



**Конференция Организации
Объединенных Наций
по торговле и развитию**

Distr.: General
30 January 2012
Russian
Original: English

Тринадцатая сессия

Доха, Катар

21–26 апреля 2012 года

Пункт 8 а) предварительной повестки дня

**Обеспечение более благоприятных экономических
условий на всех уровнях в поддержку
всеохватывающего и устойчивого развития**

**"Круглый стол I" ЮНКТАД XIII –
Устранение рисков глобальной рецессии:
к всеобъемлющей, стимулирующей
макроэкономической политике
и структурным реформам**

Проблемная записка, подготовленная секретариатом ЮНКТАД

**I. Нынешние вызовы в глобальной экономике:
необходимость правильного диагноза**

1. С момента начала глобального кризиса в сентябре 2008 года прошло более трех лет, а его последствия еще не преодолены. Прежде чем можно будет определить эффективные меры реагирования на уровне политики, необходимо надлежащим образом диагностировать причины и динамику этого кризиса. Он был вызван финансовой, а не бюджетной расточительностью. Для преодоления этого кризиса и предотвращения его дальнейшего распространения необходимы стимулирующая макроэкономическая политика и более жесткое финансовое регулирование. Меры бюджетной экономии не приведут к снижению опасности новой глобальной рецессии.

2. В настоящее время главной проблемой в развитых странах является низкий внутренний спрос. Только повышение внутреннего спроса сможет стимулировать экономический рост. И только в условиях повышения темпов роста можно будет провести успешную консолидацию бюджетов. Ужесточение финансово-бюджетной политики лишь ухудшит положение дел. При стагнации частного потребления и инвестиций, как это имело место в течение последних трех лет, для содействия восстановлению спроса правительства должны проводить стимулирующую денежно-кредитную, финансово-бюджетную политику и политику в области доходов.

3. ЮНКТАД неизменно настаивала на том, что кризис был вызван финансовыми, а не бюджетными нарушениями. Во многом нерегулируемые финансовые операции с использованием значительных заемных средств деформировали систему относительных цен, вознаграждений и стимулов. Они породили беспрецедентный бум, сменившийся спадом, от которого пострадали ведущие развитые страны и который перекинулся на развивающиеся страны и страны с переходной экономикой. Рост частного потребления во все большей степени финансировался за счет долга. Так как реальная заработная плата не поднималась одновременно с повышением производительности труда, одного роста первичных доходов не было достаточно для поддержания частного потребления. Неустойчивость потоков капитала усугубила ряд проблем, связанных с "реальным" сектором экономики, включая снижение конкурентоспособности некоторых ведущих стран, имеющих дефициты по счету текущих операций, и рост концентрации доходов, который наблюдался с 1980-х годов во многих странах. Совокупное воздействие этих долгосрочных факторов и финансового изобилия привело к увеличению национальных и международных дисбалансов, а также чрезмерной задолженности.

4. Последствия кризиса негативно сказались на состоянии бюджетов. Резкое замедление экономического роста привело к сокращению государственных доходов при одновременном увеличении государственных расходов, чему способствовали проведение операций по спасению банков, использование пакетов стимулирующих мер и связанные со спадом финансовые трансферты. Таким образом, большие размеры дефицитов бюджетов и увеличение объемов государственного долга стали результатом этого кризиса, но не его причиной. Финансовый кризис привел также к превышению расходов над доходами на балансах компаний, домашних хозяйств, банков и правительств, что дополнительно воспрепятствовало восстановлению инвестиционного спроса и потребления домашних хозяйств.

5. Для преодоления этого кризиса необходим всеобъемлющий подход. В целях восстановления спроса, занятости и экономического роста должна быть принята на вооружение стимулирующая макроэкономическая политика. Структурные реформы должны быть направлены на то, чтобы устранить коренные причины кризиса и поставить национальные и международные финансовые системы на службу "реальной" экономике. Получение трудящимися надлежащих выгод от экономического прогресса необходимо как для уменьшения неравенства в доходах, так и для поддержания экономического подъема.

II. Варианты макроэкономической политики: каковы их последствия?

6. В настоящее время глобальной экономике в наибольшей степени угрожает экономическая стагнация в развитых странах. Она может спровоцировать новые крупные финансовые потрясения. Эти риски в основном обусловлены особенностями политики и связаны с одновременным ужесточением финансово-бюджетной политики и сдерживанием роста заработной платы в нескольких ведущих странах. Эта политика преследует противоречивые цели, так как она направлена, с одной стороны, на сокращение государственного долга и на восстановление доступа к кредитованию, а с другой – на повышение конкурентоспособности и расширение экспорта. Все страны не могут одновременно повысить свою конкурентоспособность на внешнем рынке. В случае параллельного сокращения большим числом стран своих затрат на рабочую силу в целях по-

вышения конкурентоспособности скорее всего произойдет повсеместное снижение внутреннего спроса, а не резкое увеличение экспорта и доходов. Если же меры по сокращению расходов влияют на заработную плату и занятость государственных служащих, а также на расходы в областях социального страхования, здравоохранения и пенсионного обеспечения, как это, по-видимому, имеет место в настоящее время, то снижение темпов экономического роста будет особенно значительным. Такие меры бюджетной экономии оказывают также регрессивное распределительное воздействие. Они главным образом сокращают располагаемый доход групп населения с низкими доходами, т.е. тех, кто имеет большую склонность к потреблению. Даже поддержание высоких темпов роста некоторыми крупными развивающимися странами в этом случае не поможет, поскольку их экономика не является достаточно емкой, чтобы компенсировать снижение спроса в большинстве развитых стран.

7. Действенная стратегия консолидации бюджетов требует, чтобы рост ВВП и бюджетных поступлений опережал повышение расходов на обслуживание долга, которые в свою очередь зависят от процентных ставок и – в случае задолженности в иностранной валюте – от обменных курсов. Этот процесс требует определенного времени. Стремление ускорить консолидацию бюджетов путем осуществления сдерживающих бюджетно-финансовых корректировок обычно не дает результатов.

8. ЮНКТАД неоднократно призвала также к подкреплению стимулирующей макроэкономической политики активной политикой в области занятости и распределения. Только такое сочетание способно сформировать глобальный спрос, необходимый для устойчивого увеличения инвестиций и повышения производительности труда. Таким образом, более равное распределение доходов имеет важное значение не только по социальным и политическим соображениям, но и в силу экономических причин.

9. Пространство для маневра в политике для увеличения социальных трансфертов и улучшения распределения доходов – и, как следствие, повышения экономических показателей – зачастую гораздо шире, чем это принято считать. В частности, объем и структура бюджетных поступлений и расходов зависят от выбранной политики. Финансово-бюджетное стимулирование не обязательно ведет к увеличению текущего дефицита. Например, страна, снизившая налоги на высокие доходы, может вновь их ввести и использовать свои поступления для финансирования трансфертных платежей в интересах бедных слоев населения и инвестиций в инфраструктуру. Эффект мультипликатора от таких расходов выше, чем от сокращения налогообложения домашних хозяйств с высоким уровнем доходов.

10. Аналогичным образом обязательства по оказанию помощи странам с низким уровнем доходов должны выполняться, причем не только по социальным, политическим и этическим соображениям, но и потому, что это является позитивным фактором для мировой экономики, в том числе и для стран-доноров. Кроме того, в развивающихся странах большое внимание должно уделяться поддержанию внутреннего и регионального спроса, поскольку в новых глобальных экономических условиях проводить стратегию опирающегося на экспорт экономического роста, как представляется, будет труднее. Это обусловлено тем, что во многих крупнейших развитых странах в течение ближайших нескольких лет скорее всего будет наблюдаться умеренный экономический рост. В результате этого спрос на тех рынках, на которые в первую очередь был ориентирован экспорт многих развивающихся стран, будет по-прежнему намного ниже докризисных уровней.

III. Взаимосвязи между краткосрочной и долгосрочной политикой

11. Меры реагирования на кризис неизбежно направлены на решение как краткосрочных, так и долгосрочных проблем. Директивным органам следует стремиться не только преодолеть нынешние трудности, но и предотвратить их возникновение в будущем. Вместе с тем большинство краткосрочных мер реагирования на кризис фактически имеют долгосрочные последствия, несмотря на то что они не всегда являются частью четкой долгосрочной стратегии. Например, методы преодоления банковского кризиса (финансируемые государством меры по спасению кредиторов, покрытие потерь частных кредиторов или прямая национализация) изменяют будущую структуру и порядок функционирования банковской системы. Аналогичным образом меры в ответ на кризис суверенного долга способны привести либо к расширению пространства для маневров в бюджетно-финансовой политике и повышению роли государства в выходе из долгового кризиса, либо к сокращению государственных расходов и демонтажу государства благоденствия.

12. Некоторые международные организации предлагают сочетание краткосрочной политики корректировок стимулирующих экономический рост структурных реформ, которые более чем компенсируют рецессионное воздействие таких корректировок. Однако такое "разделение труда" между краткосрочными и долгосрочными мерами вряд ли принесет ожидаемые результаты, особенно в том случае, если некоторые предлагаемые структурные реформы сопровождаются, как правило, дальнейшим снижением внутреннего спроса в результате сокращения государственных услуг и повышения "гибкости" рынков труда в формах, уменьшающих доходы трудящихся. По сути необходимое повышение внутреннего спроса в пострадавших от кризиса странах требует проведения как структурной, так и краткосрочной политики по последовательному достижению такой цели; это предполагает активную финансово-бюджетную поддержку, как указывалось выше, наряду с долгосрочными мерами в интересах улучшения распределения доходов.

13. Осуществление предлагаемых ЮНКТАД реформ, которые включают в себя, среди прочего, создание институциональных механизмов для заключения коллективных договоров, введение в законодательном порядке регулярно корректируемой минимальной заработной платы, обеспечение занятости в государственном секторе и использование трансфертов, привело бы к улучшению распределения доходов. Это позволило бы обеспечить, в частности, повышение реальной заработной платы соразмерно среднему росту производительности труда. Во многих развивающихся странах, где одновременно существуют современные секторы и нединамичный традиционный сектор, для которого характерны низкая производительность труда и негарантированность занятости, потребуются конкретные стратегии для поощрения роста производительности труда и доходов не только в современных, но и в традиционных секторах. Этого можно добиться путем более тесной интеграции последних во внутренние производственно-сбытовые цепочки, повышения закупочных цен на сельскохозяйственную продукцию, расширения доступа малых предприятий к финансированию и использования налоговых поступлений, получаемых от предприятий современного сектора, для финансирования мер перераспределительной социальной политики.

14. Реформирование финансовой системы позволит устранить еще одну серьезную причину кризиса. Необходимо вернуться к регулированию финансовой системы, причем не только традиционного банковского сектора, но и нетранспарентной и недостаточно капитализированной "теневой" банковской системы. Для создания хорошо функционирующей банковской системы потребуется не только более эффективное регулирование в плане показателей капитализации и пруденциальных правил; ее необходимо будет также реструктурировать, с тем чтобы поставить на службу реальному сектору экономики. Это может потребовать разделения инвестиционных и коммерческих банков и повышения роли кооперативных и государственных банков развития.

15. Вопросы других структурных реформ финансового сектора, касающиеся, в частности, международной валютно-финансовой системы и все большей "финансализации" товарных рынков, выходящие за рамки отдельных стран, рассматриваются в следующих разделах.

IV. Устранение перекосов в международной финансовой архитектуре

16. Кризис показал также, что международная валютно-финансовая система (МВФС) не выполняет изначально поставленную перед ней задачу. В соответствии с бреттон-вудскими соглашениями, задачами МВФС являются обеспечение беспрепятственного осуществления международных платежей, недопущение значительных и хронических дефицитов платежного баланса и проведение необходимых корректировок с минимальными издержками с точки зрения экономической деятельности и благосостояния. В действительности же МВФС не удалось добиться успеха в деле сокращения глобальных дисбалансов, недопущения дестабилизирующего перемещения капиталов и создания системы обменных курсов, которая обеспечила бы достаточно стабильные курсы валют, отражающие экономические реалии. Кроме того, предоставление международными финансовыми учреждениями финансовой помощи на определенных условиях часто приводило к усилению экономического спада в пострадавших от кризиса странах.

17. Действительно, МВФС оказалась не в состоянии контролировать краткосрочное проциклическое движение капиталов, которое стало одним из основных факторов экономической нестабильности. Массовый приток капиталов, сменявшийся неожиданным их оттоком, часто приводил к завышению валютных курсов и вызывал финансовые кризисы, в частности в странах с формирующейся рыночной экономикой. Для преодоления таких негативных последствий многие страны ввели меры контроля за капиталом, которые допускаются Статьями соглашения Международного валютного фонда (МВФ), или накопили запасы иностранной валюты. Такие резервы представляют собой своего рода фонд "самострахования", средства которого эти страны могут использовать в случае крайней необходимости, обеспечивая тем самым беспрепятственный доступ к кредитам без каких-либо нежелательных политических условий. Вместе с тем проведение широкомасштабной реформы МВФ или создание нового органа в целях формирования подлинно международного "кредитора последней инстанции" позволило бы более эффективно преодолеть недостатки нынешней МВФС.

18. Кроме того, широкое распространение валютных спекуляций и обусловленная ими несбалансированность обменных курсов требуют создания новой международной финансовой архитектуры, которая обеспечит соответствие обменных курсов фундаментальным экономическим параметрам. ЮНКТАД недавно внесла на этот счет соответствующее предложение ("Доклад о торговле и развитии, 2011 год"). Помимо таких многосторонних мер развивающиеся страны могут пожелать увеличить свое пространство для маневра в политике с помощью национальных и региональных стратегий сотрудничества, которые позволят им уменьшить уязвимость перед лицом внешних финансовых факторов и повысить эффективность их внутренних и региональных инструментов политики.

V. Уровни и неустойчивость цен на сырьевые товары

19. Деятельность финансового сектора сказывается также на уровне и неустойчивости цен на сырьевые товары. Динамика цен на сырьевые товары обычно обсуждается с точки зрения изменения фундаментального соотношения предложения и спроса. Новые тенденции в части цен на сырьевые товары на протяжении последнего десятилетия в некоторых случаях действительно совпали со значительными и хорошо задокументированными изменениями в основополагающих рыночных параметрах. Вместе с тем выводы исследований ЮНКТАД и ряда последних научных и аналитических работ говорят в пользу того, что повышение активности финансовых инвесторов и восприятие ими сырьевых товаров в качестве финансовых активов кардинально изменили порядок функционирования товарных рынков. Широкомасштабное проявление "стадных инстинктов" финансовых инвесторов приводит к значительной корреляции отдачи от инвестиций в сырьевые товары и инвестиций в другие категории активов. Это свидетельствует о том, что "финансиализация" стала обычной характеристикой товарных рынков.

20. Тот факт, что некоторые страны пошли на ужесточение денежно-кредитной политики в ответ на ценовое давление, обусловленное резким удорожанием сырьевых товаров, которое вполне может оказаться "спекулятивным пузырем", свидетельствует о наличии вызывающего беспокойство аспекта "финансиализации", которому до настоящего момента не уделялось должного внимания. Речь идет о ее способности причинять дополнительный ущерб реальной экономике в результате генерирования неправильных сигналов для целей макроэкономического управления.

21. Чтобы улучшить функционирование товарных рынков, необходимо повысить прозрачность рынков физических товаров и производных инструментов, а также согласовать на международном уровне меры по ужесточению регулирования деятельности финансовых инвесторов, например путем введения ограничений на размеры открываемых позиций или налога на финансовые операции. Кроме того, органам, осуществляющим надзор за рынками, можно было бы разрешить время от времени непосредственно вмешиваться в биржевую торговлю путем покупки или продажи контрактов на производные инструменты в целях предотвращения резкого падения цен или ограничения их безудержного роста. Такое вмешательство можно было бы рассматривать в качестве крайнего средства борьбы с чрезмерными спекуляциями в тех случаях, когда реформы, направленные на обеспечение большей прозрачности рынков и более жесткое их регулирование, либо отсутствуют, либо доказали свою неэффективность.

VI. Выводы

22. Многосторонняя координация политики является мощным инструментом. Вместе с тем в зависимости от направления такой скоординированной политики она способна либо содействовать экономическому подъему, либо в определенной степени подтолкнуть глобальную экономику к новой рецессии. Как представляется, нынешняя политика способствует последнему. Проводя параллельно более жесткую финансово-бюджетную политику, страны порождают друг для друга "встречный ветер", поскольку не все страны способны одновременно компенсировать снижение внутреннего спроса за счет увеличения объема чистого экспорта. Таким образом, хотя координация политики и имеет важное значение, сама политика должна обеспечивать необходимую поддержку. Это особенно касается тех стран, которые имеют значительное положительное сальдо по счетам текущих операций, но темпы роста которых ниже их потенциальных возможностей, таких как Германия и Япония.

23. Макроэкономическая политика и структурная политика должны преследовать одни и те же цели. Было бы нереалистично ожидать, что выгоды от структурных реформ будут компенсировать неблагоприятные последствия ограничительной макроэкономической политики. И та, и другая политика должна устранять коренные причины кризиса и не допускать возникновения опасности раскручивания спирали сокращения спроса, темпов роста и доходов (как государственных, так и частных) и ухудшения платежеспособности правительств и банков.

24. Национальная политика нуждается в благоприятных международных рамках, которые позволят свести к минимуму внешнюю уязвимость и сдержать воздействие дестабилизирующих сил. Она также должна обеспечивать необходимый доступ к рынкам и финансовым ресурсам в формах, которые расширяют, а не сокращают, пространство для маневра в политике и гарантируют подконтрольность разрабатываемых стратегий развития и соответствующих процессов самим странам.

25. Устранение рисков новой глобальной рецессии требует комплексных и скоординированных действий по всем следующим направлениям: а) одновременный переход ведущих стран к стимулирующей политике; б) проведение структурных реформ в соответствии с ориентированной на рост макроэкономической политикой; и с) формирование международной финансовой системы, способствующей применению суверенными странами макроэкономической политики и проведению структурных реформ по их выбору.