improved Nutrition and Affordable Healthy Diets for all*. Food and Agriculture Organization. Rome. Available at <https://doi.org/10.4060/cb4474en>.
- Gabor D (2021). The Wall Street consensus. *Development and Change*. 52(3): 429–459.
- Gallagher KP and Kozul-Wright R (2019). *A New Multilateralism: Geneva Principles for a Global Green New Deal*. Boston University and UNCTAD. Boston and Geneva. Available at <https://unctad.org/webflyer/new-multilateralism-shared-prosperity-geneva-principles-global-green-new-deal>.

- Gerschenkron A (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Harvard University Press. Cambridge.
- Gielen D, Boshell F, Saygin D, Bazilian MD, Wagner N and Gorini R (2019). The role of renewable energy in the global energy transformation. *Energy Strategy Reviews*. 24: 38–50.
- Godfrey M (1979). Rural-urban migration in a “Lewis-model” context. *The Manchester School*. 47(3): 230–247.
- Harrell S and Haddad MA (2021). The evolution of the East Asian eco-developmental state. *The Asia-Pacific Journal*. 19(6): article 5557.
- Harrison A, Martin LA and Nataraj S (2017). Green industrial policy in emerging markets. *Annual Review of Resource Economics*. 9: 253–274.
- Hirschman AO (1958). *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press. New Haven, CT.
- IEA (2019). *CO2 emissions from fuel combustion. Highlights*. International Energy Agency. Paris. Available at [https://iea.blob.core.windows.net/assets/eb3b2e8d-28e0-47fd-a8ba-160f7ed42bc3/CO2\\_Emissions\\_from\\_Fuel\\_Combustion\\_2019\\_Highlights.pdf](https://iea.blob.core.windows.net/assets/eb3b2e8d-28e0-47fd-a8ba-160f7ed42bc3/CO2_Emissions_from_Fuel_Combustion_2019_Highlights.pdf).
- IEA (2021). *Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector*. International Energy Agency. Paris. Available at <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>.
- IISD (2020). Doubling Back and Doubling Down: G20 scorecard on fossil fuel funding. International Institute for Sustainable Development. Winnipeg. Available at <https://www.iisd.org/system/files/2020-11/g20-scorecard-report.pdf>.
- IMF (2020). *World Economic Outlook – October, Chapter 3: Mitigating Climate Change*. International Monetary Fund. Washington D.C.
- IRENA (2021). *Renewable Power Generation Costs in 2020*. International Renewable Energy Agency. Abu Dhabi. Available at <https://www.irena.org/publications/2021/Jun/Renewable-Power-Costs-in-2020>.
- Izquierdo A, Lama R, Medina JP, Puig J, Riera-Crichton D, Vegh C and Vuletin G (2019). Is the public investment multiplier higher in developing countries? An empirical investigation. Working Paper No. 26478. National Bureau of Economic Research.
- Johnston BF and Mellor JW (1961). The role of agriculture in economic development. *The American Economic Review*. 51(4): 566–593. Available at <http://www.jstor.org/stable/1812786>.
- Kaldor N (1957). A model of economic growth. *The Economic Journal*. 67(268): 591–624.
- Karshenas M (2001). Agriculture and economic development in sub-Saharan Africa and Asia. *Cambridge Journal of Economics*. 25(3): 315–342.
- Kim SY (2021). National competitive advantage and energy transitions in Korea and Taiwan. *New Political Economy*. 26(3): 359–375.
- Kirchherr J and Urban F (2018). Technology transfer and cooperation for low carbon energy technology: Analysing 30 years of scholarship and proposing a research agenda. *Energy Policy*. 119: 600–609.
- Kruse H, Mensah E, Sen K and de Vries G (2021). A manufacturing renaissance? Industrialization trends in the developing world. Working Paper No. 2021/28 United Nations University / World Institute for Development Economies Research. Available at <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2021-28-manufacturing-renaissance-industrialization-trends-developing-world.pdf>.
- Lazard (2020). Levelized Cost of Energy and Levelized Cost of Storage – 2020. Available at <https://www.lazard.com/perspective/levelized-cost-of-energy-and-levelized-cost-of-storage-2020/>.
- Lee K and Malerba F (2017). Catch-up cycles and changes in industrial leadership: windows of opportunity and responses of firms and countries in the evolution of sectoral systems. *Research Policy*. 46(2): 338–351.
- Leger D, Matassa S, Noor E, Shepon A, Milo R and Bar-Even A (2021). Photovoltaic-driven microbial protein production can use land and sunlight more efficiently than conventional crops. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 118 (26): e2015025118. Available at <https://www.pnas.org/content/118/26/e2015025118>.
- Lema R, Fu X and Rabellotti R (2020). Green windows of opportunity: latecomer development in the age of transformation toward sustainability. *Industrial and Corporate Change*. 29(5): 1193–1209.
- Lewis WA (1954). Economic development with unlimited supplies of labour. *The Manchester School*. 22(2): 139–191.
- Lewis WA (1979). The dual economy revisited. *The Manchester School*. 47(3): 211–229.
- Lipton M (1977). *Why Poor People Stay Poor: A Study of Urban Bias in World Development*. Temple Smith. London.
- Oxford Economics (2021). *The Sustainable Supply Chain Paradox: Balancing the Bottom Line with the Green Line*, Oxford Economics Research. Oxford.
- Mathews JA (2020). Greening industrial policy. In: Oqubay A, Cramer C, Chang HJ and Kozul-Wright R, eds. *The Oxford Handbook of Industrial Policy*. Oxford University Press. Oxford: 266–283.
- Mazzucato M and Kattel R (2020). Grand challenges, industrial policy, and public value. In: Oqubay A, Cramer C, Chang HJ and Kozul-Wright R, eds. *The Oxford Handbook of Industrial Policy*. Oxford University Press. Oxford: 311–336.

- McDonald D, Marois T and Barrowclough D (2020). *Public Banks and Covid-19: Combatting the Pandemic with Public Finance*. Municipal Services programme, Eurodad and UNCTAD. Kingston, Geneva and Brussels.
- McMillan M and Rodrik D (2011). Globalization, structural change and productivity growth. In: Bacchetta M and Jansen M, eds, *Making Globalization Socially Sustainable*. International Labour Organization and World Trade Organization. Geneva: 49–84.
- Myrdal G (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. University Paperbacks. Methuen. London.
- OECD (2019). *Global Material Resources Outlook to 2060: Economic Drivers and Environmental Consequences*. OECD Publishing. Paris.
- OECD/WTO (2019). *Aid for Trade at a Glance 2019: Economic Diversification and Empowerment*. OECD Publishing. Paris.
- Özgür G, Elgin C and Elveren AY (2021). Is informality a barrier to sustainable development? *Sustainable Development*. 29(1): 45–65.
- Oatley T and Blyth M (2021). The death of the carbon coalition. *Foreign Policy*. 12 February.
- Oqubay A, Cramer C, Chang HJ and Kozul-Wright R, eds. (2020). *The Oxford Handbook of Industrial Policy*. Oxford University Press. Oxford.
- Oqubay A and Ohno K, eds. (2019). *How Nations Learn: Technological Learning, Industrial Policy, and Catch-up*. Oxford University Press. Oxford.
- Oxfam (2021). Tightening the net: Net zero climate targets – implications for land and food equity. Briefing Paper. Oxfam International.
- Pigato MA, Black SJ, Dussaux D, Mao Z, McKenna M, Rafaty R and Touboul S (2020). *Technology Transfer and Innovation for Low-carbon Development*. International Development in Focus. World Bank. Washington, D.C.
- Pollin R (2020). An industrial policy framework to advance a global green new deal. In: Oqubay A, Cramer C, Chang HJ and Kozul-Wright R, eds. *The Oxford Handbook of Industrial Policy*. Oxford University Press. Oxford: 394–428.
- Poon D and Kozul-Wright R (2019). Learning from East Asia: Catch-up and the making of China's developmental state. In: Oqubay A and Ohno K, eds. *How Nations Learn. Technological Learning, Industrial Policy, and Catch-up*. Oxford University Press. Oxford: 38–62.
- Porter ME and van der Linde C (1995). Toward a new conception of the environment competitiveness relationship. *Journal of Economic Perspectives*. 9(4): 97–118.
- Prieto-Sandoval V, Jaca C and Ormazabal M (2018). Towards a consensus on the circular economy *Journal of Cleaner Production*. 179: 605–615.
- Rani U (2020). Old and new forms of informal employment. In: Chen M and Carré F, eds. *The Informal Economy Revisited. Examining the Past, Envisioning the Future*. Routledge. London and New York: 88–91.
- Ranis G and Fei JCH (1961). A theory of economic development. *The American Economic Review*. 51(4): 533–565.
- Roberts SH, Foran BD, Axon CJ and Stamp AV (2021). Is the service industry really low-carbon? Energy, jobs and realistic country GHG emissions reductions. *Applied Energy*, 292: 116878.
- Rodrik D (2004). Industrial policies for the twenty-first century. Research Working Paper No. 04-047. John F. Kennedy School of Government.
- Rosegrant MW, Wiebe KD, Sulser TB, Mason-D'Croz D and Willenbockel D (2021). Climate change and agricultural development. In: Otsuka K and Fan S, eds *Agricultural Development: New Perspectives in a Changing World*. International Food Policy Research Institute (IFPRI). Washington, D.C.: 629–660. Available at [https://doi.org/10.2499/9780896293830\\_19](https://doi.org/10.2499/9780896293830_19).
- Selod H and Shilpi F (2021). Rural-urban migration in developing countries: Lessons from the Literature. Policy Research Working Paper No. 9662. World Bank. Available at <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35610>.
- Stern DI (2004). The rise and fall of the environmental Kuznets curve. *World Development*. 32(8): 1419–1439.
- Sumner A (2018). Is the Lewis model of economic development still relevant to developing countries? *Global Policy Journal*. Opinion. 20 April. Available at <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/20/04/2018/lewis-model-economic-development-still-relevant-developing-countries>.
- Tagliapietra S and Veugelers R (2019). *A Green Industrial Policy for Europe*. Blueprint Series 31. Bruegel. Brussels. Available at [https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/12/Bruegel\\_Blueprint\\_31\\_Complete\\_151220.pdf](https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/12/Bruegel_Blueprint_31_Complete_151220.pdf)
- Tearfund (2021). Cleaning up their act? G7 fossil fuel investments in a time of green recovery. Report. Tearfund.. Available at <https://learn.tearfund.org/en/resources/policy-reports/cleaning-up-their-act>.
- Thurbon E (2014). The resurgence of the developmental state: A conceptual defence. *Critique Internationale*. 63(2): 59–75.



- Timilsana G and Malla S (2021). Do investments in clean technology reduce production costs? Insights from the literature. Policy Research Working Paper No. 9714. World Bank. Available at <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35885>.
- Timmer CP (1988). The agricultural transformation. In: Chenery H and Srinivasan TN, eds. *Handbook of Development Economics*, Volume 1. Elsevier. Amsterdam: 275–331.
- Tregenna F (2009). Characterising deindustrialisation: An analysis of changes in manufacturing employment and GDP internationally. *Cambridge Journal of Economics*. 33 (3): 433–466.
- Tregenna F (2010). How significant is intersectoral outsourcing of employment in South Africa? *Industrial and Corporate Change*. 19 (5): 1427–1457.
- Trærup SLM, Greersen SL and Knudsen C (2018). Mapping barriers and enabling environments in technology needs assessments, nationally determined contributions, and technical assistance of the Climate Technology Centre and Network. Document TEC/2018/17/4. Available at <https://unepdtu.org/publications/mapping-barriers-and-enabling-environments-in-technology-needs-assessments-nationally-determined-contributions-and-technical-assistance-of-the-climate-technology-centre-and-network/>.
- UNCTAD (TDR 1996). *Trade and Development Report 1996 – Part II: Rethinking Development Strategies: Some Lessons from the East Asian Experience*. (United Nations publication. Sales No. E.96.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1998). *Trade and Development Report 1998: Financial Instability, Growth in Africa*. (United Nations publication. Sales No. E.98.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2003). *Trade and Development Report 2003: Capital Accumulation, Growth and Structural Change*. (United Nations publication. Sales No. E.03.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2006). *Trade and Development Report 2006: Global Partnership and National Policies for Development*. (United Nations publication. Sales No. E.06.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2014). *Trade and Development Report 2014: Global Governance and Policy Space for Development*. (United Nations publication. Sales No. E.14.II.D.4. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2016). *Trade and Development Report 2016: Structural Transformation for Inclusive and Sustainable Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2019). *Trade and Development Report 2019: Financing a Green New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.15. New York and Geneva).
- UNCTAD (2018). *World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies*. (United Nations publication. E.18.II.D.4. New York and Geneva).
- UNCTAD (2020a). *Transforming Trade and Development in a Fractured, Post-Pandemic World: Report of the Secretary General of UNCTAD to the Fifteenth Session of the Conference*. (United Nations publication. Sales No.E.20.II.D. Geneva).
- UNCTAD (2020b). *Climate Change Impacts and Adaptation for Coastal Transport Infrastructure: A Compilation of Policies and Practices*. Transport and Trade Facilitation Series No 12. UNCTAD/DTL/TLB/2019/1. (United Nations publication. Sales No. E.20.II.D.10. Geneva).
- UNCTAD (2021). A European Union Carbon Border Adjustment Mechanism: Implications for developing countries. Geneva. Available at [https://unctad.org/system/files/official-document/osginf2021d2\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/osginf2021d2_en.pdf).
- Verschuur J, Koks EE and Hall JW (2020). Port disruptions due to natural disasters: Insights into port and logistics resilience. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*. 85: 102393.
- Villena VH and Gioia DA (2020). A more sustainable supply chain. *Harvard Business Review*. March-April: 1–11.
- Volz U (2017). On the role of central banks in enhancing green finance. Inquiry Working Paper No. 17/01. UN Environment Inquiry. Design of a Sustainable Financial System Available at [https://eprints.soas.ac.uk/23817/1/On\\_the\\_Role\\_of\\_Central\\_Banks\\_in\\_Enhancing\\_Green\\_Finance%281%29.pdf](https://eprints.soas.ac.uk/23817/1/On_the_Role_of_Central_Banks_in_Enhancing_Green_Finance%281%29.pdf).
- Wade RH (2018). The developmental state: dead or alive? *Development and Change*. 49(2): 518–546.
- Wollenberg E, Richards M; Smith P, Havl P, Obersteiner M; Tubiello FN, Herold M, Gerber P, Carter S, Reisinger A, Van Vuuren DP, Dickie A, Neufeldt H, Sander BO, Wasmann R, Sommer R, Amonette JE, Falcucci A, Herrero M, Opio C, Roman-Cuesta RM, Stehfest E, Westhoek H, Ortiz-Monasterio I, Sapkota T, Rufino MA, Thornton P, Verchot L, West PC, Soussana JF, Baedeker T, Sadler M, Vermeulen S and Campbell BM (2016). Reducing emissions from agriculture to meet the 2°C target. *Global Change Biology*. 22(12): 3859–3864. Available at <https://doi.org/10.1111/gcb.13340>.
- WEF (2021). *Net-Zero Challenge: The Supply Chain Opportunity*. World Economic Forum in collaboration with Boston Consulting Group. Geneva, Available at <https://www.weforum.org/reports/net-zero-challenge-the-supply-chain-opportunity>.



## А. Введение

В последних выпусках «Доклада о торговле и развитии» ЮНКТАД изложила аргументы в пользу «Глобального зеленого нового курса» для решения многочисленных проблем, стоящих перед международным сообществом. В их основе лежит призыв к большому и скоординированному рывку инвестиций и занятости для создания более чистой и эффективной глобальной энергетической системы. Но, как и в случае предыдущего «нового курса», эта стратегия восстановления планеты связана с мерами регулирования и перераспределения, которые также должны принять глобальное измерение. К ним относятся меры (и связанные с ними институциональные реформы), направленные на обуздание чрезмерной власти и хищнической практики крупных финансовых и нефинансовых корпораций, уменьшение имущественного неравенства и неравенства доходов, которое привело к расколу общества и деформации экономики, и обеспечение того, чтобы устойчивость к непредвиденным шокам была гарантирована для многих, а не только для немногочисленной привилегированной группы.

В предыдущих главах «Доклада» пояснялось, что на национальном уровне проведение «зеленого нового курса» требует восстановления политического инструментария (и пространства его использования), утраченного из-за чрезмерной зависимости от рыночных сил. В течение последних сорока лет экономическая политика многих стран строилась на двух главных допущениях: во-первых, частный сектор занимает

уникальное положение и его надо оставить в покое для увеличения национального дохода благодаря его нацеленности на конкурентоспособность затрат и достижение рыночной эффективности, и, во-вторых, жесткая бюджетная экономия служит лучшим инструментом, имеющимся в арсенале политики для выправления макроэкономических диспропорций, способных изменить рыночные результаты.

В результате произошла коренная трансформация глобальной экономики, сузившая пространство политики и высвободившая силы финансиализации и рантьеизма. При этом не было достигнуто обещанного повышения динамизма, включенности и стабильности экономической системы. Эта неудача была особенно очевидна в отношении инвестиций, как государственных, так и частных, которые в этот период во многих странах демонстрировали застой или снижение, в то время как в большинстве стран длительное нарушение связи между ростом заработной платы и производительности, наряду с упадком государственных услуг, вызвало растущее социально-экономическое неравенство (*ДТП-2017, 2020*).

Беспрецедентная реакция правительств на пандемию — неявное признание того, что как необходимость, так и возможности изменения политики больше, чем признавалось ранее. В главе II предлагается ряд уроков, которыми должны руководствоваться политические силы вне контекста нынешнего кризиса и

восстановления. Один из них — признание того, что «никто не в безопасности, пока не все в безопасности», — прямо указывает на то, что проблема устойчивости к шокам включает адаптацию к изменению климата.

Но есть существенные различия между странами в их возможностях решать эту проблему. В частности, пандемия обнажила пропасть между развитыми и развивающимися странами в том, что касается их пространства мобилизации ресурсов, необходимых для реагирования на непредвиденные шоки. Это неизбежно имеет последствия не только для большого рывка инвестиций в новые источники энергии, но и для возможностей реагировать на растущую угрозу повышения глобальной температуры.

Усиление климатических угроз, с которыми сталкиваются развивающиеся страны, произошло не из-за них. В свете этого, а также жестких внешних ограничений, сдерживающих их усилия по мобилизации ресурсов, нельзя ожидать, что они наведут у себя порядок без значительной финансовой и технической поддержки со стороны международного сообщества. Как отмечалось в главе III, смысл принципа общей, но дифференцированной ответственности состоит в том, чтобы развитые страны оказывали такую поддержку, соизмеримую с экономическими выгодами, которые они получили от выброса парниковых газов в атмосферу за два столетия. Лучшим средством мобилизации и координации этой поддержки остается многосторонняя система.

В предыдущих «Докладах» подчеркивалось, что сегодняшняя многосторонняя архитектура должна быть реформирована, чтобы она была способна преодолевать многочисленные кризисы, с которыми сталкиваются развивающиеся страны, в установленные международным сообществом сроки и при достижении его устремлений. Отчасти это означает возвращение институтов, созданных в период 1944–1947 годов, к тому виду, как они были задуманы их создателями (Gallagher and Kozul-Wright, 2021). Тем не менее, даже если предположить, что мы переживаем «момент Бреттон-Вудса» (Georgieva, 2020), это не может быть просто переводом часов назад, учитывая слабые стороны и асимметрии первоначальной конструкции (особенно в вопросах экономического развития). В 2021–2022 годах

создание новой многосторонности ради всеобщего процветания станет такой же, а возможно, и даже более сложной задачей, что и в конце Второй мировой войны. Мировая экономика стала больше, сложнее и уязвимей, конкурирующие потребности в ресурсах выше, а голоса, к которым необходимо прислушиваться, особенно из развивающихся стран, более разнообразны.

Для того чтобы восстановить «лучше, чем было», потребуется переосмысление государственной политики стран, а также обновление государственных институтов и возрождение общественного договора в сочетании с новыми принципами сотрудничества и лидерства на глобальном уровне. Как отмечалось в предыдущей главе, повышение устремлений и возможностей государства развития служит для развивающихся стран необходимым условием достижения структурных сдвигов, необходимых для повышения стрессоустойчивости, без усугубления климатического кризиса и нанесения дальнейшего ущерба окружающей среде. Но развивающиеся страны нуждаются в коллективной поддержке на международном уровне, дополняющей и поддерживающей их усилия по мобилизации внутренних ресурсов. Прогресс по обоим направлениям при эффективной координации может способствовать осуществлению повестки дня, которая приносит результаты всем людям и планете.

В этой главе анализируются две основные многосторонние области проблемы адаптации к изменению климата: правила международной торговли и финансовая система. Как пояснялось выше в этом «Докладе», адаптация к изменению климата была оттеснена на второй план обязательствами по предотвращению изменения климата и целям сокращения выбросов парниковых газов. Эта асимметрия была воспроизведена в более широкой торгово-финансовой архитектуре, которая не предоставила возможностей и финансирования, необходимых для стрессоустойчивого и климатически ответственного роста в развивающихся странах. Принятые правила и принципы не учитывают технологических, экономических и финансовых требований развивающихся стран, сталкивающихся с проблемой адаптации. Ниже мы подробно рассмотрим эти проблемы и механизмы и изложим предложения по изменению политики.

## В. Адаптация к изменению климата и международная торговая система

С сокращением времени для стабилизации климата и достижения ЦУР все страны должны найти способы как для поощрения, так и введения в определенные рамки торговли и инвестиций в соответствии с их обязательствами по Парижскому соглашению и принципом общей, но дифференцированной ответственности. Но многие из набирающих силу инициатив по реформе международной торговой системы по-прежнему следуют одностороннему курсу на либерализацию. Этот курс до сих пор не принес обещанных результатов для развития и не был связан с сокращением выбросов. Дальнейшее его проведение, вероятно, подорвет любые представления о справедливом переходе, поставив в невыгодное положение развивающиеся страны, которые меньше всего несут ответственность за ущерб, связанный с климатом.

### 1. Торговля и окружающая среда в соглашениях ВТО и других торговых соглашениях

Обсуждение вопросов, связанных с торговлей и окружающей средой, вновь получило импульс во Всемирной торговой организации (ВТО) в ноябре 2020 года, когда группа 23 членов (ЕС в качестве одного из них) предложила провести «структурированное обсуждение вопросов торговли и экологической устойчивости» (СОТЭУ), имея в виду доложить на 12-й Конференции министров о конкретных результатах, инициативах и следующих шагах<sup>1</sup>. С тех пор на различных встречах выдвигались предложения по либерализации торговли экологическими товарами и услугами; реформированию экологически вредных субсидий; механизму пограничной углеродной корректировки и климатическим мерам; а также по экономике замкнутого цикла и биоразнообразию<sup>2</sup>.

В преамбуле Марракешского соглашения подчеркивается необходимость «...расширения производства и торговли товарами и услугами при оптимальном использовании мировых ресурсов в соответствии с целями устойчивого развития, стремлении к охране и сохранению окружающей среды и к расширению

возможностей для этого путями, совместимыми с их соответствующими потребностями и интересами на различных уровнях экономического развития»<sup>3</sup>.

В соответствии с этой целью в пункте 31 iii) Дохинской декларации министров содержится призыв к переговорам о «снижении или, в зависимости от обстоятельств, отмене тарифных и нетарифных барьеров для экологических товаров и услуг»<sup>4</sup>, а в ее пункте 32 — уделять особое внимание влиянию природоохранных мер на доступ к рынкам развивающихся и наименее развитых стран, стремясь к ситуации тройного выигрыша, благоприятной для торговли, окружающей среды и развития.

В июле 2014 года в ВТО были начаты официальные переговоры по соглашению с ограниченным числом участников об экологических товарах, но только две развивающиеся страны присоединились к этим переговорам, застопорившимся в 2016 году. Некоторые из причин, по которым развивающиеся страны не присоединились к переговорам, включали отсутствие аспекта развития, включение в списки товаров с множественными неэкологическими видами использования, которые в первую очередь служили экспортным интересам развитых стран, и опасения, что либерализация торговли дискриминирует их товары в силу неэкологических и социальных соображений (Khor et al., 2017; de Melo and Solleder, 2020).

Вне ВТО климатические проблемы нашли отражение в торговой системе в первую очередь в виде необязательных разделов по вопросам устойчивости в двусторонних или плюрилатеральных торговых соглашениях. Эти разделы, возможно, оказали ограниченное влияние на поощрение действий по борьбе с изменением климата (Lowe, 2019), но в основном помогли обеспечить регулятивные преимущества богатых регионов как мировых учредителей стандартов (Goldberg, 2019). Коммюнике министров торговли «семерки» до 2021 года также содержали обязательство «сделать торговлю частью решения» проблемы изменения

климата, в частности подчеркивая экологически разрушительные методы ведения сельского хозяйства и проблему делокализации углеродных производств, когда предприятия с высоким уровнем выбросов переносятся из регионов с более строгим регулированием в регионы с более низкими стандартами, что подрывает цель сокращения глобальных выбросов парниковых газов (G7 Trade Ministers' Communiqué, 2021). Предотвращение такой делокализации составляет одну из приоритетных задач развитых стран из-за опасений, что их более высокие экологические стандарты дадут несправедливое торговое преимущество странам с менее строгим экологическим регулированием, и они требуют «уравнять правила игры» (United States Congress, 1992). Одна из таких мер — предлагаемый тариф на выбросы углерода или механизм пограничной углеродной корректировки (МПУК), который находится на рассмотрении в Соединенном Королевстве, Соединенных Штатах и Канаде и уже является частью центральной политики Европейского союза по согласованию торговли и климата, т. е. «зеленого курса» (European Commission, 2021).

В коммюнике «семерки» также подчеркивается единая позиция министров торговли в отношении «недобросовестной торговли» и «нерыночной политики и практики», включая промышленные субсидии и принудительную передачу технологий, при том что эти же страны использовали такую политику в своем успешном процессе развития. «Семерка» также призвала к пересмотру принципа особого и дифференцированного режима (ОДР), по существу призвав к сокращению привилегий с введением более целенаправленных и конкретных мер. ОДР был принят, чтобы развивающиеся страны могли получить воспользоваться взаимным снижением тарифов, и предоставил им некоторые особые права и привилегии, чтобы уменьшить неблагоприятные факторы, с которыми они сталкиваются в международной торговой системе, и помочь им в реализации многосторонних торговых соглашений (Kozul-Wright et al., 2019). Теперь, когда развивающиеся страны стоят на пороге еще одного потерянного десятилетия, будет явным противоречием, если наиболее развитые страны мира будут ограничивать политическое пространство, создаваемое для них ОДР или инструментами промышленной

политики, и при этом ожидать, что они будут выполнять все более высокие климатические цели.

Этим более недавним односторонним предложением предшествовало начало переговоров по плурилатеральному Соглашению об изменении климата, торговле и устойчивости (СИКТУ), в которых приняли участие шесть «стран-первопроходцев» (Исландия, Коста-Рика, Новая Зеландия, Норвегия, Фиджи и Швейцария), чтобы придать импульс увязке вопросов торговли и климата. Хотя эти переговоры продолжаются и еще не привели к заключению официального торгового соглашения с обязательными правилами и нормами, они обозначили подход, которого эти страны предполагают придерживаться в отношении торговли и климата, т. е. снижение тарифов на экологические товары и услуги, отмена субсидий на ископаемое топливо и разработка руководящих принципов добровольных схем экомаркировки<sup>5</sup>.

## **2. Механизм пограничной углеродной корректировки в эпоху глобальных цепочек создания стоимости**

Взаимосвязанность мировой экономики и фрагментация производственного процесса затрудняют точную оценку углеродного следа любой данной страны, поскольку значительная доля выбросов CO<sub>2</sub> в развивающихся странах связана с производством потребительских товаров для развивающихся стран. Организация глобального производства на основе глобальных цепочек создания стоимости (ГЦС) привела к тому, что многие производства, оставляющие углеродный след, были вынесены в развивающиеся страны, в то время как связанные с ними подготовка и доработка серийного производства с их низкими углеродными выбросами остаются в развитых странах (ДТП-2018). Таким образом, относительная энергоэффективность на Севере тесно связана с энергетической неэффективностью на Юге.

Согласно данным о выбросах углерода, образовавшихся при производстве продукции конечного спроса и товаров в международной торговле, опубликованным в Яmano и Гильото (Yamano and Guilhoto, 2020), 65 стран за период 2005–2015 годов в общем объеме глобальных выбросов CO<sub>2</sub> в 2015 году, около 27 % из них

связаны с международной торговлей и сконцентрированы в семи отраслях (горнодобывающая промышленность и добыча энергоносителей; текстильная, швейная и кожевенная промышленность и производство сопутствующих товаров; химическая промышленность и добыча нерудных ископаемых; производство недргоценных металлов и металлоизделий; производство компьютеров, электроника и электротехника; машиностроение; производство автомобилей, прицепов и полуприцепов). В этих отраслях также выше доля торговли по каналам ГЦС. Анализ этих данных показывает еще три особенности.

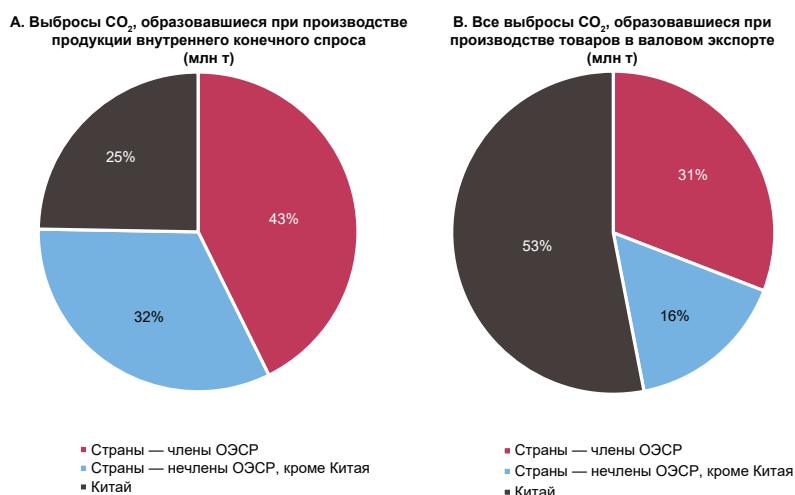
Во-первых, доля стран, не входящих в ОЭСР, в глобальных выбросах CO<sub>2</sub>, образующихся при производстве продукции глобального внутреннего конечного спроса и товаров в мировом валовом экспорте, составляет соответственно 57 % и 69 %. Но если в совокупные показатели по странам — нечленам ОЭСР не включать Китай (25 %), то доля этих стран в выбросах CO<sub>2</sub>, образовавшихся в производстве продукции глобального конечного спроса, снижается до 32 %, что меньше доли стран ОЭСР (43 %). Точно так же доля стран, не входящих в ОЭСР,

за вычетом Китая в выбросах CO<sub>2</sub>, образовавшихся при производстве товаров, формирующих мировой валовой экспорт, почти вдвое меньше доли стран ОЭСР, т. е. всего 16 % против 31 % (диаграмма 5.1).

Во-вторых, в 2005–2015 годах среднелюшевые выбросы CO<sub>2</sub>, связанные с производством, в странах ОЭСР снизились, но остались в 2015 году намного выше, чем в странах, не входящих в ОЭСР. Большинство развитых стран, таких как Австралия, Германия, Канада, Соединенные Штаты и Япония и страны Европейского союза, имеют более высокий уровень выбросов CO<sub>2</sub> на душу населения, чем в развивающихся странах, таких как Индия, Индонезия, Китай и Малайзия.

В-третьих, в период 2005–2015 годов выбросы CO<sub>2</sub>, связанные с производством товаров в валовом экспорте стран ОЭСР в страны, не входящие в ОЭСР, росли намного быстрее, чем выбросы CO<sub>2</sub>, связанные с производством товаров в их импорте из стран, не входящих в ОЭСР. Эта тенденция сохраняется практически во всех отраслях промышленности и сектора услуг

**ДИАГРАММА 5.1** Выбросы CO<sub>2</sub> и внутренний конечный спрос и валовой экспорт стран ОЭСР и стран, не входящих в ОЭСР

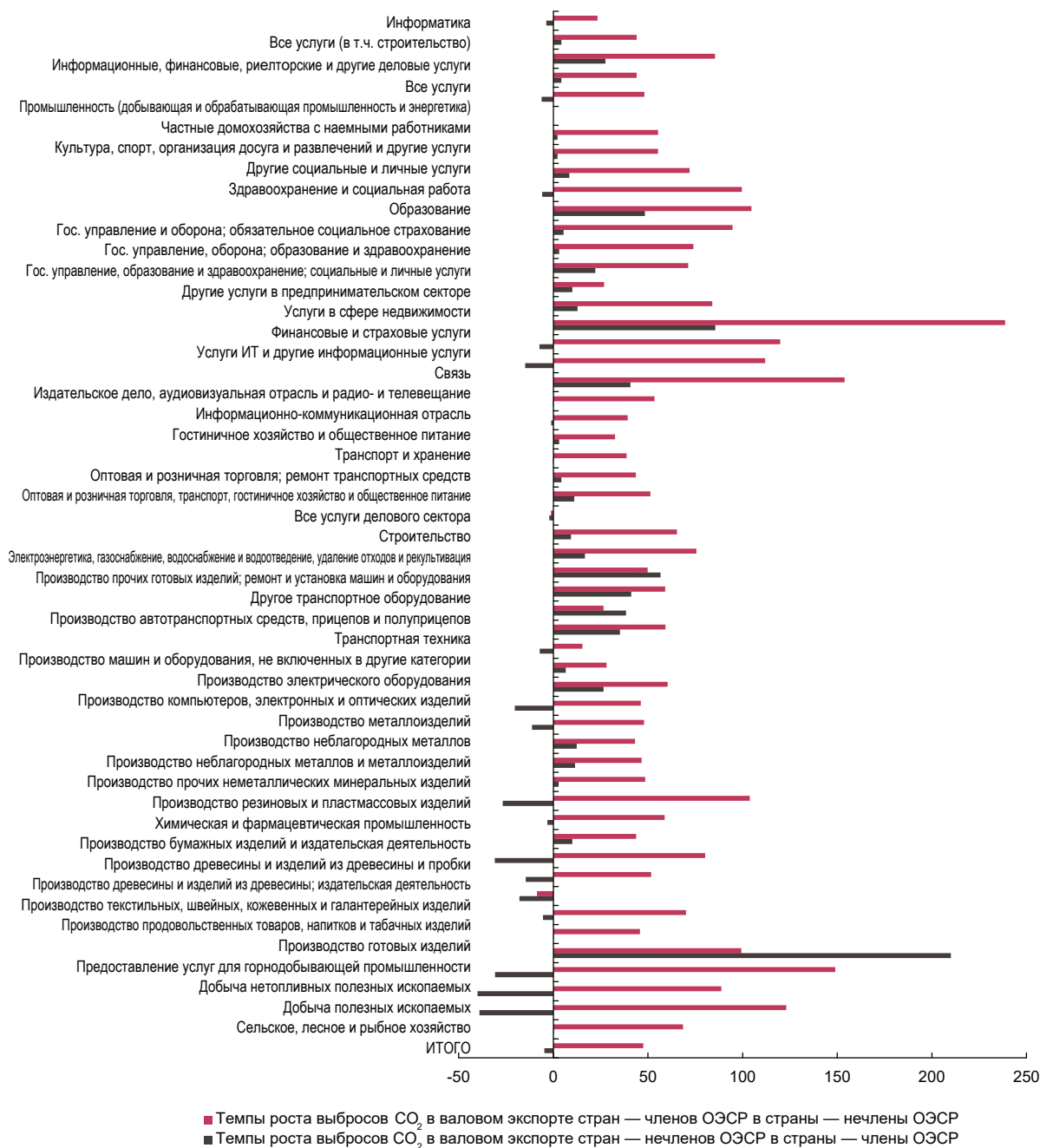


Источник: Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе данных ОЭСР, <https://www.oecd.org/sti/ind/carbondioxideemissionsembodiedininternationaltrade.htm>.

(диаграмма 5.2). То, что, несмотря на снижение выбросов CO<sub>2</sub>, такие выбросы, связанные с производством товаров в валовом экспорте стран ОЭСР, росли быстрее выбросов CO<sub>2</sub>, связанных с производством товаров в их валовом импорте,

свидетельствует о растущей взаимосвязанности мировой экономики, в силу которой в глобальных цепочках создания стоимости невозможно разделять звенья с высоким и низким уровнем выбросов.

**ДИАГРАММА 5.2** Рост выбросов CO<sub>2</sub>, связанных с производством товаров, формирующих валовой экспорт и валовой импорт группы стран ОЭСР в торговле со странами, не входящими в ОЭСР (млн т)



Источник: См. диаграмму 5.1.



В то же время, если механизмы пограничной компенсации углеродных выбросов действительно будут созданы, их влияние на структурную трансформацию в развивающихся странах будет во многом зависеть от их конкретных особенностей функционирования, при этом одна из основных правовых проблем состоит в том, чтобы привести эти механизмы в соответствие с правилами ВТО. Тем не менее, независимо от этой конкретики, принцип, на котором основаны эти механизмы, заключается в том, чтобы навязывать развивающимся странам экологические стандарты, которые выбирают развитые страны. Это противоречит принципу общей, но дифференцированной ответственности, закрепленному в Парижском соглашении. Кроме того, если доходы от этих механизмов будут использоваться в развитых странах, а не инвестироваться в адаптацию к климату в развивающихся странах, они перевернут основные принципы климатического финансирования<sup>6</sup>.

В этой связи следует отметить, что «с 1995 года выбросы углерода, образовавшиеся при производстве экспортно-импортных товаров, увеличивались как в абсолютном выражении, так и по отношению к глобальным выбросам. Однако объем мировой торговли товарами рос быстрее, чем выбросы углерода, образовавшиеся при их производстве» (OECDb, 2019: 10).

**ТАБЛИЦА 5.1** Ведущие экспортеры экологически значимых товаров

	Экспорт (млн долл.)	Доля в общем экспорте (%)
Европейский союз (ЕС-27)	510 210	38,8
Китай	279 877	21,3
Соединенные Штаты	106 252	8,1
Япония	85 738	6,5
Республика Корея	46 524	3,5
Соединенное Королевство	36 760	2,8
ОАР Китая Гонконг	27 282	2,1
Сингапур	26 360	2,0
Канада	20 440	1,6
Швейцария	17 847	1,4
<b>Справочно:</b> Итого, все вышеперечисленные	1 157 290	87,9

**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе базы данных Всемирного банка *World Integrated Trade Solution (WITS)* и базы данных Организации Объединенных Наций «Комтрейд».

В 2015 году выбросы CO<sub>2</sub>, связанные с производством экспортно-импортных товаров (8,8 Гт), составили лишь 27,2 % всех глобальных выбросов (Yamano and Guilhoto, 2020). Это указывает на то, что выбросы углерода, образующиеся при производстве товаров и услуг, потребляемых внутри страны, составляют гораздо более высокую долю глобальных выбросов углерода, чем те, которые связаны с производством товаров в международной торговле. Таким образом, национальная политика адаптации к изменению климата может играть гораздо большую роль, чем политика международной торговли. Тем не менее некоторые развитые страны выдвинули предложения по либерализации торговли экологическими товарами и услугами (например, WTO, 2021).

### 3. Курс на либерализацию экологических товаров и услуг

Общий список экологических товаров (ЕСЭТ) был составлен ОЭСР (OECD, 2019b) на уровне 6-значных кодов Гармонизированной системы для 248 экологически значимых товаров. В 2019 году в первую десятку экспортеров этих товаров входили Европейский союз и следовавшие за ним Китай, Соединенные Штаты, Япония, Республика Корея, Великобритания, ОАР Китая Гонконг, Сингапур, Канада и Швейцария с совокупной долей 88 % мирового экспорта (таблица 5.1); большинство развивающихся стран были нетто-импортерами.

Тарифы на эти экологически значимые товары составляют в среднем 5–6 % в развивающихся странах, при этом максимальные тарифы на некоторые из них превышают 100 %, тогда как в большинстве развитых стран они ниже 1 % (OECD, 2019). Например, легковые автомобили (код ГС 8703.90) также включены в ЕСЭТ в число экологических товаров, облагаемых тарифом в 125 % в Индии, 100 % в Пакистане, 80 % в Непале и 51 % в Египте.

В 2019 году тарифные доходы, полученные от этих товаров развивающимися странами, составили 15 млрд долл. (из расчета применяемого тарифа). Таким образом, либерализация торговли этими товарами повлечет за собой существенную потерю тарифных доходов для развивающихся стран. Это может иметь существенные неблагоприятные последствия, особенно сейчас, когда срочно необходимы внутренние

источники финансирования как для борьбы с пандемией Covid-19, так и для решения проблемы изменения климата. В таблице 5.2 представлены расчетные годовые доходы от таможенного обложения этих товаров для 99 развивающихся стран.

Хотя нет единого мнения о том, какие товары следует включать в список экологических товаров, экологические услуги уже были включены в классификацию переговоров по Генеральному соглашению о торговле услугами (ГАТС). Переговоры по экологическим услугам традиционно проводились под эгидой Совета по торговле услугами с упором на услуги по очистке сточных вод, услуги по удалению мусора и услуги санитарии, которые перечислены в секторе экологических услуг Классификационного списка секторов услуг (ГАТТ, 1991). Однако предпринимаются попытки расширить объем экологических услуг, включив в них такие услуги, как инженерные работы, архитектурное проектирование, конструирование, общее управление и строительство (ОЕСД, 2017). Любые вытекающие из этого обязательства в отношении этих услуг отнимут гибкость, которую положительные списки в ГАТС предоставляли развивающимся странам в плане либерализации их торговли услугами. Более того, существует риск того, что принудительная либерализация жизненно важных коммунальных предприятий с их переходом в частный сектор может привести к негативным результатам для развития, поскольку это создает среду конфликта интересов, когда общественные блага предоставляются ради прибыли. Это еще больше ограничит возможности использования развивающимися странами государственных закупок в качестве инструмента политики для достижения социальных целей.

#### **4. Могут ли правила международной торговли способствовать экономике замкнутого цикла?**

В последнее время в ВТО развитые страны используют концепцию «экономики замкнутого цикла», чтобы получить доступ на рынки развивающихся стран. Иногда утверждается, что либерализация торговли необходима для перехода к экономике замкнутого цикла, особенно потому, что торговые ограничения в виде запретов на экспорт могут препятствовать производствам экономики замкнутого цикла,

связанным с повторным использованием, ремонтом, переоборудованием, восстановлением и переработкой (ОЕСД, 2018).

Призывы к либерализации торговли восстановленными или переработанными товарами и отходами относятся к 2004 году, когда впервые были подняты вопросы о нетарифных барьерах, влияющих на торговлю восстановленными товарами, такими как медицинское и тяжелое оборудование, автомобили и запчасти (ВТО, 2004). Некоторые из выявленных в то время нетарифных барьеров, препятствовавших торговле восстановленными товарами, были следующими: требования предоставить «свидетельство заводской переборки», заверенное консульством в стране происхождения и гарантирующее, что ввозимый товар «не отличается от нового»; запреты на импорт восстановленных товаров, если аналоги производятся внутри страны или если они могут быть заменены товарами, произведенными внутри страны; требования соответствия ввозимых восстановленных товаров критерию «особых потребностей»; требования удостоверения специально уполномоченным инженером того, что запасные части имеют оставшийся срок службы не менее 80 % их первоначального срока службы. Чтобы снять эти ограничения и либерализовать торговлю восстановленными товарами, некоторые члены ВТО предложили в 2010 году принять решение министров о торговле восстановленными товарами (ВТО, 2010).

Предложенное решение министров было отклонено, главным образом потому, что некоторые развивающиеся страны выразили озабоченность по поводу возможных неблагоприятных последствий этого импорта для производителей новых товаров в их странах и для передачи новых технологий. Опасность заключалась в том, что ввоз бывших в употреблении, отремонтированных или восстановленных товаров может обречь развивающиеся страны на использование устаревших и менее эффективных технологических решений и тем самым задержать достижение экологических целей (Steinfatt, 2020). Высказывались также опасения по поводу либерализации торговли отходами и ломом, поскольку это вызовет перегрузку систем удаления отходов в развивающихся странах, особенно тех из них, в которых отсутствуют надежные нормы регулирования обращения с отходами и соответствующие инфраструктурные

ТАБЛИЦА 5.2 Поступления развивающихся стран от таможенного обложения экологических товаров в 2019 году

	Средне-взвешенная тарифная ставка	Максимальная тарифная ставка	Импорт экологических товаров (тыс. долл.)	Тарифный доход (тыс. долл.)		Средне-взвешенная тарифная ставка	Максимальная тарифная ставка	Импорт экологических товаров (тыс. долл.)	Тарифный доход (тыс. долл.)
Алжир	10,2	60	5 936 180	606 678	Лаосская, НДР	0,3	20	651 445	2 150
Ангола	3,3	50	1 680 473	55 120	Ливан	3,4	20	693 714	23 517
Ангилья	14,7	20	8 979	1 323	Лесото	0,2	30	283 544	482
Антигуа и Барбуда	10,9	35	55 488	6 065	Макао	0,0	0	187 547	0
Аргентина	9,8	35	6 292 625	619 194	Мадагаскар	5,7	20	191 376	10 889
Армения	2,9	15	301 507	8 804	Малави	4,6	25	82 154	3 763
Аруба	11,6	50	70 954	8 195	Мальдивские Острова	20,9	400	312 341	65 217
Азербайджан	5,3	15	1 569 400	83 649	Мали	8,2	20	168 101	13 734
Бахрейн	3,2	5	1 407 649	44 341	Мавритания	8,8	20	184 151	16 224
Бангладеш	8,0	25	2 349 383	187 246	Маврикий	0,5	30	348 394	1 881
Белиз	7,3	45	59 056	4 287	Монголия	5,0	20	493 144	24 559
Бенин	7,6	20	100 845	7 614	Монтсеррат	10,5	35	3 859	403
Бутан	1,1	100	63 192	695	Марокко	2,1	25	3 199 868	68 157
Боливия	2,9	20	1 624 712	46 629	Мьянма	1,3	30	995 940	12 648
Ботсвана	1,4	30	266 854	3 816	Намибия	0,7	30	373 416	2 689
Бразилия	10,5	35	15 557 060	1 630 380	Науру	10,5	30	5 024	529
Бруней	0,0	5	900 181	270	Непал	9,6	80	465 351	44 813
Буркина-Фасо	8,1	20	179 222	14 535	Никарагуа	1,5	15	311 005	4 789
Бурунди	8,9	35	16 597	1 472	Нигер	9,2	20	86 909	7 987
Камерун	13,9	30	316 419	44 014	Оман	2,1	5	3 522 949	73 982
Кабо-Верде	6,1	40	58 834	3 589	Пакистан	11,5	100	4 220 456	483 664
Чили	0,4	6	4 604 802	20 261	Палау	3,0	3	10 470	314
Китай	3,7	15	151 613 712	5 655 191	Папуа — Новая Гвинея	1,9	25	409 901	7 870
Колумбия	1,6	35	3 404 373	55 491	Парагвай	4,2	20	541 667	22 642
Коморские Острова	12,2	20	2 706	329	Перу	0,1	11	3 055 895	2 139
Конго, Дем. Респ.	9,3	20	393 356	36 543	Филиппины	1,2	30	8 667 970	104 016
Острова Кука	0,0	0	8 580	0	Катар	3,4	5	3 184 188	107 307
Коста-Рика	0,8	14	993 988	8 151	Руанда	6,4	35	306 986	19 524
Кот-д'Ивуар	8,6	20	787 451	67 721	Сан-Томе и Принсипи	8,8	20	4 248	372
Куба	10,0	30	475 653	47 660	Сенегал	8,5	20	680 144	57 948
Эквадор	6,8	35	1 419 910	96 128	Сейшельские Острова	0,0	25	105 682	0
Египет, Арабская Респ.	2,4	135	3 659 071	88 915	Сингапур	0,0	0	25 144 184	0
Сальвадор	1,4	30	509 218	7 180	Соломоновы Острова	8,1	15	26 787	2 156
Эсватини	0,4	30	99 071	406	Южная Африка	2,1	30	5 633 598	118 869
Фиджи	7,9	32	149 789	11 848	Шри-Ланка	5,7	30	1 072 420	60 806
Французская Полинезия	5,0	13	99 797	4 990	Сент-Китс и Невис	11,9	45	19 830	2 354
Габон	12,5	30	249 306	31 039	Сент-Люсия	5,5	50	50 521	2 784
Гана	8,3	20	938 607	78 280	Сент-Винсент и Гренадины	8,7	35	21 893	1 900
Гренада	7,1	35	16 788	1 195	Суринам	6,3	30	155 882	9 852
Гвинея	8,1	20	216 794	17 539	Тайвань, пров. Китая	2,0	18	17 070 441	334 581
Гвинея-Бисау	8,8	20	12 872	1 134	Танзания, ОР	6,2	35	724 055	44 819
Гайана	6,1	45	220 345	13 529	Того	12,6	20	136 060	17 184
Гонконг, ОАГ Китая	0,0	0	30 341 851	0	Турция	0,6	16	13 607 372	84 366
Индия	6,4	125	25 710 053	1 645 443	Уганда	6,1	35	426 025	26 158
Индонезия	1,6	50	15 567 797	244 414	Объединенные Арабские Эмираты	4,0	5	15 153 056	612 183
Иран, Исламская Респ.	12,4	55	5 207 631	643 142	Уругвай	6,3	23	496 472	31 178
Казахстан	1,4	15	7 748 942	106 935	Венесуэла	11,4	26	282 817	32 241
Кения	8,0	35	539 190	42 973	Вьетнам	1,0	70	21 151 174	217 857
Кувейт	3,9	5	4 971 529	191 901	О-ва Уоллис и Футуна	0,4	10	2 355	10
Кыргызская Респ.	2,6	20	237 716	6 157					

**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе базы данных Всемирного банка World Integrated Trade Solution (WITS) и UN-TRAINS. Тарифный доход рассчитан из расчета применяемых пошлин.

возможности. Развивающиеся страны утверждали, что такие ограничения, как запреты на экспорт металлических отходов и лома, использовались для стимулирования внутренней переработки и повышения ее степени. Кроме того, оказалось, что импорт подержанной одежды и обуви оказывает значительное негативное влияние на модернизацию текстильной и кожевенной промышленности, особенно в Африке. Было также установлено, что он оказывает неблагоприятное воздействие на здоровье потребителей, человеческое достоинство и культуру (Wetengere, 2018).

Таким образом, хотя переход к экономике замкнутого цикла жизненно важен для сдерживания использования ресурсов и деградации окружающей среды, нет особых причин увязывать шаги, необходимые для этого, с либерализацией торговли. Вместо этого лучшим путем создания экономики замкнутого цикла может быть проведение соответствующей внутренней регулятивной политики, как указывалось в предыдущей главе.

### **5. Дальнейшие шаги по повестке дня в области торговли и окружающей среды**

Хотя адаптация к изменению климата остается для развивающихся стран приоритетом, на выбросы парниковых газов, образующихся при производстве товаров и услуг в мировой торговле, приходится лишь 27 % глобальных выбросов углерода. Это указывает на довольно ограниченные возможности торговой политики по внесению вклада в глобальную повестку дня зеленого роста, при этом торговая политика служит лишь дополнительным инструментом достижения экологически устойчивого роста. Вместо того, чтобы строить торговую и экологическую повестку дня на либерализации торговли, максимальное использование согласованности между особым и дифференцированным режимом (ОДР) и принципом «общей, но дифференцированной ответственности» (ОНДО) РКИКООН может послужить более полезной отправной точкой ориентированного на развитие подхода к комплексу проблем торговли и климата.

Хотя ОДР призван расширить политическое пространство развивающихся стран для решения конкретных проблем, с которыми они сталкиваются при встраивании в глобальную торговую

систему, ОНДО признает, что развитые страны несут большую часть ответственности за прошлые выбросы, вызвавшие изменение климата, и поэтому должны взять на себя большую часть бремени реагирования на последствия изменения климата и устранения его коренных причин. Сближение ОДР и ОНДО, которые признают системную асимметрию, ведет к совершенно иной повестке дня совмещения проблематики торговли и климата. Такая повестка дня подчеркивает расширение политического пространства для зеленой промышленной политики; повышение гибкости в отношении защиты прав интеллектуальной собственности и стимулов, способствующих передаче технологий производства товаров, связанных с климатом и окружающей средой; усиление поддержки энергоперехода развивающихся стран с целью ускорения внедрения возобновляемых источников энергии; а также расширение финансовой поддержки сверх целевого показателя климатического финансирования в размере 100 млрд долл., согласованного в рамках процесса РКИКООН для достижения климатических целей развивающимися странами.

#### **а) Расширение политического пространства ради климата и развития**

Первым шагом в согласовании ОДР и ОНДО могло бы стать расширение невзаимных мер ОДР с целью расширения политического пространства для инициатив в области климата и развития. Одним из путей вперед могут быть ограниченные исключения из торговых и экологических правил ВТО по климатическим соображениям в сочетании с «мирной оговоркой» в отношении споров по связанным с торговлей экологическим мерам развивающихся стран. Узко определенные исключения и мирная оговорка дадут странам уверенность в том, что они не столкнутся со спорами из-за инициатив, благоприятных для климата и развития, таких как определение приоритета перехода на возобновляемые источники энергии, экологические закупки и программы зеленых рабочих мест, — инициатив, которые имеют приоритет и для развитых стран, но могут быть оспорены с привлечением механизма урегулирования споров ВТО<sup>7</sup>.

В то время как правовые инструменты, такие как исключения и мирные оговорки, могут

способствовать уменьшению числа ограничительных норм и «регулятивного подмораживания», а также расширению политического пространства развивающихся стран, односторонние действия развитых стран могут предоставить дополнительную свободу маневра. Основанные на стимулах подходы, такие как факультативные схемы преференций, обеспечивающие обособленное климатическое финансирование в дополнение к ОПР, или преференциальный доступ к рынкам в обмен на прогресс в отношении определяемых на национальном уровне вкладов (ОНВ), которые могли бы активизировать борьбу с изменением климата без обращения к мерам, препятствующим развитию.

#### *б) Климат и права интеллектуальной собственности*

Последние данные свидетельствуют о том, что защита прав интеллектуальной собственности не способствует передаче низкоуглеродных технологий (Pigato et. al., 2020), позволяя считать, что ослабление защиты прав интеллектуальной собственности может быть лучшим способом обеспечить глобальное распространение низкоуглеродных технологий. Это требует многостороннего соглашения, отражающего приверженность «совместной ответственности» и позволяющего достичь широкой доступности низкоуглеродных технологий.

В качестве шага к такой договоренности международное сообщество могло бы поддержать инициативы по преобразованию правил, регулирующих права интеллектуальной собственности, например с помощью заявления министров ВТО о ТРИПС и изменении климата с целью расширения возможностей гибкости развивающихся стран в сфере ТРИПС в отношении связанных с климатом товаров и услуг. Дохинская декларация «Соглашение о ТРИПС и здравоохранение», принятая на Министерской конференции ВТО в 2001 году, подтвердила возможность гибкости государств — участников Соглашения о ТРИПС в вопросах соблюдения патентных прав для улучшения доступа к основным лекарственным средствам. Это могло бы стать основой новаторских механизмов содействия доступу к защищенным патентами критически важным зеленым технологиям. Другие инициативы, которые могли бы поддержать эту повестку дня, включают раскрытие ключевых зеленых технологий в качестве глобальных общественных

благ, сотрудничество Юг — Юг в исследованиях и разработках, позволяющих снизить уровень выбросов, а также стратегии зеленых инвестиций, включающие передачу технологий.

#### *с) Климатическое финансирование и торговля*

Что касается связи между климатическим финансированием и торговлей, то имеющиеся предложения по механизмам пограничной компенсации углеродных выбросов (МПКУ) и отмене тарифов на экологические товары и услуги, вероятно, в несоразмерно большой степени повлияют на мобилизацию ресурсов в развивающихся странах, чей общий объем выпуска в настоящее время имеет большую углеродоемкость, чем в развитых странах, и для которых тарифы составляют большую долю государственных доходов. Новая финансовая поддержка может быть предоставлена по линии Фонда торговли и окружающей среды, как предлагают некоторые члены ВТО (WTO, 2011). Такой фонд мог бы финансировать дополнительные затраты на закупку критически важных технологий, предоставлять безвозмездные займы для приобретения конкретных зеленых технологий, финансировать совместные исследования, разработки и демонстрационные проекты, а также создание центров, бирж и механизмов передачи технологий.

Если в ВТО продолжатся переговоры по тарифам на выбросы углерода, важно будет обеспечить, чтобы этот вопрос оставался в многосторонней системе, основанной на правилах. Не следует принимать никаких решений между небольшими группами развитых стран, поскольку это может привести к дальнейшему подрыву доверия других членов ВТО, особенно наиболее затронутых стран, к способности многосторонней торговой системы и глобальных климатических инициатив поддерживать достижение целей развития.

Хотя неясно, будут ли рассматриваемые в настоящее время формы МПКУ соответствовать правилам ВТО, любой такой механизм будет наилучшим образом служить интересам глобальных климатических обязательств и целей развития, если он будет включать механизм перераспределения, который перенаправляет новые доходы от тарифов на целевое финансирование зеленого перехода в развивающихся странах. Кроме того,

введение налога или отмена тарифов должны в каждом случае соответствовать уровню экономического развития, национальным целям и потребностям развивающихся стран, и должны быть предусмотрены необходимые переходные периоды, позволяющие поэтапно выполнять свои обязательства развивающимся и наименее развитым странам. Но самое главное, любые требования к правительствам стран глобального

Юга должны ограничиваться условиями более действенной политики, изложенной выше, в отношении расширения политического пространства, повышения гибкости прав интеллектуальной собственности и новых источников финансирования борьбы с изменением климата, чтобы избежать катастрофических последствий для инициатив в области развития.

### С. Финансирование адаптации к изменению климата: проблемы, инструменты и институты

Как отмечается в главе III настоящего «Доклада», оценки сходятся в том, что для решения климатической проблемы — как предотвращения изменения климата, так и адаптации к нему — требуется беспрецедентный объем инвестиций в глобальном масштабе<sup>8</sup>. Как отмечается в главе III «Доклада», для удержания роста глобальной температуры в пределах 1,5–2 °С глобальные инвестиции в чистую энергетику должны составлять 2–3 % мирового производства в год и продолжаться в течение следующего десятилетия. Если предположить, что переход будет справедливым, включая достаточное финансирование адаптации, то верхний предел этого диапазона представляется подходящей целью. Это порядка 2,5 трлн долл. в год. Для сравнения: в 2020 году в ответ на кризис Covid-19 страны ОЭСР выпустили долговых обязательств на 18 трлн долларов<sup>9</sup>.

По оценкам исследования, проведенного по заказу Программы ООН по окружающей среде (UNEP, 2020), ежегодная потребность в инвестициях для адаптации к изменению климата и повышения устойчивости к шокам может составить 140–300 млрд долл. к 2030 году и 280–500 млрд долл. в 2050 году. По данным Всемирного банка, для создания климатоустойчивой инфраструктуры в энергетическом, водохозяйственном и транспортном секторе в странах с низким и средним доходом потребуется 11–65 млрд долл. в год к 2030 году (Timisel, 2021: 3). В настоящее время расширение финансирования развития рассматривается как во многом статичное перераспределение имеющихся финансовых ресурсов (или сбережений), направляемых на достижение ЦУР. В основе этой повестки дня лежит идея о том,

что имеющиеся государственные финансы следует использовать для привлечения международного частного финансирования с помощью инструментов смешанного финансирования, которые позволяют инвесторам застраховаться от риска, и, в более общем плане, «проводить общесистемное страхование и диверсификацию риска для создания крупномасштабного класса активов и мобилизации значительно более широкого участия частного сектора» (EPG-GFG, 2018: 30).

Вместо того, чтобы поощрять развивающиеся страны к созданию внутренних банковских и финансовых систем, способных регулировать создание внутреннего кредита в целях развития, а также продвигать меры по снижению их незащищенности от колебаний на международных финансовых рынках, эта повестка дня сосредоточена на том, как наилучшим образом повысить привлекательность развивающихся стран для держателей глобального частного богатства и оградить международных инвесторов (и кредиторов) от риска с помощью «финансовых инноваций», позволяющих диверсифицировать и застраховать такой риск «в масштабах всей системы». Как показывают недавние исследования, это фактически означает переход большей части этого риска государству (Attridge and Engen, 2019).

Политэкономия климатического финансирования влечет за собой два конкретных последствия для финансовых потребностей развивающихся стран. Во-первых, там, где финансирование климатических инвестиций зависит от помощи, им приходится конкурировать с другими приоритетами доноров, особенно с теми, которые более

тесно связаны с сокращением бедности, а также сталкиваются с последствиями меняющихся ограничений бюджетов доноров. В результате средства, фактически выделенные для климатического финансирования, не достигли уровня, соизмеримого с масштабами проблемы климата.

Во-вторых, поскольку привлечение капитала для климатических инвестиций стало опираться на рыночные финансовые инструменты, доминирующая парадигма управления рисками, изложенная в главе III «Доклада», отдает приоритет рентабельным проектам борьбы с изменением климата, в результате чего задачи адаптации к изменению климата остались без внимания и не получили достаточного финансирования. Даже в части усилий по предотвращению изменения климата существующая система климатического управления принимает рациональность инвесторов как данность, отдает приоритет «рыночной дисциплине» и понимает изменение климата как риск финансовой стабильности, который требует раскрытия информации о рисках (Christophers, 2017: 1108). При таком типе управления финансиализация привела к перемещению власти от государственного сектора к рынку, т. е. фондам и фондовым менеджерам, управляющим государственным, частным и смешанным финансированием, с последующим снижением качества подотчетности и прозрачности (Bracking and Leffel, 2021; Christophers, 2019).

В предыдущих выпусках «Доклада» был отмечен ряд проблем, вытекающих из такого климатического управления и, в частности, из того, что финансовые рынки определяют приоритеты климаториентированных инвестиций<sup>10</sup>. Пандемия только подтвердила, что регулирование общественных благ (и зол) требует ведущей роли государства, реализуемой с помощью адресной государственной политики, инвестиций и услуг.

Как подробно показано ниже, опыт многих развивающихся стран показывает, что государственные, многосторонние инициативы в области развития принесли большой успех в повышении устойчивости к внешним шокам на национальном и местном уровне. Однако такое финансирование часто страдает от недостаточности и ненадежности источников капитала и отсутствия координации между различными акторами. В результате финансирование

адаптации оказывается зажатым между недофинансированием государственных механизмов, с одной стороны, и гиперактивностью, но ненадежностью частных механизмов — с другой.

Очевидно, что для решения проблемы климатического управления в целом и решения задач адаптации к изменению климата в частности необходимо более структурированное решение. Такое изменение должно достигаться на национальном уровне стратегическими усилиями государства развития в соответствии с местными потребностями, но международные финансовые учреждения должны сыграть при этом более весомую роль, чем в настоящее время, в мобилизации и координации ресурсов в поддержку этого изменения.

В этом разделе анализируется ландшафт и предыстория инициатив по зеленому финансированию на сегодняшний день, после чего будут представлены конкретные рекомендации по политике. Наш анализ показывает, что устранение пробелов в финансировании адаптации к изменению климата в развивающихся странах требует как масштабного увеличения объемов безвозмездного и льготного финансирования, так и повышения уверенности в том, что привлеченные средства достанутся предполагаемым получателям и будут служить поставленным целям. В заключительном разделе излагаются некоторые шаги в направлении необходимой реформы политики.

### **1. Роль ОПР и климатических фондов**

Предоставление обширного — а в идеале безвозмездного или крайне льготного — международного климатического финансирования служит краеугольным камнем глобального сотрудничества по проблеме изменения климата (Oxfam, 2020; UNCTAD, 2020). Это важно не только из-за срочности проблемы и связанных с ее решением расходов и не только потому, что ее характер как «общественного зла» требует коллективных действий, но и из-за того, что многие страны, больше всего пострадавшие от изменения климатических условий и больше всего нуждающиеся в инвестициях для адаптации, несут наименьшую долю ответственности за возникновение этих изменений.

Главная дилемма, стоящая перед этими странами, заключается в том, что финансирование

адаптации к изменению климата с меньшей вероятностью создает возможности получения дохода по сравнению с его предотвращением. Более того, даже если бы средства разделялись поровну между обеими общими категориями, суммарный размер пакета ОПР и взносов в специальные глобальные климатические фонды слишком мал для того, что необходимо (таблица 5.3).

Сообщения доноров о государственном климатическом финансировании для РККОООН и ОЭСР показывают, что при всем его росте оно все еще намного отстает от 100 млрд долл. в год к 2020 году согласно обязательствам, принятым в Копенгагене в 2009 году и Канкуне в 2010 году. Из 79,6 млрд долл. помощи, предоставленной развитыми странами в 2019 году, четверть была предоставлена для адаптации (OECD, 2021). Кроме того, по некоторым показателям реально предоставленные средства даже меньше половины заявленной суммы (Oxfam, 2020). Если учитывать безвозмездное финансирование, а не займы, гарантии или возмездные инструменты, которые предполагают будущие выплаты по обслуживанию долга, процентам и в возмещение административных расходов, то чистая

сумма финансирования для стран-получателей в 2017–2018 годах упала до 19–22,5 млрд долл. по сравнению с сообщенной цифрой 60 млрд долл. (ibid). Некоторые отдельные страны-доноры предоставили 100 % финансирования в форме безвозмездной помощи<sup>11</sup>; при этом безвозмездная помощь других доноров составляла от менее трети до только половины общего объема финансирования, и, таким образом, итоговый вклад в способность бедных стран финансировать адаптацию к изменению климата меньше, чем он кажется. Из общего объема полученного финансирования только около 20 % было предоставлено в виде безвозмездной помощи (ibid); остальная часть поступила в виде займов и других возмездных инструментов, которые могут значительно увеличить долговое бремя стран-получателей, многие из которых относятся к НРС и МОРАГ.

Необходимость глобальных государственных средств для увеличения финансирования адаптации подтверждается исследованием, проведенным в рамках Инициативы по климатической политике в 2019 году (Buchner et al., 2019, updated 2020). Оно показало, что в 2017–2018 годах общая сумма безвозмездной помощи составила всего 29 млрд долл. и вся она поступила из межгосударственных источников; небольшая сумма низкопроцентных займов составила 93 % государственного финансирования (в частности, УФР), а крайне незначительная сумма ссуд по рыночной ставке достигла целых 316 млрд долларов<sup>12</sup>. Подавляющая часть привлеченных заемных средств была направлена на предотвращение изменения климата (93 %) и лишь 5 % — на адаптацию. В более позитивном плане, абсолютный размер адаптационных фондов растет, как и размер совместных фондов адаптации и предотвращения (2 % от общей суммы), что, возможно, отражает лучшее понимание комплексного характера проблемы. Тем не менее ИКП заключает, что по-прежнему необходим «тектонический сдвиг» как в государственном, так и в частном финансировании, особенно в области адаптации (ibid:26). Диаграмма 5.3 иллюстрирует это; исследование ИКП охватывает только сертифицированные облигации, на которые приходится небольшая часть общей суммы облигаций, которые их эмитенты называют «зелеными».

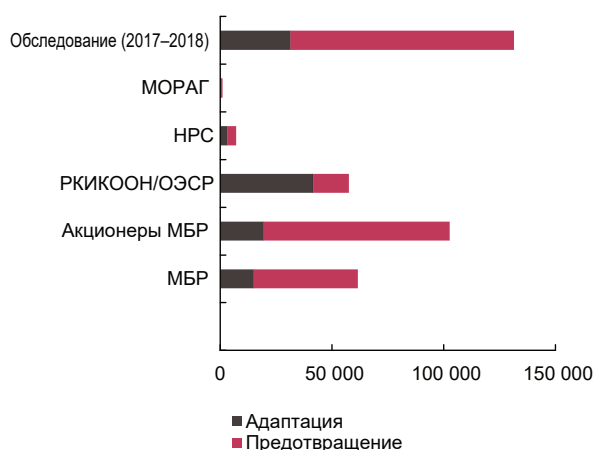
**ТАБЛИЦА 5.3** Объемы и потоки климатического финансирования (по сообщениям доноров)

<i>Годовые потоки климатического финансирования</i>	
Обязательства, принятые в Канкуне (в 2009 году) и Копенгагене (в 2010 году)	100 млрд долл.
Перечисленные средства по данным, представленным РККОООН и ОЭСР (в 2017 году)	56 млрд долл.
Перечисленные средства по данным, представленным РККОООН и ОЭСР (в 2018 году)	63 млрд долл.
Оценка «Оксфам» реальной чистой помощи в климатической области	19–22 млрд долл.
<i>Оценка объема финансирования из климатических фондов в ведении РККОООН</i>	
Зеленый климатический фонд (с 2009 года)*	5,6 млрд долл.
Фонд НРС (с 2001 года)	1,6 млрд долл.
Адаптационный фонд (с 2001 года)	0,8 млрд долл.
Специальный фонд для борьбы с изменением климата (с 2001 года)	0,3 млрд долл.

**Источник:** Oxfam (2020), Vincent (2021).

**Примечание:** \*«С 2009 года» относится к году создания фонда; то же касается других лет. Цифры выше взяты из сообщения «Оксфам».



**ДИАГРАММА 5.3** Оценки финансирования адаптации и предотвращения изменения климата

**Источник:** По данным Buchner et al. (2019), Oxfam (2020), AfDB (2019).

**Примечание:** Обследование ИКП охватывает только сертифицированные облигации.

Соединенные Штаты недавно обязались удвоить к 2024 году свое ежегодное государственное финансирование борьбы с изменением климата развивающимся странам (по сравнению со средней суммой обязательств, принятых в течение 2013–2016 годов), включая трехкратное увеличение своего годового финансирования адаптации. На недавнем Саммите по адаптации к изменению климата 2021 года<sup>14</sup> Франция подтвердила, что 2 млрд евро, или треть климатического финансирования Франции, будет предоставлено для адаптации к изменению климата. Германия также выделила 270 млн евро для уязвимых для изменения климата стран.

Несмотря на эти обещания, постоянное невыполнение развитыми странами целевого показателя ОПР в размере 0,7 % является серьезным препятствием для достижения целей, связанных с изменением климата. Отсутствие надежной основной финансовой поддержки особенно сказывается на странах, у которых нет внутренних ресурсов даже для создания элементарно необходимых систем, таких как удаление отходов и водоочистка, которые вряд ли будут привлекательными для частных инвестиций. Еще до пандемии отсутствие инвестиций на эти цели привело к обострению проблемы изменения климата, например отсутствие коллективного водоснабжения создает спрос на воду в бутылках — обычно одноразовых

пластиковых, — что в конечном итоге приводит к загрязнению океанов. В недавнем коммюнике «семерки» говорится об «усилении адаптации и устойчивости для защиты людей от воздействий изменения климата», но в нем мало указаний на то, как это может произойти, помимо поощрения «дальнейшего развития рынков финансирования мер по снижению риска бедствий... в рамках Глобального партнерства по финансированию и страхованию рисков и Партнерства по раннему реагированию на основе информации о рисках». Вместо этого обязательство только этих семи стран по достижению целевого показателя ОПР в 0,7 % принесло бы дополнительно 150 млрд долл. в год, хотя и эта сумма все еще была бы в нижней части необходимого диапазона.

## 2. Списание долга для адаптивного развития

В прошлых выпусках «Доклада» было показано, что Повестка дня на период до 2030 года невыполнима во многих развивающихся странах из-за их нынешнего бремени задолженности (ДТП-2015, 2019). Кроме того, глобальное потепление только ухудшит их перспективы, еще больше раскручивая порочный круг в развивающихся странах, когда негативное влияние на перспективы роста усиливает их предполагаемые кредитные риски, что приводит к понижению их кредитных рейтингов и увеличению стоимости заимствований, увеличивая на сотни миллиардов долларов обслуживание долга в ближайшие годы (Klusak et al., 2021). Для многих уязвимых развивающихся стран это будет еще больше увеличивать ущерб, уже причиненный несправедливыми условиями кредитования.

Когда финансовые трудности и проблемы с долгами достигают уровня, требующего вмешательства, эффективные и справедливые механизмы реструктурирования суверенного долга имеют важнейшее значение для сохранения конструктивной роли создания кредита и привлечения заемных средств на цели развития в будущем. Нынешние специальные механизмы реструктурирования суверенного долга затратны, разобщены и обнаруживают неэффективность и извращенные стимулы, в значительной степени изменяющие соотношение сил в пользу кредиторов (ДТП-2015: глава VI; Guzman et al., 2016).

Как давно утверждает ЮНКТАД, многим более бедным развивающимся странам и МОРАГ, которые в настоящее время регулярно подвергаются стихийным бедствиям, связанным с изменением климата, необходимы временные моратории на погашение долга и автоматические механизмы продления таких мораториев на погашение долга для ограждения государственных расходов на основные социальные нужды, таких как расходы на здравоохранение и санитарии, когда происходят такие события. Во время пандемии наблюдались сдвиги в этом направлении в рамках ИПВД, хотя и в слишком малых масштабах.

Увязку облегчения долгового бремени с адаптацией к изменению климата, очевидно, можно было бы начать со стран, которые уже испытывают серьезный ущерб от повышения глобальной температуры (см. вставку 5.1). Премьер-министр Бангладеш Шейх Хасина призвала к пересмотру долгового бремени уязвимых для изменения климата стран в ответ на неминуемый климатический коллапс, предсказанный в докладе<sup>15</sup>. Как члену-учредителю Группы министров финансов двадцати уязвимых стран (У20), Бангладеш и группе 48 стран, которые считают себя уязвимыми для изменения климата, есть много о чем

беспокоиться<sup>16</sup>. Если его не остановить, повышение глобальной температуры приведет к тому, что в течение 30 лет морем будут затоплены две трети территории Бангладеш. Вьетнам, еще одна страна У20, стоит перед перспективой того, что в течение того же периода 80–90 % страны будет ежегодно заливаться морской водой; достаточно лишь одного раза, чтобы Вьетнам потерял свое место производителя трети риса в мире. Подобное повышение уровня моря приведет к перемещению более 100 млн человек только в Южной Азии<sup>17</sup>.

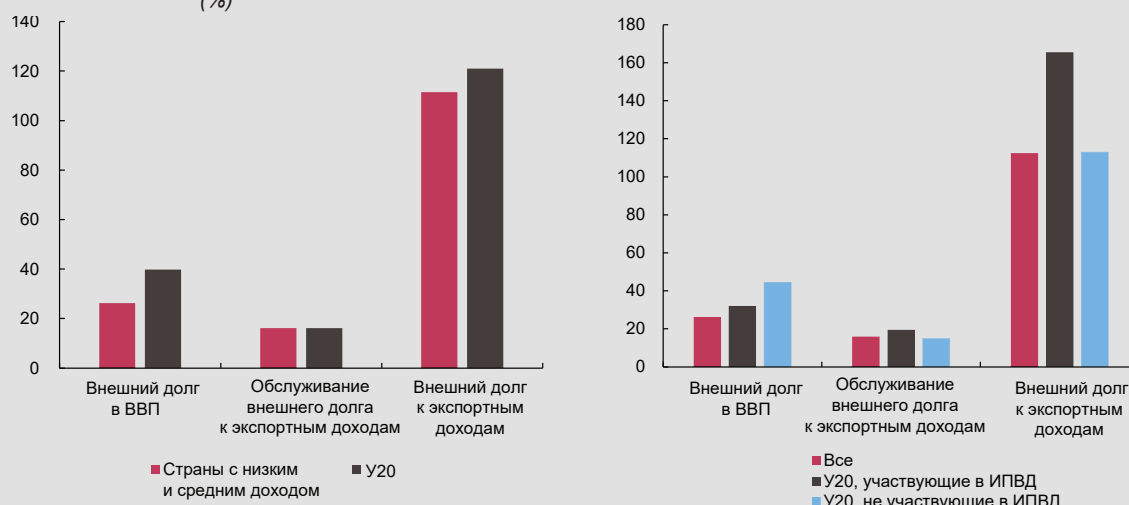
Внешний долг стран У20 составляет менее 1 трлн долл., и списание или уменьшение значительной части этого долга могло бы создать бюджетное пространство для запуска инвестиций в адаптацию и достижения ЦУР, связанных с климатом. Лондонское соглашение 1953 года, освободившее послевоенную Германию от половины ее непогашенного долга и ограничившее ее обязательства по обслуживанию долга 3 % от стоимости годового экспорта, могло бы послужить образцом для урегулирования путем переговоров между этими уязвимыми странами и их кредиторами (*ДТП-2015*: 151).

#### **Вставка 5.1 Оттенки уязвимости — проблемы климата, финансирования и реализации ЦУР, с которыми сталкиваются страны У20**

Хотя их включение в группу развивающихся стран с низким и средним доходом уже предполагает уязвимость<sup>18</sup>, более близкое рассмотрение показывает, что страны У20 относительно более уязвимы, чем другие страны этой группы, по трем основным причинам: уязвимость в областях финансов, климата и развития усиливается, подрывая перспективы выхода стран У20 из климатического коллапса без ущерба для своей экономики и населения. В каждом из этих аспектов страны У20 мало влияют на ситуацию — они не несут ответственности за ухудшение климата или высокие процентные ставки, с которыми они сталкиваются на международных рынках капитала, и вряд ли смогут мобилизовать достаточные внутренние ресурсы для решения задач развития, предусмотренных в ЦУР.

Около 70 % (33 страны) из стран У20 имеют право на получение помощи по линии Фонда сокращения бедности и содействия росту (ФСБР) и таким образом получить доступ к льготному финансированию как страны с низким доходом. 32 из них имеют право на участие в Инициативе «двадцатки» по приостановлению выплаты долга (ИПВД), выдвинутой после начала пандемии Covid-19<sup>19</sup>. Хотя она принесла некоторое облегчение долгового бремени, этого было явно недостаточно, поскольку к июню 2021 года 25 из 33 стран У20, участвующих в ИПВД, оказались в состоянии долгового дистресса или столкнулись с высоким риском долгового кризиса<sup>20</sup>. Диаграмма 5.В1.1 (левая часть) показывает, что у стран У20 в среднем выше внешний долг по отношению к ВВП (40 %), чем у других СНД и ССД (26 %), и сходный уровень обслуживания внешнего долга (как доля экспортной выручки — 16 %). Однако правая часть диаграммы 5.В1.1 показывает, что страны У20, не участвующие в ИПВД — не получающие, как и многие другие страны со средним доходом, льготного финансирования — имеют самый высокий уровень задолженности (по показателю отношения внешнего долга к ВВП), почти 45 %. В случае государственного долга представляется, что страны У20 платят премию за доступ к рынкам капитала: недавно Бур и др. (Buhr et al., 2021) опубликовали данные, согласно которым страны У20 переплачивают 117 б. п., или почти 10 %, суммы всех выплачиваемых ими процентов, поскольку последствия изменения климата влияют на кредитные профили государств в результате ослабления экономической активности, ущерба инфраструктуре, роста социальных издержек, связанных с климатическими шоками (в здравоохранении и продовольственном снабжении), и перемещения населения.

**ДИАГРАММА 5.В1.1** Группы стран СНД, ССД и У20 — показатели устойчивости внешнего долга в 2019 году (%)



**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе данных Всемирного банка.

**Примечание:** Не имеется данных о долге Барбадоса, Кирибати, Маршалловых Островов, Палау, Тувалу и Южного Судана. ВБ не предоставляет данных по Палестине.

В то время как давно ожидаемое распределение СДР в 2021 году для всех развивающихся стран, включая страны У20, возможно даст некоторое облегчение, для стран, не участвующих в ИПВД У20, новое распределение СДР не повлияет на размер задолженности, составив чуть более 2 % их внешнего долга в 2019 году по сравнению с 2,4 % для всех ССД (см. таблицу 5.В1.1).

**ТАБЛИЦА 5.В1.1** Прогнозируемое распределение СДР — все СНД, ССД и У20

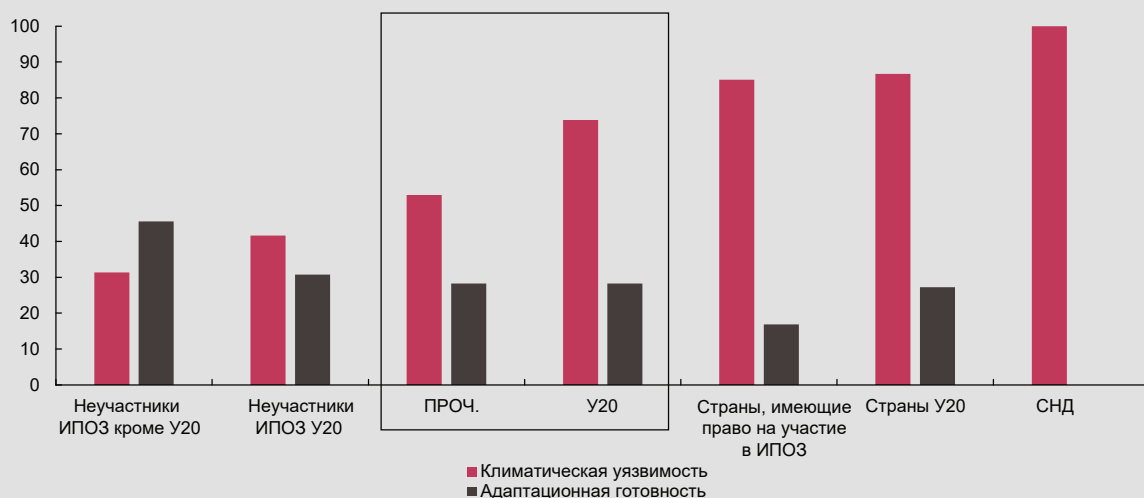
Все СНД и ССД					У20			
Распределение СДР как доля во внешнем долге в 2019 году	Число стран	Распределение в 2021 году (млрд долл. США)	Общий внешний долг в 2019 году (млрд долл. США)	СДР сверх общей суммы долга	Число стран	Распределение в 2021 году (млрд долл. США)	Общий внешний долг в 2019 году (млрд долл. США)	СДР сверх общей суммы долга
СНД	26	8	151	5,40	12	5	86	5,46
ССД	105	198	8 220	2,41	33	19	899	2,07

**Источник:** Oxfam (2020), Vincent (2021).

Глобальный индекс адаптации Университета Нотр-Дам и Индекс климатической уязвимости<sup>21</sup> приобретают все большее значение как показатели уязвимости для изменения климата (напр., Tiedemann et. al., 2021) и дают оценку вероятного негативного влияния на человеческое общество климатических опасностей, в случае первого индекса, и готовности к изменению климата, определяемой как способность эффективно использовать инвестиции для действий по адаптации, — второго. Согласно этим показателям уязвимость 74 % стран У20 больше, чем в среднем в мире, по сравнению с 53 % стран со средним доходом. Кроме того, страны со средним доходом, которые не охвачены ИПВД и не входят в число стран У20, лучше показывают самые высокие значения индекса готовности (в большем числе из них готовность превышает среднемировой уровень), и только 31 % являются относительно уязвимыми (см. диаграмма 5.В3.2). СНД кроме большей уязвимости имеют наименьшую степень готовности (0 % показывают превышение среднемирового уровня). Адаптационная готовность стран У20 совпадает с готовностью всех ССД и составляет 28 %, и несколько больше стран У20, охваченных ИПВД (27 %), превышают глобальный средний показатель, чем страны, отвечающие критериям ИПВД (17 %). Возможно, что само вхождение стран У20 в группу уязвимых для изменения климата уже развернуло их инвестиции в сторону адаптации.

Еще Архимед говорил: «Дайте мне точку опоры, и я переверну Землю»<sup>22</sup>. У20 — в силу того, что они считают себя уязвимым для изменения климата Югом, — имеют точку опоры. Их архимедовым рычагом могло бы стать восстановление доступа уязвимых стран к льготному финансированию — перекрытому для них на том основании, что их национальный доход превысил некий пороговый уровень. Так, включение климатической уязвимости в число критериев финансирования из ФСБР может означать доступ к льготному финансированию и более низкую стоимость кредита. Другой вариант — ввести регулярное (возможно, ежегодное) распределение СДР среди климатически уязвимых стран, как это предлагается во вставке 1.3 главы I, а третий — начать процесс облегчения долгового бремени, ориентированный на страны, уязвимость которых для изменения климата подрывает их способность адаптироваться.

**ДИАГРАММА 5.B1.2** Доля стран, уязвимых для изменения климата и готовых к адаптации\* по группам стран (в %) в 2019 году



**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе Глобального индекса адаптации Университета Нотр-Дам (ND-Gain).  
**Примечание:** Классификация ССД и СНД по типологии ВБ. \* Выше среднемирового показателя.

### 3. Топография зеленого финансирования: инструменты и учреждения

Несмотря на политический приоритет рыночных механизмов в глобальном климатическом управлении, частный капитал не был достаточным и не желал решать климатические проблемы. Имеющиеся исследования перечисляют множество препятствий, которые мешают частным акторам участвовать в более полномасштабных климатических проектах. В их числе — недостаточность конкретных мер стимулирования, низкая отдача практики корпоративной социальной ответственности, высокие в оценке частных финансовых учреждений риски низкоуглеродных технологий, несоответствие между долгосрочным периодом окупаемости и краткосрочным горизонтом планирования большинства частных инвесторов, неспособность оценивать проекты и их влияние на климат, а также нехватка привлекательных для инвесторов низкоуглеродных проектов адаптации и повышения стрессоустойчивости (см. Bhandary et al., 2021). Политические, институциональные и правовые барьеры для частных инвестиций также играют важную роль, особенно когда отсутствует координация на международном уровне (Ibid: 530). В этом разделе рассматриваются ключевые инструменты,

используемые частным сектором, и оценивается их роль в финансировании необходимой адаптации к изменению климата.

#### а) Зеленые облигации

Из всех инструментов быстрорастущей области зеленого финансирования наибольшее внимание, по крайней мере в финансовых кругах, привлекли «зеленые облигации». Это неудивительно, поскольку с 2007 года — когда Европейским инвестиционным банком (ЕИБ) был выпущен первый зеленый облигационный заем — по настоящее время в этом расплывчатом образом определяемом секторе было, по оценкам, выпущено от 754 млрд до 1,1 трлн долл. «климатических или связанных с климатом облигаций» (СВИ, 2021). Хотя многие из них могут быть буафорией или хуже (Guardian, 2021), значительно меньшая категория «сертифицированных климатических облигаций» на 100 млрд долл. (СВИ, 2021) достаточно велика по сравнению с другими источниками финансирования, рассмотренными выше<sup>23</sup>. Только в 2020 году общий объем эмиссии достиг рекордного уровня в 300 млрд долл. (по сравнению с менее чем 50 млрд долл. в 2014 и 2015 годах, рост почти на 700 %), превзойденного уже было в первой половине 2021 года. Зеленые облигации также доминируют на рынке

сертифицированного зеленого финансирования<sup>24</sup>. Однако даже при таком быстром росте рынок зеленых облигаций составляет лишь 5 % общего объема эмиссии и 4,3 % суммы облигаций в обращении на международном рынке. Другими словами, хотя мир наводнен капиталом, проблема состоит в том, как направить его на производственные цели — в данном конкретном случае — цели адаптации, отвечающей критериям дополненности.

Зеленые облигации по своей природе часто считаются более подходящими для зеленых инвестиций с более высокой краткосрочной прибылью. Отчасти это может быть связано с тем, что они в основном выпускаются частным сектором, хотя правительства и банки развития по-прежнему являются очень важными источниками (диаграмма 5.4). Необходимы дополнительные исследования, подробно изучающие различия между разными облигациями разных эмитентов, но с учетом того, что зеленые облигации не нуждаются в обеспечении активами (актив определяется априори), а также могут быть привязаны к активам (актив определяется постфактум), сохраняются опасения по поводу возможности «зеленого камуфляжа», т. е. практики направления доходов от зеленых облигаций на проекты или мероприятия, приносящие незначительные или даже отрицательные экологические выгоды, которые могут препятствовать адаптации. Хотя некоторые системы сертификации облигаций действительно помогают контролировать экологичность

финансируемой деятельности, существующие системы не имеют обязательной силы и механизмов обеспечения соблюдения (Deschryver and Mariz, 2020; Noor, 2019). Кроме того, даже если облигации имеют преимущество в виде значительной «зеленой премии» — а по этому вопросу до сих пор нет единого мнения<sup>25</sup> — до тех пор, пока проект, преследующий цели адаптации, не приносит прибыли, особенно в краткосрочной перспективе, такие источники финансирования вряд ли станут решением для развивающихся стран. Хотя различие между адаптацией и предотвращением официально не проводится в инструментах такого рода, если посмотреть на сектора и эмитентов, показанные на диаграмме 5.4, становится очевидным, что на адаптацию приходится малая часть общей суммы.

#### *б) Конверсия задолженности в природоохранные инвестиции и природоохранные фонды*

Могут ли развивающиеся страны использовать свои природные ресурсы для получения финансирования, необходимого для адаптации к изменению климата? Сохранение большей части ископаемого топлива в земле было названо одним из способов выполнения Парижского соглашения, что побудило пересмотреть концепцию зачета природоохранных расходов в счет погашения долга, которая использовалась в предыдущие десятилетия. Это могло бы быть обоюдовыгодным вариантом в том смысле,

**ДИАГРАММА 5.4** Зеленые облигации: общая сумма выпусков за период 2014–2020 годов (млрд долл. в текущих ценах)



**Источник:** Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе данных ОЭСР, <https://www.oecd.org/sti/ind/carbon dioxide emission embodied in international trade.htm>.

что страны получают необходимые средства, а производства, связанные с выбросами, будут остановлены или сокращены; страны-получатели даже могли бы быть защищены от резких перепадов цен на сырьевые товары, которые в любом случае произойдут, когда инвесторы выведут свои средства из ставших некупаемыми активов. Тем не менее и в этом случае такие предложения должны учитывать тот факт, что в отличие от проектов по предотвращению изменения климата проекты адаптации вряд ли будут приносить доход.

Нынешние призывы к возобновлению конверсии долга в природоохранные инвестиции отчасти основываются на историческом опыте их использования по крайней мере 30 разными странами мира, в основном в 1980-х и 1990-х годах. По сравнению с другими источниками финансирования указанные суммы невелики — по некоторым оценкам, порядка 2,6–6 млрд долл. за три десятилетия с момента первой такой конверсии в 1987 году. Недавние примеры включают конверсию суверенного долга Сейшельских Островов в размере 21,6 млн долл. в 2016 году, которая была новаторской, поскольку в ней участвовали доноры-благотворители и инвесторы в проекты с социально-экономической отдачей, а также было предусмотрено обязательство правительства по сохранению морской среды (World Ocean Initiative, 2020). Другие недавние примеры включают соглашения об обмене долга на проведение природоохранных мероприятий между Соединенными Штатами и Индонезией (в 2011 и 2014 годах) в рамках Закона о сохранении тропических лесов, одно из которых была включено в СВОД+ (см. вставку 5.2). Однако, хотя их фактические масштабы уменьшились по сравнению с предыдущими десятилетиями, предложения некоторых стран были более масштабными, включая предложения Секретаря Содружества о конверсии долга в финансирование адаптации к изменению климата и его предотвращение для малых государств. Другие недавние примеры можно найти в странах от Бутана до Фиджи и Южной Кореи.

Однако по сравнению с предыдущими десятилетиями в 2000-х годах обмен долгов на вложения в природоохранные мероприятия, казалось, терял популярность — тенденция, которую некоторые связывают с повышением конъюнктуры мировой экономики и последствиями реструктурирования долга и программ списания долга

1980-х и 1990-х годов, а другие — с опасениями стран-кредиторов, пострадавших от глобального финансового кризиса, включая Соединенные Штаты, Европейский союз и Японию (Ito et al., 2018; Sheikh, 2018).

Новых систем, сходных с польским Экофондом, пока еще не появилось, — возможно, из-за специфического момента этой инициативы по зачету долга в обмен на принятие природоохранных мероприятий — отхода Польши от централизованного планирования (Caliari, 2020). Эта инициатива по конверсии долга в природоохранные вложения была тщательно подготовлена параллельно с переговорами о структуре экономики и институтов в целом (OECD, 2007: 23). Кредиторы Парижского клуба согласились на дополнительную двустороннюю конверсию долга, которая была организована не как разовая конверсия всей суммы долга. Вместо этого польское правительство ежегодно перечисляло часть суммы погашения долга в местный фонд финансирования, Экофонд, который выделял средства для безвозмездного финансирования проектов в Польше, направленных на решение проблем трансграничного загрязнения воздуха оксидами серы и азота; загрязнения и эвтрофикации Балтийского моря; выброса газов, вызывающих глобальное изменение климата; биологического разнообразия; а также организации уделения отходов и рекультивации загрязненной почвы. Со временем были организованы новые конверсии задолженности другим кредиторам, каждая на разных условиях, и в целом эта система принесла беспрецедентную сумму, превышающую полмиллиарда долларов, которая превосходит все другие конверсии долга меры по защите окружающей среды или природоохранные мероприятия в мире (OECD, 1998).

Конверсия долга представляет собой альтернативу более глубокому реструктурированию суверенного долга в странах с высоким, но устойчивым долгом (т. е. таким, который не создает проблемы платежеспособности). Программы конверсии долга могут быть действенным средством решения проблемы несоответствий в структуре долга развивающихся стран и, в частности, обремененности большими коммерческими долгами и большой государственной задолженностью. Недостатком конверсии долга могут быть высокие транзакционные издержки и затраты на контроль выполнения проектов по программам конверсии. Их сложно

**Вставка 5.2 Что делает банк «зеленым»?**

Чтобы быть эффективным, «зеленый» банк должен явно выделяться среди других банков своими полномочиями, кредитным портфелем и условиями кредитования. *Полномочия*, в частности, должны быть ориентированы на достижение результатов зеленого развития и в соответствии с международными обязательствами, включая ЦУР и Парижское соглашение, даже если они достаточно гибко определены и могут со временем эволюционировать по мере развития возможностей банков и изменения потребностей страны. Некоторые банки выделяют цель инвестирования в самые перспективные новые технологии. Некоторые скорее должны сосредоточиться на нуждах бедных домохозяйств в этой области (напр., Гавайское управление зеленой инфраструктуры). Это важно, потому что роль и полномочия задают рамки деятельности государственных банков и нацеленность их инвестиционных решений, включая категории клиентов и целевые сектора. Они также позволяют заинтересованным сторонам требовать от банков и руководства отчета за отдачу их инвестиций и соблюдения обязательств перед обществом.

*Операционная стратегия* или бизнес-модель должна соответствовать его мандату. Это касается характера привлечения банком финансирования, включая сочетание государственного и частного финансирования, что, в свою очередь, повлияет на сумму предоставляемых им льготных займов и может дать положительные результаты в области окружающей среды и развития. Обследования показывают, что большая часть займов подавляющего большинства зеленых банков предоставляется по ставкам ниже рынка. Но даже если ставки более выгодны по сравнению с рыночными, выполнение этого обязательства может быть проблемой для развивающихся стран. Меньшая часть предлагает финансирование в других формах, таких как участие в акционерном капитале или предоставление гарантий, а еще меньшее их число предоставляет безвозмездное финансирование<sup>26</sup>. Представляется, что все зеленые банки предоставляют техническую помощь. Этот вклад важен, поскольку специализированные банки могут помочь правительствам разработать программу адаптации к изменению климата, включая стратегии регулирования, политику ценообразования и т. п. (Griffiths-Jones, 2021). Для всех банков также важна *финансовая устойчивость*. Это не означает максимальную прибыльность и требует другой системы оценки результативности. Долгосрочная финансовая устойчивость зеленого банка не должна подрывать его способности инвестировать в области с повышенным риском или проекты, где отдача для развития высока, но рентабельность низка — что, вероятно, будет нормой в случае адаптации.

Большинство зеленых банков — самостоятельные организации, созданные в соответствии с законодательством и капитализируемые за счет государственных ассигнований. В некоторых странах (например, Соединенных Штатах) они финансируются за счет перечисления, например, платы за электроэнергию (Зеленый банк Коннектикута и Зеленый банк Нью-Йорка). Однако достижение баланса между надлежащим уровнем доходности для сохранения жизнеспособности банка и более широкими социальными и экологическими требованиями адаптации, не преследующей цели извлечения прибыли, остается сложной задачей<sup>27</sup>.

Некоторые указания на то, как зеленые банки могут проложить этот путь, дает недавний опыт Covid-19. Государственные банки во всем мире приняли незамедлительные и часто резкие меры реагирования, чтобы поддержать усилия своих правительств по обеспечению экономической помощи и устойчивости во время прекращения работы из-за изоляции. Экспресс-анализ, проведенный ЮНКТАД в первые месяцы мер изоляции, показал, что местные и национальные государственные банки и региональные межгосударственные банки во всем мире предприняли максимум возможного, чтобы произвести быстрый и сильный антициклический эффект<sup>28</sup>. Для решения срочных задач некоторые изменили свои полномочия и процедуры; многие увеличили свои кредитные возможности, выпустив облигации или выйдя на международные рынки, иногда впервые; практически все предложили финансирование на льготных или выгодных условиях, а также технические консультации. Те, у кого есть долгая институциональная история, полномочия, подкрепленные необходимыми финансами, и соответствующие показатели результативности, имели наибольшие возможности для принятия действенных мер реагирования. Финансирование адаптации к изменению климата имеет много параллелей с этим опытом.

реализовать, и в прошлом на заключение соглашений о конверсии между всеми сторонами, обычно правительством-получателем, правительством-донором, а также природоохранными

группами страны-получателя и страны-донора, уходило от двух до четырех лет. Однако эти сложности можно уменьшить благодаря координации региональных инициатив, таких как

недавние Инициатива ЭКЛАК по конверсии долга во вложения в адаптацию к изменению климата для Карибского бассейна и Механизм конверсии долга ЭСКАТО для региона Западной Азии.

Облигации Nature Performance Bonds (F4VI 2020) — еще один способ рекапитализации суверенного долга на условиях охраны природы. Любой новый долг будет иметь средство повышения качества кредита типа Брэди в обмен на обязательства потратить деньги на инвестиции, связанные с достижением ЦУР, — обеспеченные выпусками облигаций МФУ или СДР от МВФ. Первоначальный план Брэди был составлен исключительно быстро, но отчасти это связано с тем, что страны-должники по сути отказались платить, а их переговорные позиции были прочными. Неясно, может ли это предложение увенчаться успехом, если оно

исходит не от банков-кредиторов, а от институциональных инвесторов. Сторонники этого подхода настаивают на том, что такая политика должна быть увязана со страновыми программами, разработанными странами-получателями, а также с условиями, которые разрабатываются ими же (см. Caliani, 2020; Griffiths-Jones, 1992; OECD, 2007, среди прочих). Однако, опять же, неясно, как преобразовать их в адаптацию, которая не обеспечивает странам-получателям потока доходов. Кроме того, следует проявлять осторожность, учитывая характер предлагаемых механизмов, ограничивающих политическое пространство развивающихся стран. Они могут еще больше усилить позиции держателей облигаций и международных финансовых учреждений, когда последние могут вводить условия и ограничивать демократическое принятие решений странами-должниками.

## Д. Банки и климатическое финансирование

### 1. Специализированные зеленые банки

Почти все государственные банки, созданные с 2010 года, имеют слово «зеленый» в своем названии или в начале списка своих задач (см. вставку 5.3). По некоторым оценкам, с момента своего создания они предоставили займов на сумму около 24,5 млрд долл. (Whitney et al., 2020). Она не включает займы, предоставленные давно работающими банками с направлениями зеленого кредитования в своей обычной деятельности — например, новыми межгосударственными банками, появившимися после кризиса 2007–2008 годов, в том числе Азиатским банком инфраструктурных инвестиций. Многие государства выразили заинтересованность в создании зеленого банка, как в случае нынешних дискуссий в Соединенных Штатах о новом национальном банке развития с зеленым мандатом. Другие изучают возможность создания зеленого механизма финансирования в рамках существующего банка. Данные обследования показывают, что обычно эту идею отстаивает министерство финансов или центральный банк страны, а не министерство окружающей среды или частный сектор. Основной мотив инвестирования в проекты, связанные с климатом, является вторым,

а не первым приоритетом. Поэтому неясно, будет ли это значительным источником финансирования проектов адаптации по сравнению со смягчением последствий. Как следует из доклада «Состояние зеленых банков» на деятельность по адаптации приходится меньшая часть связанных инвестиций (Exhibit 9, Whitney et al., 2020: 30). Другие давно работающие государственные и межгосударственные банки и банки развития стали улучшать свою зеленую репутацию: так, недавно ЕИБ заявил, что с 2025 года 50 % всех новых кредитов должны вкладываться в низкоуглеродные проекты, и не будут допускаться никакие инвестиции, противоречащие Парижскому соглашению.

В Коста-Рике «Банко популар», созданный в 1969 году правительством Коста-Рики для содействия экономическому развитию, был, например, привлечен в качестве «финансового катализатора» к осуществлению проекта, призванного помочь социально не защищенным людям и общинам адаптироваться к частым засухам, связываемым с изменением климата. Основанная на грантовом финансировании охрана водосборов и совершенствование водопользования входят в число поддерживаемых им адаптационных стратегий. Работа с



правительством Коста-Рики и компаниями по переработке сельхозпродукции, «Банко популар» предоставил грант в размере 9,8 млн долл. в качестве софинансирования наряду с грантом в размере 8,8 млн долл., предоставленным Зеленым климатическим фондом.

Немецкий государственный банк развития «Ка-эф-ве» давно утверждает, что недостаточно устранить причины изменения климата за счет сокращения выбросов, поскольку последствия изменения климата уже ощущаются во многих странах. В 2013–2018 годах он инвестировал 23,6 млрд евро в связанные с климатом проекты в развивающихся странах, из которых около 25 % было направлено на проекты по адаптации и повышению стрессоустойчивости. В их число входят мониторинг ледников в Пакистане, защита от наводнений в Мозамбике и гидрологический мониторинг в Иордании. Как и в приведенном выше примере Коста-Рики, эти государственные банки работают в сотрудничестве с другими учреждениями: в рамках недавнего проекта по защите от наводнений в Бангладеш «Ка-эф-ве» предоставил 15 млн долл. (от Федерального министерства экономического сотрудничества и развития Германии) наряду с 40 млн долл. от ЗКФ и 25 млн долл., предоставленных правительством Бангладеш.

## **2. Многосторонние банки развития с повесткой дня в области изменения климата**

Банки развития имеют хорошие возможности для решения проблемы адаптации по сравнению с другими источниками финансирования, поскольку их сфера деятельности обычно дает им конкретные полномочия предоставлять финансирование на долгосрочный период, по более низким ставкам и на более выгодных условиях. Частный сектор вряд ли будет поддерживать как необходимые такие инвестиции, что указывает на системную проблему, связанную с адаптацией и целями, не связанными с получением прибыли. На сегодняшний день большую часть льготных займов и безвозмездного финансирования предоставили банки развития. Не все МБР и РБР были последовательны в этом отношении, но их роль критически важна с учетом текущих прогнозов и сценария ухудшения в свете доклада МГЭИК 2021 года.

Такого рода межгосударственное финансирование необходимо увеличивать в областях, в которых до сих пор ощущается недостаток ресурсов, что прежде всего касается региональных проектов, среди которых многие климатические проекты считаются менее подходящими для частного финансирования или получения прибыли. Частично компенсируя ограничения недостаточной капитализации национальных банков, за годы, прошедшие после Парижского соглашения, МБР неуклонно наращивали объем своей деятельности по финансированию борьбы с изменением климата. Многие обязались переориентировать свои финансовые решения и инвестиционные портфели, чтобы они соответствовали целям адаптации к изменению климата и его предотвращения. 12 крупнейших МБР приняли пять Добровольных принципов приоритизации изменения климата, а к октябрю 2020 года их примеру последовали 48 таких учреждений.

Основной принцип предоставления финансирования МБР в концептуальном плане, если еще не на практике, вышел за рамки простого роста кредитования климатически ориентированных или зеленых проектов. Теперь МБР и другие члены Международного клуба финансирования развития (МФКР) обязались «поэтапно перейти от финансирования климатических проектов к включению изменения климата — с точки зрения как возможностей, так и рисков — в число основных соображений и его восприятия как "линзы", через которую учреждения вкладывают капитал» (Climate Action in Financial Institutions, 2018; Murphy and Parry, 2020). Это серьезное изменение подхода, направленное на учет климатических соображений и приведение всех финансовых и инвестиционных портфелей банков в соответствие с Парижским соглашением. Эти намеченные изменения представляют собой более масштабную и более сложную задачу, чем мобилизация и отслеживание финансовых вкладов в борьбу с изменением климата в рамках обязательства предоставить на эти цели 100 млрд долл., принятого в 2009 году.

Но задача увеличения масштабов еще не достигнута. В 2019 году девять МБР объявили о своей цели увеличить коллективные глобальные климатические инвестиции к 2025 году как минимум до 65 млрд долл. в год, а в течение этого периода — удвоить часть, предназначенную

для адаптации, до 18 млрд долл. в год (ADB et al., 2019: 1). Они также планируют увеличить софинансирование до 110 млрд долл., из которых менее половины предполагается мобилизовать из прямых частных источников. К 2020 году общая сумма обязательств составила 66 млрд долл. (ADB et al., 2020: 3), однако в то же время, несмотря на то, что все банки объявили о масштабных планах увеличения расходов в ближайшие годы, примерно 6 из 8 ссудили в 2020 году меньше, чем годом ранее. В прошлом году общие расходы на климатическое финансирование увеличили только Всемирный банк и Европейский инвестиционный банк. Это вызывает особую озабоченность у стран с низким доходом, которые в 2020 году получили всего 38 млрд долл., меньше, чем в предыдущем году (41,5 млрд долл.) (ibid: 7). Это могло бы отражать непредвиденные расходы из-за экономических последствий Covid-19, хотя эта причина была прямо названа только в одном–двух случаях сокращения банковского финансирования. Таким образом, хотя с 2015 года наблюдается значительный рост, предстоит еще долгий путь<sup>29</sup>. Адекватность финансирования — не только сумма предоставленных заемных средств, но и их цель в широком спектре деятельности, связанной с климатом. Сами МБР отмечают необходимость увеличения доли, идущей на адаптацию, которая в настоящее время составляет всего 26 % общего объема кредитования. Эта доля увеличилась на 2 п. п. по сравнению с 2019 годом, и, хотя абсолютная сумма такого кредитования в 2020 году показала незначительное увеличение с 15 млрд до 16 млрд долл., она все еще ниже объявленного целевого показателя (таблица 5.4). Это особенно важно для наименее развитых стран и стран с доходом ниже среднего, уже сейчас сталкивающихся с трудностями в преодолении некоторых последствий изменения климата, которым труднее привлекать финансы из других источников и которым больше всего требуется трансформирующий скачок к индустриализации (в идеале, зеленой) и финансирование деятельности, способной приносить устойчивый доход в будущем.

Предварительные данные указывают на то, что банки, в число акционеров которых входят страны с более низкими доходами, например Африканский банк развития и Исламский банк развития, выделяли наибольшую часть финансирования на адаптацию — соответственно 56 %

**ТАБЛИЦА 5.4 Составляющие климатического финансирования по линии МБР в 2020 году**

	Климатическое финансирование МБР (млн долл.)	Доля общего числа в %	Климатическое софинансирование (млн долл.)	Доля общего числа в %
Адаптация	16 100	26	19 954	23
Предотвращение	49 945	81	65 130	77
Государственные заемщики	46 687	71	53 413	63
Частные заемщики	19 358	31	31 672	37
<b>Итого</b>	<b>66 045</b>	<b>100</b>	<b>85 084</b>	<b>100</b>

Источник: Взято из AfDB et al. (2019, 2020).

и 47 % в 2019 году и 63 % и 65 % в 2020 году (AfDB ibid). Напротив, Европейский инвестиционный банк, уделяющий больше внимания Северной Атлантике, в 2019 году потратил на адаптацию только 4 %, в 2020 году — 10 %, а остальное — на борьбу с изменением климата, потенциально способную изменить правила игры. Точно так же Европейский банк реконструкции и развития направил большую часть своих финансовых средств на предотвращение изменения климата. До тех пор, пока страны с низкими доходами не получают выгоды от освоения новых технологий и новых рынков, необходимого для уменьшения антропогенной нагрузки на климат, давнее неравенство будет цементироваться еще больше.

Также очевидно, что в 2020 году по сравнению с 2019 годом софинансирование по-прежнему шире применялось для финансирования проектов по предотвращению изменения климата, чем проектов адаптации, поскольку первые по своему характеру приносят доход; хотя в то же время, что, возможно, неудивительно, в этом году как софинансирование, так и частные заимствования значительно сократились, в то время как государственные заимствования выросли, вызвав опасения, что краткосрочные расходы, связанные с санитарным и экономическим кризисом в этом году, смогут подорвать решение более долгосрочных задач финансирования развития (см. главы I и II «Доклада»). Примечательно также, что кроме межгосударственных МБР львиную долю софинансирования предоставляют

другие государственные источники финансирования, что прежде всего касается стран с низким доходом (таблица 5.5).

Если допустить, что частный сектор будет по-прежнему не склонен вкладывать необходимые инвестиции, даже наряду со значительным софинансированием государственного сектора со стороны МБР, доноров, внутренних государственных источников и т. п., — то каков может быть источник необходимого наращивания капитала для таких инвестиций? Увеличение объема финансирования адаптации к изменению климата (при увеличении безвозмездного финансирования и максимально льготных кредитов) требует значительного наращивания МБР своих общих возможностей кредитования. Для этого, в частности, можно использовать доход от кредитования проектов по предотвращению изменения климата, но это займет слишком много времени, чтобы принести пользу странам, которые сегодня срочно нуждаются в инвестициях в адаптацию. Кроме того, некоторым недокапитализированным МБР уже сейчас сложно сохранить свою жизнеспособность.

В прошлом предлагались, в том числе в прошлых выпусках «Доклада», и другие пути наращивания капитализации. Один из них — увеличение акционерами внесенного ими капитала, и этот путь, возможно, имеет наибольший потенциал при наличии политической воли. Другой — принятие новых акционеров, особенно из числа стран с более высоким доходом, которые могут внести большой вклад в капитал, или пересмотр мандатов и правил работы МБР, чтобы те имели возможность увеличивать кредитное плечо уже имеющихся у них средств. ЮНКТАД давно высказывалась за это (*ДТР-2019*), и прецедент был создан уже в период пандемии. Когда МБР, возглавляемые странами Юга, увеличили объем кредитования на ранних этапах пандемии Covid-19, они сделали это путем перераспределения существующих портфелей и заимствования средств из фондов национального благосостояния стран-членов, корректировки мандатов, переопределения ключевых приоритетов и изменения функций (MacDonald et al., 2020: 361–375). Один МБР Юг — Юг увеличил свои возможности предоставления неотложных кредитов на целых 60 % (*Ibid*).

Другим возможным источником многостороннего финансирования могло бы стать перенацеливание СДР на долгосрочные экологические и принятые странами планы коррекции, включая целевые показатели сохранения природы и сокращения выбросов, а также необходимые инвестиции и бюджеты для достижения этих показателей. Это позволяет создать гибкий механизм в принципе неограниченного финансирования в ответ на давние призывы, в частности, ЮНКТАД к созданию глобального фонда защиты окружающей среды, способного предоставлять предсказуемое и стабильное финансирование на случай чрезвычайных ситуаций без строгих политических условий или ограничивающих критериев приемлемости.

Для быстрого наращивания капитализации все еще можно использовать международные рынки капитала, и большинство МБР полагаются на них<sup>30</sup>. С 2008 года, когда группе шведских пенсионных фондов потребовались высококачественные ликвидные продукты (AAA), которые также могли бы иметь социальную и экологическую отдачу, и Всемирный банк выпустил с этой целью первый зеленый облигационный заем (World Bank, 2008)<sup>31</sup>, он выпустил 185 зеленых облигационных займов в 23 валютах на сумму,

**ТАБЛИЦА 5.5** Партнеры МБР по климатическому софинансированию в 2020 году (млн долл.)

Мобилизация финансов	Страны с		Итого
	низким и средним доходом	высоким доходом	
Частное прямое софинансирование	3 556	2 354	5 910
Частное косвенное софинансирование	6 345	19 417	25 762
Итого, частное софинансирование	9 901	21 771	31 672
Государственное прямое софинансирование	8 366	1 658	10 024
<i>Государственное софинансирование</i>			
Другие МБР	8 150	813	8 962
Члены МКФР	1 774	251	2 026
Другое межгосударственное финансирование	1 946	4 477	6 423
Другое внутреннее государственное финансирование	6 182	19 796	25 978
Итого, государственное прямое и совместное финансирование	26 418	26 995	53 413

*Источник:* Взято из AfDB et al. (2020, 2019).

**ТАБЛИЦА 5.6** Сводная информация о финансировании

<i>Механизмы/учреждения</i>	<i>Примеры</i>	<i>Проблемы</i>
ОПР 19–63 млрд долл. в зависимости от источника	КСР ОЭСР, выплаты по линии РКИКООН	ОПР по-прежнему намного ниже обещанных сумм. Большая часть предоставляется не в виде грантов, а скорее направлена на предотвращение, а не на адаптацию.
Глобальные фонды 8,3 млрд долл.	Зеленый климатический фонд, Адаптационный фонд, НРС и др.	Средств недостаточно для удовлетворения потребностей.
МБР 46 млрд долл.		В основном для предотвращения, не все банки одинаково надежны или эффективны. Банки особенно недокапитализированы и слабы в областях, где потребности наиболее велики.
Гранты или конверсии долга в природоохранные инвестиции — 2,6 млрд долл. с момента создания	Большинство в ЛАК с 1980-х годов; Индонезия, Сейшелы; схемы СВОД+.	Сложность реализации, высокие транзакционные издержки — требуется 2–4 года для согласования между всеми сторонами. Необходимость долгосрочных финансовых обязательств, уязвимость для девальвации валюты. Роль местных и международных природоохранных групп.
Сертифицировано суверенных и корпоративных зеленых облигаций на 100 млрд долл. из условно определенного зеленого рынка в 754 млрд долл.	Выпуск зеленых облигаций развивающихся стран растет (Бутан, Фиджи, Китай); выпуск «облигаций свободы» в развитых странах.	ЭСУ вызывает большие споры; привязаны к активам, а не обеспечиваются активами; даже если внутренние облигации по-прежнему повышают валютную уязвимость; многие не являются льготными; страны считают, что у них недостаточно возможностей их регулирования; все прочие проблемы с другими облигационными и валютными рисками и т. д.
Зеленые банки — 24,5 млрд долл. с момента основания; больше, если учесть «зеленое» кредитование (АБИИ, НБР, МБР и т. д., Всемирный банк)	Обсуждение одного нового «зеленого» банка в Соединенных Штатах из числа многих других.	Риск приватизации в случае получения слишком большой или слишком низкой прибыли... Действительно ли это лучшее вложение?
Центральные банки	Много примеров из развивающихся стран. Сеть экологизации финансовой системы.	Программы COVID не направлены на защиту климата; наоборот, могут вызвать дезадаптацию.
Природоохранные целевые фонды	Более 80 во всем мире, например, Карибский фонд биоразнообразия, основанный в 2018 году с целевым капиталом в 43 млн долл. и сейчас управляющий 70 млн долл. (фонд целевого капитала и фонд погашения).	
Другой рынок — аукционная продажа разрешений	Плата за доступ к морским ИЭЗ, плата за рыболовные лицензии (Индонезия 31 млн долл. в 2018 году, Кирибати 117 млн долл. в виде сборов). Сборы с круизных судов — Антигуа и Барбадос 1,2 млн долл. в 2018 году, 1,50 долл. с человека.	Эти мероприятия предназначены для привлечения средств на природоохранные цели, но могут потребоваться для других бюджетных целей, не связанных с адаптацией.

эквивалентную 15 млрд долл., и многие другие МБР, в том числе возглавляемые странами Юга, последовали его примеру<sup>32</sup>. Высокий профиль и аналогичный бум спроса на зеленые облигации имеет место в национальном и корпоративном пространстве, хотя есть много причин полагать, что это больше связано с поиском доходности в условиях ее низкого уровня, чем со стремлением получить конкретную социальную и экологическую отдачу. МБР могли бы лучше использовать

хотя бы часть этих средств, поскольку они активно участвуют в проектах с зеленой поддержкой. Вполне вероятно, что многие инвесторы, искренне заинтересованные в поддержке финансирования, связанного с климатом, предпочтут

покупать облигации Всемирного банка и других МБР. Однако примечательно, что эти договоренности обычно выходят за рамки сферы менее крупных фондов или индивидуальных инвесторов.

## Е. Рекомендации по политике

Триединый императив наращивания климатического финансирования, направления его туда, где оно необходимо, и обеспечения благоприятных условий для развивающихся стран как в торговле (отделение правил международной торговли от политики адаптации к изменению климата), так и в финансировании (длительные сроки погашения, льготное или безвозмездное финансирование) должен выполняться путем проведения ряда конкретных политических реформ, некоторые из которых перечислены ниже.

В настоящее время помощь адаптации к изменению климата со стороны международного сообщества по-прежнему зависит от сочетания краткосрочной помощи, долгосрочных условий бюджетной консолидации и превентивных схем самострахования от катастрофических рисков. Однако этого крайне недостаточно для устранения системного воздействия возобновляющихся и все более частых шоков, связанных с изменением климата.

По своей природе безвозмездное финансирование или механизмы максимально льготного кредитования служат ключом к решению проблемы адаптации. В то же время любое предоставленное финансирование даст наибольшую отдачу, если оно будет вписываться в общую финансово-промышленную политику, разработанную и реализуемую государством развития, ответственно относящемуся к климату (см. главу IV).

Таким образом, это — *первый приоритет* стратегического подхода к адаптации к изменению климата. Государство, ответственно относящееся к климату, должно быть катализатором, а не просто устранять «рыночные сбои», и не должно ограничивать себя «снижением риска» для других, получающих прибыль и реализующих положительные результаты сверх своей доли. Системный риск, связанный с этим,

требует наличия регулятора и координатора частного зеленого финансирования, как и в случае финансового сектора в целом. Такие его функции должны рассматриваться как средство предотвращения деструктивных тенденций сегодняшнего ультраликвидного финансового сектора, чья имманентная нацеленность на доходность несовместима с необходимыми усилиями по предотвращению изменения климата, не говоря уже о более серьезных требованиях адаптации.

Большая часть усилий по адаптации также должна быть предпринята на местном уровне (DCF Alliance, 2019). Подавляющее большинство финансовых средств для адаптации, по-видимому, получают крупные финансовые учреждения, нацеливающиеся на крупномасштабные проекты, которые не обязательно способствуют местным усилиям или соответствуют приоритетам адаптации на местном уровне. Усилия по финансированию борьбы с изменением климата, предпринимаемые под местным руководством, должны следовать принципам, обеспечивающим наиболее действенное реагирование на проблемы и риски, связанные с управлением и климатом, включая: i) планирование под руководством общин, которое опирается на существующие самостоятельные институты и поддерживает их, а также способствует ii) социальной включенности людей, маргинализированных из-за изменения климата, и iii) процесс гибкого и адаптивного управления для инвестирования в стрессоустойчивость с iv) упором на предоставлении общественных благ (DCF Alliance, 2019: 4).

До тех пор пока не будет найден правильный баланс, все самые благие намерения не принесут пользы или останутся без внимания. Как показано выше, на сегодняшний день активное использование зеленых облигаций, рынка торговли квотами на выбросы углерода или даже средств для восстановления после Covid-19

в недостаточной степени способствовало адаптации развивающихся стран к изменению климата (Gallagher and Carlin, 2020). Можно выделить два уровня реформ для финансирования решения задачи адаптации: во-первых, шаги в поддержку мобилизации государством развития, ответственно относящимся к климату, финансовых ресурсов для инвестиций в предотвращение изменения климата и адаптацию к нему и, во-вторых, реформирование способа климатического управления на международном уровне.

Первая группа реформ должна ставить следующие цели:

- **Помощь.** Обязательства по ОПР и обещания по ее предоставлению необходимо выполнить и пойти дальше, чтобы увеличить долю дополнительного финансирования, предназначенного для адаптации к изменению климата и повышения стрессоустойчивости. Для адаптации крайне важны *максимально льготные ссуды и безвозмездная помощь*. Они могут быть профинансированы за счет выпуска зеленых облигаций и налога по типу налога *Тобина* или за счет перенаправления субсидий на ископаемое топливо. При этом необходимо учитывать особые потребности наименее развитых стран и стран с доходом ниже среднего, а также стран-экспортеров ископаемого топлива, которые нуждаются в постепенной перестройке этих углеродоемких отраслей и соответствующей страховочной сети для покрытия климатической задолженности.
- **Облегчение бремени задолженности и списание долга** развивающихся стран должны быть включены в климатическую повестку дня. Реализация Повестки дня на период до 2030 года вызывала сомнения еще до кризиса Covid-19 в свете бремени задолженности многих развивающихся стран, но в эпоху после пандемии эти страны сталкиваются с еще более серьезными проблемами при решении своих задач повышения устойчивости к изменению климата. Очевидной отправной точкой может стать задолженность стран Группы двадцати уязвимых стран (У20), но увязка климатического и долгового кризисов подчеркивает
- **Банковский сектор.** Необходимы адекватно финансируемые *зеленые государственные и межгосударственные банки и банки развития*, располагающие экспертами по проблемам изменения климата на муниципальном, национальном и региональном уровне. Их полномочия и показатели работы должны соответствовать этой цели. Многосторонние банки развития нуждаются в дополнительном капитале для увеличения поддержки зеленых инвестиций при уменьшении финансирования производств, связанных с добычей и использованием ископаемого топлива или загрязнением окружающей среды, и их деятельность должна быть согласована с Парижским соглашением и их обязательствами «отстроить лучше, чем было» при выходе из нефтегазового и угольного сектора и встраивании в переходные процессы, которые помогают людям и этим отраслям совершить такой скачок. Необходимо будет отменить политические условия и ослабить смирительную рубашку рейтинга AAA для поддержки экспериментальных или новых зеленых технологий и предприятий. Странам «семерки» необходимо использовать свои полномочия акционеров, чтобы направлять МБР в этом направлении. *Региональные банки развития* и многосторонние банки развития могли бы также покупать зеленые облигации развивающихся стран, гарантируя более стабильный спрос на такие облигации и более легкий доступ развивающихся стран к долгосрочному капиталу. Это также могло бы благоприятно сказаться на их доходности и, таким образом, в определенной степени способствовать снижению бремени обслуживания внешнего долга.
- **Рынки облигаций.** Доступ к недорогостоящему долгосрочному финансированию имеет важное значение для развивающихся стран в плане решения их задач в областях развития и изменения климата, а рынок зеленых облигаций служит важным способом привлечения такого долгосрочного финансирования. Тем не менее регулятивные стандарты отстают от роста рынка

зеленых облигаций: многие обязательства по раскрытию информации носят добровольный характер, механизмы защиты прав эмитентов и держателей облигаций развиты недостаточно; должны быть предусмотрены механизмы, позволяющие избежать «зеленого камуфляжа». Эти недостатки должны быть устранены частным сектором, а также национальными и международными регулирующими органами. Необходимо согласовать и внедрить *соответствующие стандарты* и механизмы обеспечения соблюдения правил, чтобы гарантировать, что зеленые облигации останутся зелеными, что зеленые сберегательные облигации, выпущенные государствами, будут *служить интересам* их населения, что использование зеленых облигаций будет правильно *контролироваться и обеспечиваться* государствами-эмитентами, что как *инвесторы, так и эмитенты облигаций будут защищены* в течение периода обращения облигации, что «зеленый камуфляж» *будет выявляться и наказываться*, а стандарты сертификации были прозрачными и согласованными и реализовывались должным образом. В свете масштаба проблемы нормативно-правовая база регулирования рынка зеленых облигаций должна подкрепляться *соответствующим уровнем финансирования и*

*кадрового обеспечения* на национальном и международном уровне.

*Вторым* приоритетом было бы признание адаптации к изменению климата общественным благом (ср. Timisel, 2021) на международном уровне и создание соответствующих механизмов управления. Такое признание отразило бы реальность, уже испытываемую развивающимися странами, которые пытаются экологизировать свой экспорт и финансировать решение задач адаптации к изменению климата, а также позволило бы им получить доступ к зеленым технологиям и адаптировать их к своим национальным траекториям роста. На международном уровне фонд адаптации к изменению климата, предложенный некоторыми странами в ВТО<sup>33</sup>, может помочь странам в экологизации их экспорта. Фонд торговли и окружающей среды мог бы финансировать дополнительные затраты на закупку критически важных технологий, предоставлять гранты на конкретные зеленые технологии, финансировать совместные исследования, разработки и демонстрационные проекты, а также создание центров, бирж и механизмов передачи технологий. Эта мера также обеспечила бы необходимую институциональную координацию на международном уровне для решения крайне насущных финансовых, технологических и экономических задач климатически ответственного развития.

## Ф. Заключение

В условиях растущей интенсивности серьезных экстремальных явлений первоочередное внимание должно уделяться адаптации. Необходимые институциональные реформы должны быть направлены на отход от принципов регулирующего и создающего условия для функционирования рынка государства к зеленому государству развития, которое будет само определять свои долгосрочные приоритеты адаптации к изменению климата и экономические траектории.

Торговля играет важную роль в формировании путей устойчивого развития. Однако попытки либерализовать торговлю в областях экспортных интересов развитого мира и опора на такие действия, как МПКУ, могут только подорвать

способность развивающихся стран использовать торговлю как средство развития.

Содействие адаптации к изменению климата в развивающихся странах с помощью торговых соглашений потребует передачи зеленых технологий без ограничительных патентов, соответствующего ОДР в торговле экологическими товарами и услугами, чтобы поставщики этих товаров и услуг в развивающемся мире могли рассчитывать на равные правила игры и сохранение политического пространства для содействия диверсификации экспорта.

Поскольку выбросы CO<sub>2</sub>, образовавшиеся при производстве товаров в обороте международной

торговли, не превышают 27 % всех выбросов, торговые правила должны быть отделены от целей адаптации к изменению климата, особенно в ВТО, и странам должно быть предоставлено достаточное политическое пространство для проведения своей политики адаптации к изменению климата. Необходимо применять методы стимулирования, такие как объявление передачи зеленых технологий и ограничение патентов на эти технологии.

Год пандемии еще может оказаться годом трансформации на пути к выработке более масштабного подхода к финансированию усилий по решению проблем адаптации, но препятствия высоки и время вышло. Отрадно, что Соединенные Штаты объявили о своем обязательстве выделять 5,7 млрд долл. в год на климатическое финансирование для развивающихся стран к 2024 году. Тем не менее «в сопоставлении как с потребностями, так и с суммами, расходуемыми внутри страны, это ничтожно малая сумма... отсутствие действительно глобального ответа на пандемию — дурное предзнаменование для совместных действий по борьбе с изменением климата» (Wolf, 2021).

Необходима гораздо более видимая и ведущая рука государственных финансовых учреждений на всех уровнях. Около 75 лет назад план Маршалла помог обеспечить совместное процветание разрушенных войной стран. Сегодня изменение климата — это вызов человечеству, который требует такого же комплексного, упреждающего и стратегического подхода. В этой главе рассматривались имеющиеся варианты. Однако глобальный экологичный структурный фонд мог бы поддержать перестройку в развивающихся странах и предоставить финансирование для инициатив как по адаптации, так и по предотвращению изменения климата в качестве абсолютного приоритета. Это принесло бы дивиденды не только развивающимся странам, но и развитым странам. Это поможет создать антициклические буферы, повысить стрессоустойчивость и включенность общества на местном и национальном уровне, а также будет способствовать утверждению такой модели роста, при которой повышение глобальной температуры может остаться ниже критического уровня 1,5 °C.

## Примечания

- 1 WT/CTE/W/249.
- 2 <https://sdg.iisd.org/commentary/policy-briefs/wto-members-assess-mc12-options-for-trade-environmental-sustainability-work/>.
- 3 См. [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/04-wto\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto_e.htm).
- 4 См. [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm).
- 5 <https://www.mfat.govt.nz/en/media-and-resources/climate-change-ministers-express-support-for-the-agreement-on-climate-change-trade-and-sustainability-at-cop25/>.
- 6 По сообщениям СМИ, Европейский союз планирует использовать ожидаемые поступления от планируемого механизма пограничного налога на выбросы углерода в размере 10 млрд евро в год для погашения задолженности, возникшей в связи с его мерами по взысканию; *Financial Times* (2021). EU carbon border tax will raise nearly €10bn annually. 6 July.
- 7 В зависимости от конкретики исключение по климатическим соображениям и/или мирная оговорка такого рода также могут помочь в решении проблемы ограничения регулирования ввиду действия таких правовых механизмов, как урегулирование споров между инвесторами и государством (УСИГ), которые в несоразмерной степени расширяют сферу влияния инвесторов на процесс принятия государственной политики, часто за счет инициатив, способствующих развитию и борьбе с изменением климата (Tienhara, 2017).
- 8 Финансирование мероприятий по борьбе с изменением климата призвано поддержать общие усилия по сокращению выбросов парниковых газов, совместимые с развитием при низком уровне выбросов, например производство электроэнергии из возобновляемых источников или энергоэффективное строительство. Финансирование мероприятий по адаптации, скорее, связано с конкретными проектами и с займами



- с конкретной географической привязкой, которые непосредственно влияют на уязвимость для изменения климата, например повышение устойчивости малых островных государств к стихийным бедствиям.
- 9 Как отмечалось в главе III, имеется множество потенциальных источников финансирования инвестиций в мероприятия по борьбе с изменением климата, позволяющих гарантировать достижение странами поставленной цели вложения инвестиций. См. далее *ДТП-2019*.
  - 10 Подробнее об ограничениях и опасностях ориентации на частное финансирование для обеспечения лидерства в устойчивых инвестициях см. Fancu, 2021.
  - 11 Включая Австралию, некоторые институты Европейского союза и Нидерланды. Дания, Швейцария и Швеция внесли более 95 % своих вкладов в виде безвозмездной помощи. В то же время страны, которые в целом предоставили значительно большие суммы, такие как Германия и Япония, при меньшем удельном весе в них безвозмездного финансирования предоставили значительную сумму в абсолютном выражении (Oxfam, 2020: 10). Главное, что необходимо увеличить предоставление безвозмездного финансирования из всех источников.
  - 12 <https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/global-landscape-of-climate-finance-2019/>.
  - 13 В 2015 году Соединенные Штаты обязались удвоить финансирование адаптации по многосторонним и двусторонним каналам до 800 млн долл. в год для развивающихся стран к 2020 году. См. <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/12/250495.htm>. С 2010 по 2015 год общий объем финансирования адаптации составил 2,57 млрд долл. США, в среднем 428 млн долл. США (US State Department, n.d.). См. последнее заявление президента Байдена: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/23/fact-sheet-president-bidens-leaders-summit-on-climate/>.
  - 14 См.: <https://adaptationexchange.org/adaptationActionAgenda>.
  - 15 Statement in Response to the Sixth Assessment Report of the IPCC, 2021. 10 August 2021.
  - 16 Созданная в 2009 году, но официально учрежденная в Лиме (Перу) в 2015 году, группа 48 стран представляет 1,3 млрд человек и включает Афганистан, Бангладеш, Барбадос, Бутан, Буркина-Фасо, Камбоджу, Коморские Острова, Колумбию, Коста-Рику, Демократическую Республику Конго, Доминиканскую Республику, Эфиопию, Фиджи, Гамбию, Гану, Гренаду, Гватемалу, Гаити, Гондурас, Кению, Кирибати, Ливан, Мадагаскар, Малави, Мальдивы, Маршалловы Острова, Монголию, Марокко, Непал, Нигер, Папуа — Новую Гвинею, Палау, Палестину, Филиппины, Руанду, Сент-Люсию, Самоа, Сенегал, Шри-Ланку, Южный Судан, Судан, Объединенную Республику Танзанию, Тимор-Лешти, Тувалу, Вануату, Вьетнам, Йемен. См. <https://www.v-20.org/members>.
  - 17 Сэр Дэвид Кинг, глава Центра восстановления климата, Оксфорд, записал в «Файнэншл таймс» подкаст “Can Climate damage be repaired?” 12 August 2021. URL: <https://www.ft.com/content/5804b93f-8b80-40c4-9b30-3d8b9bf8da3d>.
  - 18 В этом обсуждении мы используем группировку стран Всемирного банка.
  - 19 Судан составляет исключение.
  - 20 См.: <https://www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf>.
  - 21 Методика описана здесь: [https://gain.nd.edu/assets/254377/nd\\_gain\\_technical\\_document\\_2015.pdf](https://gain.nd.edu/assets/254377/nd_gain_technical_document_2015.pdf).
  - 22 “Give me a place to stand, and a lever long enough, and I will move the world”. — «Дайте мне точку опоры, и я переверну Землю».
  - 23 Согласно Инициативе климатических облигаций (ИКО), «строгие научные критерии обеспечивают соответствие сертифицированных облигационных выпусков и займов задаче удержания потепления в пределах 2 градусов по Цельсию, поставленной в Парижском соглашении».
  - 24 Существуют также долговые инструменты ЭСУ, которые не сертифицированы и не объявлены как зеленые или социальные облигации или облигации, соответствующие целям устойчивости. Несертифицированные зеленые долговые инструменты называют «климатическими или связанными с климатом облигациями».
  - 25 См., например: Ehlers and Packer, 2017; Zerbib, 2016; Larcker and Watts, 2019; Hachenberg and Schiereck, 2018; Kapraun et al., 2019.
  - 26 На основе выборки 27 зеленых банков в Whitney et al., (2020).
  - 27 Часть пути может заключаться в нацеливании на заинтересованных мелких инвесторов, а не только на крупных институциональных инвесторов. Зеленый банк Коннектикута, «Си-джи-би», созданный в 2011 году и специализирующийся на возобновляемых источниках энергии, недавно начал инновационную программу выпуска

- облигаций, которые можно приобрести траншами по 1000 долл. на 15 лет, для домохозяйств и «обычных граждан» с гарантией того, что средства будут использованы для устанавливаемых на крыше фотоэлектрических систем. Выпуск облигаций был раскуплен в течение двух недель, при этом спрос превысил предложение банка.
- 28 Проведенный ЮНКТАД в середине 2020 года в сотрудничестве с Европейской сетью задолженности и развития, Проектом муниципальных услуг и группой 24 исследователей и четырех региональных межгосударственных банков и финансовых ассоциаций, это был первый обзор государственных банков и их реакции на Covid-19. URL: <https://unctad.org/webflyer/public-banks-and-covid-19-combatting-pandemic-public-finance>.
- 29 Обещанные 65 млрд долл. на 2019 год кажутся значительным увеличением по сравнению с предыдущими годами, но отчасти это связано с тем, что они включают кредитование ЕИБ европейских стран, которое ранее не учитывалось. Если включить только страны — развивающиеся рынки и развивающиеся страны, то обязательства по предоставлению кредитов на 2019 год показывают меньшее увеличение — с 43,1 млрд долл. до 46,5 млрд долларов.
- 30 ИСБР выпустил специальные «ковидные облигации» и заимствовал у других МБР; НБР также выпустил специальный «коронавирусный» облигационный заем.
- 31 <https://www.worldbank.org/en/events/2018/11/16/from-evolution-to-revolution-10-years-of-green-bonds>.
- 32 Спрос остается высоким, и подписка на новые облигации обычно существенно превышает сумму займа, даже если он крайне велик, как видно из недавнего предложения в мае 2021 года пятилетних «облигаций устойчивого развития» с рейтингом AAA на сумму 2,5 млрд долларов. При годовой доходности 0,963 % они имели один из самых низких в секторе и были раскуплены в основном центральными банками и официальными институтами (скупившими 63 % выпуска). Часть их также выкупили пенсионные фонды и фонды, управляющие активами (18 %). [https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/05/18/world-bank-usd-2\\_5-billion-5-year-bond-mobilizes-finance-for-sustainable-development](https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/05/18/world-bank-usd-2_5-billion-5-year-bond-mobilizes-finance-for-sustainable-development).
- 33 Фонд торговли и окружающей среды был предложен Индией и Китаем в 2011 году. Подробнее см.: [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=104702,98548,101134,90606,71962,99113,92836,94001,92436,58038&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=104702,98548,101134,90606,71962,99113,92836,94001,92436,58038&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True).

## Литература

- AfDB, ADB, AIIB, EBRD, EIB, IDBG, IsDB and WBG (2019). Joint Report on Multilateral Development Banks' Climate Finance 2019. African Development Bank (AfDB), the Asian Development Bank (ADB), the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), the European Investment Bank (EIB), the Inter-American Development Bank Group (IDBG), the Islamic Development Bank (IsDB) and the World Bank Group (WBG). Available at <https://publications.iadb.org/publications/english/document/2019-Joint-Report-on-Multilateral-Development-Banks-Climate-Finance.pdf>.
- AfDB, ADB, AIIB, EBRD, EIB, IDBG, IsDB and WBG (2020). Joint Report on Multilateral Development Banks' Climate Finance 2020. African Development Bank (AfDB), the Asian Development Bank (ADB), the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), the European Investment Bank (EIB), the Inter-American Development Bank Group (IDBG), the Islamic Development Bank (IsDB) and the World Bank Group (WBG). Available at <https://publications.iadb.org/publications/english/document/2020-Joint-Report-on-Multilateral-Development-Banks-Climate-Finance.pdf>.
- the Inter-American Development Bank Group (IDBG), the Islamic Development Bank (IsDB) and the World Bank Group (WBG). Available at <https://www.afdb.org/en/documents/2020-joint-report-multilateral-development-banks-climate-finance>.
- Attridge S and Engen L (2019). Blended finance in the poorest economies: The need for a better approach. Overseas Development Institute Report. London. April. Available at <https://www.odi.org/publications/11303-blended-finance-poorest-countries-need-better-approach> (accessed 19 October 2021).
- Barrowclough D (2020). South-South public finance: A rapid review of cooperation and resilience to face Covid-19. In: McDonald DA, Marois T and Barrowclough D, eds. *Public Banks And Covid-19: Combatting The Pandemic With Public Finance*. Municipal Services Project, UNCTAD and Eurodad. Kingston, Geneva, Brussels.

- Bhandary R, Gallagher KS and Zhang F (2021). Climate finance policy in practice: A review of the evidence. *Climate Policy*. 21(4): 529–545.
- Bracking S and Leffel B (2021). Climate finance governance: Fit for purpose? *Climate Change*. 12(4):e709. Available at doi: <https://doi.org/10.1002/wcc.709>.
- Buchner B, Clark A, Falconer A, Macquarie R, Meattle C, Tolentino R and Wetherbee C. (2019). Global Landscape of Climate Finance 2019. Climate Policy Initiative. Available at <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2019/11/2019-Global-Landscape-of-Climate-Finance.pdf>.
- Buhr B, Volz U, Donovan C, Kling D, Lo Y, Mirinde V and Pullin N (2021). *Climate Change and the Cost of Capital in Developing Countries: Assessing the Impact of Climate Risks on Sovereign Borrowing Costs*. Available at <https://www.v-20.org/category/resources/publications/cost-of-capital>.
- Caliari A (2020). Linking debt relief and sustainable development: Lessons from experience. Background Paper No. 2. Debt Relief for Green and Inclusive Recovery Project. Available at <https://drgr.org/files/2020/11/BackgroundPaper2-Lessons-from-Experience.pdf>.
- Christophers B (2017). Climate change and financial instability: Risk disclosure and problems of neoliberal governance. *Annals of the American Association of Geographers*. 107(5): 1108-1127.
- Christophers B (2019). Environmental beta or how institutional investors think about climate change and fossil fuel risk. *Annals of the American Association of Geographers*. 109(3): 754–774.
- Climate Action in Financial Institutions (2018). Principles for mainstreaming climate action. Available at <https://www.mainstreamingclimate.org>.
- DCF Alliance (2019). The devolved climate finance mechanisms: Principles, implementation and lessons from four semi-arid countries. Available at <https://pubs.iied.org/g04424>.
- De Melo J and Solleder JM (2020). The EGA negotiations: Why they are important, why they are stalled, and challenges ahead. *Journal of World Trade*. 54(3): 333–347.
- Deschryver P and de Mariz F (2020). What future for the green bond market? How can policymakers, companies, and investors unlock the potential of the green bond market? *Journal of Risk and Financial Management*. 13(3):1–26. Available at <https://ideas.repec.org/a/gam/jjrfmx/v13y2020i3p61-d336328.html>.
- Ehlers T and Packer F (2017). Green bond finance and certification. Quarterly Review. Bank for International Settlements.
- EPG-GFG (2018). Report of the G20 Eminent Persons Group on Global Financial Governance. Global Finance Governance. Available at <https://www.globalfinancialgovernance.org/report-of-the-g20-epg-on-gfg/>.
- European Commission (2021). Legislative Train Schedule: A European Green Deal. Carbon border adjustment mechanism as part of the European Green Deal, before 2021-07. Accessed 18 August 2021. Available at <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-carbon-border-adjustment-mechanism>.
- GATT (1991). Services Sectoral Classification List. Document MTN.GNG/W/120. 10 July.
- Gallagher KP and Carlin FM (2020). *The Role of the IMF in the Fight Against COVID: The IMF COVID Response Index*. Global Development Policy Center. Available at <https://www.bu.edu/gdp/2020/09/15/the-role-of-imf-in-the-fight-against-covid-19-the-imf-covid-19-response-index/>.
- Gallagher K and Kozul-Wright R (2021). *The Case for a New Bretton Woods*. Polity Press. Cambridge.
- Georgieva K (2020). A new Bretton Woods moment. Speech. 15 October. Available at <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/10/15/sp101520-a-new-bretton-woods-moment>.
- Goldberg E (2019). Regulatory cooperation – a reality check. Associate Working Paper No. 115. Mossavar-Rahmani Center for Business and Government. Available at <https://www.hks.harvard.edu/centers/mrcbg/publications/awp/awp115>.
- G7 Trade Ministers' Communiqué (2021). The Joint Communiqué issued by the G7 countries at the G7 Trade Track on 28 May 2021. United Kingdom Department for International Trade. Available at <https://www.gov.uk/government/news/g7-trade-ministers-communiqué>.
- Griffiths-Jones S (1992). Conversion of official bilateral debt: the Opportunities and issues. In: *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992*. World Bank. Washington, D.C. Available at <http://www.stephanygj.net/papers/ConversionOfOfficialBilateralDebt1993.pdf>.
- Guardian (2021). Green investing 'is definitely not going to work', says ex-BlackRock executive. 3 March. Available at <https://www.theguardian.com/business/2021/mar/30/tariq-fancy-environmentally-friendly-green-investing>.
- Guzman M and Stiglitz JE (2016). Creating a framework for sovereign debt restructuring that works. In: Guzman M, Ocampo JA and Stiglitz JE, eds. *Too Little, Too Late: The Quest to Resolve Sovereign Debt Crisis*. Columbia University Press. New York: 3–32.

- Hachenberg B and Schiereck D (2018). Are green bonds priced differently from conventional bonds? *Journal of Asset Management* 19(6): 371–383.
- Ito H, Sekiguchi R and Yamawake T (2018). Debt swaps for financing education: Exploration of new funding resources. *Cogent Economics & Finance*. 6(1):1563025.
- Kapraun J, Latino C, Scheins C and Schlag C (2019). (In)-Credibly green: Which bonds trade at a green bond premium? (April 29, 21). Proceedings of Paris December 2019 Finance Meeting EUROFIDAI - ESSEC.
- Khor M, Montes MF, Williams M and Yu VPB (2017). Promoting sustainable development by addressing the impacts of Climate Change response measures on developing countries. Research Paper No. 81. South Centre. Available at [https://martinkhor.org/wp-content/uploads/2019/10/RP81\\_Promoting-Sustainable-Development-by-Addressing-the-Impacts-of-Climate-Change-Response-Measures-on-Developing-Countries\\_EN-1.pdf](https://martinkhor.org/wp-content/uploads/2019/10/RP81_Promoting-Sustainable-Development-by-Addressing-the-Impacts-of-Climate-Change-Response-Measures-on-Developing-Countries_EN-1.pdf).
- Klusak P, Agarwala M, Burke M, Kraemer M and Mohaddes K (2021). Rising temperatures, falling ratings: The effect of climate change on sovereign creditworthiness. Working Papers in Economics No. 2127. University of Cambridge.
- Kozul-Wright R, Banga R, Fortunato P, Maestre N, Poon D and Wang D (2019). From development to differentiation: Just how much has the world changed. Research Paper No. 33. UNCTAD, Available at [https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2019d5\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2019d5_en.pdf).
- Larcker DF and Watts E (2019). Where's the Greenium? Working Paper No. 239. Stanford University Graduate School of Business.
- Lowe S (2019). The EU should reconsider its approach to trade and sustainable development. Centre for European Reform. 31 October. Available at <https://www.cer.eu/insights/eu-should-reconsider-its-approach-trade-and-sustainable-development>.
- Murphy D and Parry J (2020). *Filling the Gap: A review of Multilateral Development Banks' efforts to scale up financing for climate adaptation*. International Institute for Sustainable Development (IISD). Manitoba.
- Noor R (2019). Global Overview and Market Analysis of Green Bond. MIT Climate. Available at <https://climate.mit.edu/posts/global-overview-and-market-analysis-green-bond> (accessed on 18 February 2021).
- OECD (1998). Swapping debt for the environment: The Polish Ecofund. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2007). *Lessons Learnt from Experience with Debt-for-Environment Swaps in Economies in Transition*. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris.
- OECD (2017). Trade in services related to the environment. Document COM/TAD/ENV/JWPTE(2015)61/FINAL.COM/TAD/ENV/JWPTE(2015)61/FINAL. 27 March.
- OECD (2018). International trade and the transition to a more resource efficient and circular economy – concept paper. Document COM/TAD/ENV/JWPTE(2017)3/FINAL.
- OECD (2019). Report on a set of policy indicators on trade and environment. Document COM/TAD/ENV/JWPTE(2018)2/FINAL.
- OECD (2021). *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries: Aggregate Trends Updated with 2019 Data*. Available at <https://www.oecd.org/env/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-aggregate-trends-updated-with-2019-data-03590fb7-en.htm>.
- Oxfam (2020). Climate Finance Shadow Report 2020: Assessing Progress Towards the \$100 billion commitment. Oxford: Oxfam International.
- Pigato M, Black S, Dussaux D, Mao Z, McKenna M, Rafaty R and Touboul S (2020). *Technology Transfer and Innovation for Low-Carbon Development*. World Bank Group. Washington, D.C.
- Sheikh PA (2018). Debt-for-Nature initiatives and the Tropical Forest Conservation Act (TFCA): Status and implementation. Report. Congressional Research Service. Government of the United States.
- Steinfatt K (2020). Trade policies for a circular economy: What can we learn from WTO experience? Staff Working Paper ERSD-2020-10. World Trade Organization Available at [https://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/ersd202010\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd202010_e.htm).
- Tiedemann J, Piatkov V, Prihardini D, Benitez JC and Zdzienick A. (2021). Meeting the Sustainable Development Goals in small developing states with climate vulnerabilities: Cost and financing. Working Paper No. 21/62. International Monetary Fund.
- Tienhara K (2017). Regulatory chill in a warming world: The threat to climate policy posed by investor-state dispute settlement. *Transnational Environmental Law*. 7(2): 229–250. Available at <https://doi.org/10.1017/S2047102517000309>.
- Timisel C (2021). Financing climate change adaptation: International initiatives. *Sustainability*. 13(12). 6515.
- UNCTAD (TDR 2015). *Trade and Development Report 2015: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva).

- UNCTAD (TDR 2017). *Trade and Development Report 2017: Beyond Austerity – Towards a Global New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2018). *Trade and Development Report 2018: Power, Platforms and the Free Trade Delusion*. (United Nations publication. Sales No. E.18.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2019). *Trade and Development Report 2019: Financing a Green New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.15. Geneva).
- UNCTAD (TDR 2020). *Trade and Development Report, 2020: From Global Pandemic to Prosperity for All: Avoiding another Lost Decade*. (United Nations publication. Sales No. E.20.II.D.30. New York and Geneva).
- UNEP (2020). *Adaptation Gap Report 2020*. United Nations Environment Programme. Available at <https://unepdtu.org/wp-content/uploads/2021/01/adaptation-gap-report-2020.pdf>.
- United States Congress,(1992). *Trade and Environment: Conflicts and Opportunities*. Office of Technology Assessment. OTA-BP-ITE-94. U.S. Government Printing Office. Washington, D.C.
- US State Department (2015). *Overview of the Global Climate Change Initiative U.S. Climate Finance 2010–2015*. United States Department of State. Available at <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/250737.pdf>.
- Vincent K (2021). Political Economy of Adaptation. Unpublished background paper prepared for Trade and Development Report 2021.
- Wetengere KK (2018). Is the banning of importation of second-hand clothes and shoes a panacea to industrialization in East Africa? *African Journal of Economic Review*. 6(1): 119–141.
- Whitney A, Grbusic T, Meisel J, Cid AB, Sims Dand Bodnar P (2020). *State of Green Banks 2020*. Rocky Mountain Institute. Available at <https://rmi.org/insight/state-of-green-banks-2020/>.
- Wolf M (2021). The G20 has failed to meet its challenges. *Financial Times*. 13 July.
- World Bank (2020). *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*. World Bank Group. Washington, D.C.
- World Ocean Initiative (2020). “Seychelles swaps debt for nature”. Blue Finance blog. 8 April 2020. Available at <https://ocean.economist.com/blue-finance/articles/seychelles-swaps-debt-for-nature>.
- WTO (2004). Non-tariff barrier notifications. Negotiating Group on Market Access. TN/MA/W/46/Add.8/Rev.1. 18 November. World Trade Organization.
- WTO (2010). Market access for non-agricultural products. Negotiating Text on Liberalizing Trade in Remanufactured Goods. Communication from Japan, Switzerland, and the United States. Document TN/MA/W/18/Add.16/Rev.4. 9 July. World Trade Organization.
- WTO (2011). WTO negotiations on environmental goods and services: Addressing the development dimension for a “triple-win” outcome. TN/TE/W/79. World Trade Organization.
- WTO (2021). Trade and environmental sustainability structured discussions – Communication by the European Union. Document INF/TE/SSD/W/7. World Trade Organization.
- Yamano N and Guilhoto J (2020). CO<sub>2</sub> emissions embodied in international trade and domestic final demand: Methodology and results using the OECD Inter-Country Input-Output Database. Science, Technology and Industry Working Papers No. 2020/11. Organisation for Economic Co-operation and Development OECD. Available at <https://doi.org/10.1787/8f2963b8-en>.
- Zerbib OD (2016). Is there a green bond premium? The yield differential between green and conventional bonds. *The Journal of Banking and Finance*. 98(2019): 39-60. As The effect of pro-environmental preferences on bond prices: Evidence from green bonds.



# ДОКЛАД О МИРОВЫХ ИНВЕСТИЦИЯХ

## Прошлые выпуски

ДТР за 2020 год	От глобальной пандемии к процветанию для всех: не допустить еще одного потерянного десятилетия
ДТР за 2019 год	Финансирование «глобального зеленого нового курса»
ДТР за 2018 год	Власть, платформы и химера свободной торговли
ДТР за 2017 год	От мер жесткой экономии к глобальному новому курсу
ДТР за 2016 год	Структурная трансформация в интересах всеохватного и устойчивого роста
ДТР за 2015 год	Поставить международную финансовую архитектуру на службу развития
ДТР за 2014 год	Глобальное управление и пространство для маневра в политике в интересах развития
ДТР за 2013 год	Адаптируясь к меняющейся динамике мировой экономики
ДТР за 2012 год	Политика в интересах всеохватного и сбалансированного роста
ДТР за 2011 год	Послекризисные вызовы политики в мировой экономике
ДТР за 2010 год	Занятость, глобализация и развитие
ДТР за 2009 год	Реагирование на глобальный кризис; борьба с изменением климата и развитие
ДТР за 2008 год	Цены на сырьевые товары, потоки капитала и финансирование инвестиций
ДТР за 2007 год	Региональное сотрудничество в целях развития
ДТР за 2006 год	Глобальное партнерство и национальная политика в области развития
ДТР за 2005 год	Новые особенности глобальной взаимозависимости
ДТР за 2004 год	Согласованность политики, стратегии развития и интеграция в мировую экономику
ДТР за 2003 год	Накопление капитала, экономический рост и структурные изменения
ДТР за 2002 год	Развивающиеся страны в мировой торговле
ДТР за 2001 год	Глобальные тенденции и перспективы; финансовая архитектура
ДТР за 2000 год	Глобальный экономический рост и диспропорции
ДТР за 1999 год	Хрупкое оживление и риски; торговля, финансы и рост
ДТР за 1998 год	Финансовая нестабильность; рост в Африке
ДТР за 1997 год	Глобализация, распределение и рост
TDR 1981–2011	Three Decades of Thinking Development





