

Выход из кризиса: на пути к более совершенной модели равноправного и устойчивого роста

Доклад специальной группы профсоюзных экспертов

—
Редактор Дэвид Коутс

Брюссель, 2011
© Издатель: ETUI aisbl, Брюссель
Все права защищены
Отпечатано в типографии ЕПИ, Брюссель
D/2011/10.574/17
ISBN: 978-2-87452-218-5

ЕПИ финансируется Европейским Союзом.
Европейский Союз не несет ответственности за использование какой-либо информации, содержащейся в данной публикации

Содержание

Джозеф Стиглиц

Предисловие 9

Шаран Барроу, Джон Эванс и Джон Монкс

Предисловие к докладу специальной группы профсоюзных экспертов 17

Дэвид Коутс

На пути к новой модели роста: введение..... 19

I Измерение эффективности экономики и социального прогресса

Джон Эванс и Анушех Карвар/John Evans and Anousheh Karvar

Измерение эффективности экономики и социального прогресса 27

II Крах рыночного фундаментализма и обоснование необходимости нового подхода

Раймонд Торрес/Raymond Torres

Половинчатость мер по преодолению Великой Рецессии: цена и политические последствия 37

Питер Баквис/Peter Bakvis

Что должно прийти на смену «Вашингтонскому консенсусу»?..... 47

III Сбалансированность роста между основными экономическими регионами на уровнях, согласующихся с полной занятостью

Томас И. Паллей/Thomas I. Palley

Новая концепция роста..... 55

Эндрю Уотт/Andrew Watt

Европа 61

Кwabена Ниарко Отоо/Kwabena Nyarko Otoo

Африка..... 67

Патуан Самосир/Patuan Samosir

Азия 71

Адемар Минеиро/Adhemar Mineiro

Латинская Америка 75

Томас И. Паллей/Thomas I. Palley

США..... 79

Дэвид Коутс/David Coats

Оценка политики..... 87

IV Новые модели развития – уроки глобального Юга

Джеймс Ховард/James Howard

Профсоюзная концепция развития и роста..... 95

Адемар Минеиро/Adhemar Mineiro

Взгляд из Латинской Америки..... 103

Эстер Бюссе/Esther Busser

Новая парадигма политики промышленного роста в развивающихся странах..... 107

Шаран Барроу/Sharan Burrow

Глобальный пакт о рабочих местах — рецепт выздоровления..... 111

V Инструменты кредитно-денежной и налогово-бюджетной политики

Эндрю Уотт/Andrew Watt

Инструменты кредитно-денежной и налогово-бюджетной политики..... 115

VI Регулирование и налогообложение финансового сектора

Пьер Хаббард (в соавторстве с Дэвидом Коутсом и Эндрю Уоттом) Регулирование финансовых рынков	127
Пьер Хаббард /Pierre Habbard Налоговые системы, содействующие справедливому распределению доходов и развитию услуг общественного пользования	135
VII Справедливые и эффективные рынки труда и политика обеспечения достойного труда	
Роберт Куттнер/Robert Kuttner Модель справедливых рынков труда, открытых для всех	143
Дэвид Коутс/David Coats Рынки труда: гибкость или открытость для всех?	151
Эндрю Джексон и Рори О'Фаррелл/Andrew Jackson and Rory O'Farrell Сокращение неравенства доходов	159
Джим Бейкер/Jim Baker Неустойчивая занятость на подъеме	169
Франк Хоффер/Frank Hoffer Международные нормы трудового права: гарантии открытости мировой экономики	177
Томас Карлен/Thomas Carlen Адаптация скандинавской модели	189
Клэр Куртей/Claire Courteille Включение вопроса о балансе между работой и личной жизнью в политическую повестку дня пост-неолиберальной эры	197
Роланд Шнайдер/Roland Schneider Профессиональные навыки: по ту сторону предложения	203
VIII Устойчивая модель роста	
Зигурт Витолс/Sigurt Vitols Устойчиво развивающаяся компания: ключевой элемент новой модели роста?	213
Тим Пейдж/Tim Page Аргументы в пользу современной промышленной политики	221
Себастьян Дюпуш/Sébastien Dupuch Качественные услуги общественного пользования, способствующие справедливому и устойчивому росту	227
Анабелла Роземберг и Лора Верхееке/Anabella Rosemberg and Lora Verheecke Экологически благополучный рост и необходимость смены парадигмы: проблемы достижения социальной справедливости в мире ограниченных ресурсов	235
Бела Галгоши/Béla Galgóczi «Зеленые» рабочие места и переход к экологически благополучной модели экономики	243
IX Заключение	
Рон Блэквелл и Дэвид Коутс/Ron Blackwell and David Coats Заключение	257
Библиография	269
Авторы	277

Предисловие

Еще до кризиса, как указывают главы этой книги, существовало несколько альтернативных форм рыночной экономики с различными политическими подходами. Хотя в большинстве систем оценки экономических показателей скандинавская модель на более длинных отрезках времени давала более высокие результаты, чем альтернативные модели, включая американскую, велись активные политические дебаты о том, насколько скандинавская модель применима к другим странам, ситуация в которых заметно отличается от Северной Европы и способна ли она конкурировать с другими моделями по такому параметру, как обеспечение высокого уровня инноваций в течение длительного периода?

Нынешний кризис поставил под вопрос сильные и слабые стороны различных моделей и те критерии, по которым мы оцениваем альтернативные политические подходы. Широкая панорама стран и проблемных вопросов, представленная в этой книге, образует совершенно необходимую основу для тех переоценок, которые происходят – и должны происходить – во всем мире. Одни страны пережили эту бурю благополучнее других. Некоторые страны и некоторые политические установки более других ответственны за то, что эта буря вообще разразилась. Некоторые элементы политики, долгое время пропагандировавшиеся финансовыми рынками и международными финансовыми организациями, содействовали быстрому распространению кризиса по всему миру.

Сегодня та мимолетная пора, когда каждый человек в экономике держался кейнсианских воззрений, миновала. А ведь был момент, когда жизнеспособность концепции саморегулирующихся рынков ставил под сомнение даже Алан Гринспен. Теперь все это в прошлом. Финансовые рынки требуют возврата к старым методам и, ввиду выросших бюджетных дефицитов, к консолидации бюджетов, а она почти всегда ведет к сокращению услуг, жизненно важных для трудящихся – и мужчин, и женщин. В мире, где уровень безработицы и без того высок, меры жесткой экономии, на которых настаивают финансовые круги, будут означать лишь дальнейшее его повышение; а это, в свою очередь, будет постоянно давить на заработную плату, толкая ее вниз. Тем временем, консерваторы с неослабным увлечением ведут свою старую игру в перекалывание вины с больной головы на здоровую: оказывается, в основе всех сегодняшних проблем лежит попытка государства предоставить жилье большему числу американцев, а также его жесткая политика в области заработной платы. Дело, видите ли, в том, что безработица носит структурный, а не циклический характер: если бы только рабочие проявили «гибкость» в своих требованиях по заработной плате, нам бы удалось снова поставить мировую экономику на рельсы.

Любую экономическую систему должно оценивать по ее способности обеспечивать устойчивый рост благосостояния огромного большинства ее граждан – таков основной принцип, провозглашенный Международной комиссией по измерению экономических показателей и социального прогресса (Стиглиц и др., 2010). Американская экономическая система в последние годы баллы получала невысокие – даже в докризисный период. Доходы имущественных «среднячков» перестали расти или начали снижаться. Сегодня огромное большинство американцев живут хуже, чем десять лет назад, – и этот вывод даже не учитывает снижение общего уровня их защищенности, наступившего в результате угрозы роста безработицы, которая сопровождается недостаточностью страховой защиты от безработицы и потерей медицинского страхования.

Этот рост неравенства, наблюдаемый в США и во многих других странах, связывается Комиссией экспертов ООН (Стиглиц и члены Комиссии экспертов ООН, 2010) с дефектами мирового совокупного спроса, которые, в свою очередь, были и остаются центральным элементом сегодняшнего кризиса. В определенном смысле, американцам с невысоким уровнем доходов предложили не тревожиться из-за того, что они становятся беднее, а просто продолжать поддерживать привычный для себя образ жизни, беря недостающие деньги в долг. Некоторое время эта политика срабатывала, но она была явно неустойчивой. Будет трудно восстановить высокий *устойчивый* спрос, не обеспечив при этом большего равенства в доходах населения. К сожалению, понижающее давление на зарплату, вызванное безработицей, может привести как раз к обратному, и это один из тех случаев, которые доказывают, что, будучи предоставлены сами себе, рынки не способны развиваться стабильно.

По той же причине, призывы повысить гибкость в оплате труда – а это скрытые призывы к снижению заработной платы для наиболее уязвимых категорий трудящихся – приведут к дальнейшему ослаблению мирового совокупного спроса и больше навредят, чем помогут. Такие призывы звучат особенно беспомощно в ситуации, где широкое распространение получило заключение работниками неиндексирующихся долговых контрактов. Снижение зарплаты еще больше затруднит погашение трудящимися своих задолженностей перед банками, доставляя людям новые страдания и внося дополнительную сумятицу в ситуацию на финансовых рынках, которые и без того лихорадит.

Неудивительно, что дела в странах с более развитыми системами социальной защиты обстояли лучше, чем в странах, где подобные системы развиты недостаточно, даже несмотря на то, что их экономика подверглась более сильным ударам извне. Так называемые реформы последних десятилетий дали ненамеренный эффект ослабления факторов автоматической стабилизации экономики, понизив, тем самым, ее способность к восстановлению.

В большинстве случаев увеличение национального долга в промышленно развитых странах после кризиса обусловлено действием именно таких стабилизаторов, и было бы ошибкой урезать их еще больше. Сторонники консервативной налогово-бюджетной политики утверждают, что сокращение государственных затрат в настоящий момент является безусловной необходимостью, иначе США может постигнуть участь Греции или Ирландии, переживающих глубокий кризис. Кризис в Ирландии в значительной степени вызван тем, что ее экономика следовала ортодоксальным курсом свободного рынка: ничем не сдерживаемые рынки привели к превращению финансового сектора в мыльный пузырь, поставивший под угрозу всю экономику, пока политики хвастались темпами экономического роста (блага которого отнюдь не были доступны всем гражданам в равной степени) и предпочитали не обращать особого внимания на риски, которым они подвергают экономику. Главное, чему нас учит опыт Ирландии, как и опыт США: нельзя полагаться на способность нерегулируемых рынков к саморегулированию.

Пример Испании служит ответом тем, кто утверждает, будто *все, что* необходимо предпринять, так это обеспечить более строгое соблюдение принципов налогово-бюджетной политики, прописанных в Маастрихтском договоре, которые не позволяют правительствам доводить дефицит до неуправляемых размеров. До кризиса бюджет Испании работал с профицитом. Нынешние лидеры правительства даже признали, что рынки ведут к искажению экономики (хотя предыдущее правительство, как и многие в Центральном банке, придерживалось фундаменталистских принципов свободного рынка). Но у них не было времени и инструментов для исправления ситуации: сегодня в Испании большой дефицит бюджета, уровень безработицы достиг 20%, а безработица среди молодежи подскочила до 40%.

Примечательно то, что разумные экономисты, когда им поручают проанализировать государственную политику, сразу теряют почву под ногами. Анализируя состояние какой-нибудь фирмы, они смотрели бы на движение наличности и балансовый отчет — на активы и пассивы. Но когда речь заходит о правительстве, они упираются взглядом в одни лишь обязательства. Трудно удержаться от мысли, что подобные шоры надеваются из политических соображений: под предлогом сокращения государственного долга, они надеются навязать (в такие времена, как сейчас) сокращение социальных расходов. А ведь есть и более рациональные экономические меры: рост инвестиций, даже при долговом их финансировании, способен привести к общему укреплению национальной экономики и даже сократить, в среднесрочной перспективе, такой показатель как отношение государственного долга к ВВП. Для таких стран как США, располагающих резервом высокоприбыльных инвестиций и возможностью брать займы под ставку близкую к нулю, доход правительства от налоговых поступлений значительно превысит проценты, которые необходимо будет выплачивать по инвестиционным займам; таким образом, долг сократится, а ВВП вырастет. При более низком числителе и более высоком знаменателе экономический рост станет устойчивее.

Это политика, при которой выигрывают все. Есть и другие политические подходы, способные повысить общую эффективность сегодняшней экономики и стимулировать долгосрочный рост. Обязать компании оплачивать те издержки, которые они сегодня перекладывают на внешнюю среду, равноценно устранению искажающего субсидирования, а это повышает экономическую эффективность. Общества в целом стали жить лучше с введением экологических стандартов в промышленности: воздух стал чище, вода — безопаснее. Использование инструментов рынка, при которых налогом облагается что-то вредное, например, загрязнение окружающей среды, а не благое, как труд людей и их сбережения, позволит одновременно повысить объемы поступлений в бюджет и экономическую эффективность. Американские «токсичные» финансовые продукты загрязнили всю мировую экономику и заставили других нести гигантские затраты. Существует ряд налогов, применимых к финансовому сектору (в том числе, налог на финансовые сделки), с помощью которых возможно было бы обеспечивать новые поступления в бюджет и в перспективе стабилизировать экономику. Аналогичным образом, налоги на нефтяную отрасль и другие отрасли экономики, имеющие отношение к выбросам оксидов углерода, могли бы повысить эффективность энергопотребления в промышленности и снизить уровень вредных выбросов, в то же время предоставляя правительствам средства для решения проблемы бюджетного дефицита.

И, наконец, есть политика, которая подразумевает трудные компромиссные решения: не каждый сможет выиграть от них в краткосрочной перспективе. Если налогово-бюджетная консолидация и необходима, то тяжесть ее должна ложиться не на плечи тех, кто страдал от ущербного функционирования системы последнюю четверть века, а, скорее, на плечи тех, кто на этой системе наживался. Например, в США, где приблизительно четверть всех доходов населения приходится на долю всего лишь одного процента жителей страны, умеренное увеличение налога на доход, прирост капитала и недвижимость могли бы обеспечить значительные поступления в бюджет без ощутимого ущерба качеству жизни людей. Даже невысокий налог на финансовые сделки способен принести большие суммы.

Экономическая система подчиняется некоему своду правил. Любой свод правил дает преимущества одним субъектам экономики и ущемляет интересы других. И правила определяют, как функционирует система в целом. За последние 30 лет мы фрагментарно изменили много правил, следуя идеологии, которая гласила что лучшие правила — это те, которые сводят любое вмешательство в функционирование рынков к минимуму. По крайней мере, это утверждали сторонники подобных правил. Но на самом деле была и другая точка зрения. Вывод экономики из-под государственного регулирования в действительности привел не к снижению, а к усилению вмешательства на рынках: до кризиса государственное вмешательство в функционирование

рынков было гораздо меньше, чем после кризиса. Это было предсказуемо, и это предсказывалось. Поборники так называемых свободных рынков создавали систему, которую я назвал «эрзац-капитализмом», суть которой сводится к социализации убытков и приватизации прибыли. Такой эрзац-капитализм тесно связан с корпоративным капитализмом, процветавшим во времена Буша и Рейгана. В некоторых случаях бывает трудно разобраться в том, кто именно оплачивает подобные подарки корпорациям: в конечном счете, разумеется, это оказываются обычные граждане, выступающие либо как налогоплательщики, либо как потребители, хотя зачастую используемые здесь механизмы обнаружить не просто: эти средства могут вытягиваться из людей посредством, например, налоговых отчислений или завышенной цены на приобретаемые ими товары.

Однако некоторые изменения правил во времена Буша были прямо нацелены против наиболее уязвимых слоев населения. Реформы, осложнившие жизнь людям с большим долгом – в сочетании с отсутствием ограничений на ростовщические процентные ставки, которые устанавливались банками, – возродили в США систему частичной долговой кабалы. Это позволило банкам действовать еще более безоглядно в своей кредитной политике, они понимали, что их шансы вернуть ссуды – с процентами – стали выше, какими бы возмутительными ни были условия их контрактов. Можно было бы надеяться, что угрозы совести не дадут подобным хищническим приемам получить широкое распространение, но алчность со всей очевидностью одержала верх; а поскольку регуляторы свободного рынка оказались либо в сговоре с банками, либо поддались идеологии свободного рынка, никаких ограничений в отношении подобных злоупотреблений не последовало. Банки обнаружили, что внизу пирамиды есть деньги, и создали механизмы, а также правовую базу, чтобы помочь этим деньгам двигаться к вершине. Никто из тех, кто анализировал то, что произошло, не сказал бы, что подобные «добровольные», но при этом часто жульнические кредитные сделки улучшили благосостояние людей, находящихся внизу пирамиды. А, в итоге, расплачиваться за это пришлось всей нашей глобальной системе.

Через четыре года после того, как пузырь ипотечных кредитов в Америке лопнул, повалив мировую экономику, цена за эти проступки полностью еще не уплачена. Объемы производства во многих промышленно развитых странах остаются гораздо ниже своего потенциала, убытки составляют триллионы долларов — вдобавок к убыткам из-за ущербной инвестиционной политики финансового сектора и неадекватного управления рисками до кризиса. Ни одно правительство в мирный период не становилось виновником таких масштабных убытков, какие мы получили в результате ошибок финансового сектора. И все же сегодня, четыре года спустя, изменения правил игры, те нормы регулирования, которые правительство устанавливает для банков, еще остаются недостаточными. Материальные стимулы для чрезмерного риска и недальновидного алчного поведения сохраняются; на самом деле, проблема морального риска, которую представляют собой банки, «слишком крупные, чтобы им можно было дать обанкротиться», вместо того, чтобы разрешиться, стоит сегодня еще острее. В некоторых областях законодательства отмечаются и улучшения, но даже в этих случаях законы испещрены поправками и исключениями, которые продиктованы не экономическими принципами, а грубым политическим нажимом.

Функционирование любого общества основано на чувстве социального единства и доверия, на чувстве справедливости. Мы не должны недооценивать ту степень, в которой кризис и пути выхода из него подорвали социальный договор и все эти элементы, которые позволяют обществу нормально функционировать. То, что банки потеряли доверие тех, кого обслуживали, очевидно; один из банков, замешанных в обманной операции, просто заявил, что это другим нужно было смотреть в оба (*caveat emptor* – ответственность на стороне покупателя); банки, которым можно доверять, очевидно, канули в прошлое. Неравенство обычно оправдывают тем, что люди, которым платят хорошо, вносят и больший вклад в развитие общества, отчего все только выигрывают. Но когда налогоплательщики оплачивают миллионные премии банкирам, которые повинны в причинении своим фирмам убытков на миллиарды, а обществу – на сотни миллиардов, то эта аргументация теряет всякий смысл. Когда чиновник из администрации президента Обамы объявляет о введении двойных стандартов — рабочие должны переписать свои трудовые договоры, чтобы обеспечить конкурентоспособность автомобильных компаний, но банковские контракты остаются священными и пересмотру не подлежат, — это также говорит о том, что вся система в корне несправедлива и что правительство поддерживает неравенство вместо того, чтобы его искоренить.

Хуже того, рядовых граждан просят потерпеть и вынести новые меры жесткой экономии, дальнейший рост безработицы, сокращение государственного сектора общественных услуг, и все это для того, чтобы выплатить долги, созданные действиями финансового сектора, и частично защитить интересы акционеров банков.

Экономика не может функционировать без доверия, однако когда банки настаивают на возврате мира к докризисному устройству, граждане с полным основанием испытывают чувство скептицизма. Доверие не вернется, пока не будут приняты необходимые меры жесткого регулирования, и пока не восстановится ощущение равновесия. Финансовый сектор должен обслуживать экономику, а не наоборот. Все это время мы путали цели и средства.

Сегодня мы располагаем теми же ресурсами – люди и реальный капитал, – которыми располагали до кризиса. Нет причины, по которой мы должны усугублять ошибки финансового сектора в распределении капитала до кризиса посредством свершения новых ошибок и неиспользования имеющихся у общества ресурсов *после* кризиса. Современные технологии позволяют улучшать благосостояние *всех* граждан — и все же в некоторых странах (включая США) мы создали экономику, в которой *большинству* граждан живется из года в год все хуже. Мы можем хвастаться ростом нашего ВВП, но что толку в росте ВВП, если он не претворяется во что-то, что идет на пользу рядовым гражданам? Если такой рост не ведет к повышению всеобщего благосостояния? Или если это повышение носит эфемерный, а не устойчивый характер, как с экономической, так и с экологической точки зрения?

Проблемы, которые стоят перед правительствами, нашими обществами и нашими экономиками, огромны. Возможно, нам и удалось отойти от края пропасти, на котором мы оказались осенью 2008 года, но до конца задача еще не решена. Даже если прибыль, премии и рост восстановились, мы не можем праздновать победу, пока уровень безработицы не приблизится к докризисному и пока реальные доходы трудящихся не просто начнут расти, а начнут расти настолько, чтобы возместить работникам все убытки, которые они понесли. Это осуществимо при условии, что мы исправим ошибки прошлого, изменим курс и не будем забывать о тех подлинных целях, к которым мы стремимся.

Профессор Джозеф Стиглиц, Колумбийский университет, апрель 2011

Предисловие к докладу специальной группы профсоюзных экспертов

Во время написания данного доклада мировая экономика все еще борется, чтобы преодолеть самый глубокий финансовый кризис и экономический спад со времен Второй мировой войны. Восстановление проходит неравномерно, и все еще остается очень хрупким. Во многих семьях трудящихся выход из кризиса еще не ощущается. Уровень безработицы в промышленно развитых странах на 50% выше, чем в 2008 году. Число людей, которые стали жить в условиях крайней бедности, сегодня на 100 миллионов человек выше, чем до кризиса. Объявленный правительствами переход к политике консолидации государственных финансов и жесткой экономии до тех пор, пока восстановление не станет необратимым и устойчивым, таит в себе угрозу замедления, а то и полной остановки оздоровления экономики, а также риск дальнейшего роста безработицы.

Приобретая особую значимость в период почти полного краха финансовой системы в 2008, «Большая двадцатка» превратилась в форум по координации политики, единственным успехом которого в первые два года было лишь то, что он позволил ведущим мировым экономикам во многом избежать второй Великой депрессии. Однако правительства должны активизировать свои скоординированные усилия по снижению уровня безработицы и восстановлению действенной социальной защиты. Если проблема занятости и социальных гарантий не будет решена, то социальная напряженность в обществе будет нарастать. Если не будет введено регулирование финансового сектора с подлинными ограничениями на спекулятивные операции с продовольствием и другими товарами сырьевой группы, то глобальное неравенство, ухудшение благосостояния людей и бедность будут расти, так же как и риск возобновления экономического кризиса.

Помимо непосредственных мер по преодолению кризиса, масштабы недавней экономической катастрофы заставляют задуматься той политике, которая к ней привела. Генеральный секретарь ОЭСР Анхель Гурриа отметил, что кризис стал отражением массовых сбоев в регулировании финансового сектора, его контроле и управлении. Директор-распорядитель МВФ Доминик Стросс-Кан заявил, что «в основе своей, модель экономического роста, сосуществовавшая с концепцией глобализации, была несбалансированна и неустойчива... Фактически, эта неустойчивая модель могла подпитываться неравенством». Кризис должен был бы стать причиной серьезного переосмысления политики во всех этих областях, однако сегодняшний сценарий очень сильно напоминает «возвращение на круги своя». С одной стороны, прибыль быстро растет, и премии директорам снова выплачиваются, свидетельствуя, что финансовый сектор так и не был реформирован. С другой стороны, ведется широкое наступление на ту самую социальную защиту и те самые институты рынка труда, которые защитили экономику (некоторых) стран от наихудших последствий кризиса.

После кризиса поразительным оказалось то, что более жестко регулируемые рынки труда стран Северной Европы и Германии перенесли его с меньшими потерями рабочих мест, чем более «гибкие» рынки труда США и ряда других стран Евросоюза, где бесчеловечные увольнения трудящихся и последующее нежелание принимать их на работу доминировали в масштабах, беспрецедентных

для послевоенных циклов мировой экономики. Несмотря на это, многие ведущие экономисты и комментаторы продолжают призывать к ослаблению законов о защите занятости, к децентрализации коллективных переговоров и поощрению трудящихся к тому, чтобы они «находили себе работу, снижая цену на свой труд».

Необходимо усвоить уроки недавнего прошлого и разработать новую модель роста, основанную на более сбалансированных отношениях между правительством и экономикой. Правительства должны добиться, чтобы банки вернулись к выполнению своей главной функции – эффективному распределению капитала, – и чтобы корпорации признали свои обязательства перед потребителями их продукции, перед своими работниками и более широкой общественностью. Правительства должны гарантировать, что процесс роста, формирующийся при выходе из кризиса, является одновременно социально справедливым и экологически устойчивым.

С целью создания форума для проведения дебатов, ПКК при ОЭСР, Европейский профсоюзный институт (ЕПИ), Исследовательская сеть глобальных профсоюзов и МКП собрали Специальную группу экспертов для определения параметров новой модели роста. Данный доклад является исходным результатом этой работы. В его составление внесли свой вклад более 30 авторов как из промышленно развитых, так и из развивающихся стран. Доклад был отредактирован Дэвидом Коутсом (David Coats), старшим научным сотрудником Института Адама Смита, ему помогли Джон Эванс, Эндрю Уотт и Франк Хоффер. Мы также с удовольствием включили в доклад предисловие лауреата Нобелевской премии Джозефа Стиглица.

Как гласит вывод настоящего доклада, вера в эффективность бесконтрольно действующих рынков должна бы быть подорвана произошедшим крахом банковского сектора и последовавшим за ним обрушением мировой экономики, однако сегодня возникает впечатление, что политики отступают на уютные позиции ортодоксальной экономики. Это было бы стратегической ошибкой. Нельзя надеяться, что возврат к политике, которая потерпела крах в преддверии кризиса, вернет мировую экономику на путь роста после глубокого спада. ПКК, МКП и ЕКП будут стремиться сделать все, чтобы политики крепко усвоили эту мысль – и в этом году, и в последующие годы.

Шаран Барроу (Генеральный секретарь, МКП)
Джон Эванс (Генеральный секретарь, ПКК при ОЭСР)
Джон Монкс (Генеральный секретарь, ЕКП)
апрель 2011

На пути к новой модели роста: введение

Дэвид Коутс

Крах

Я ошибался, полагая, что своекорыстные интересы организаций – в первую очередь, банков, да и остальных тоже – таковы, что они сами лучше других способны защитить интересы собственных акционеров и свой капитал в фирмах и компаниях... Эта современная парадигма управления рисками безраздельно господствовала в течение десятилетий... вся эта стройная интеллектуальная система обрушилась летом прошлого года.

Алан Гринспен, бывший Председатель Совета управляющих Федеральной резервной системы США, выступление на заседании комитета Палаты представителей Конгресса по надзору и реформе государственного управления 23 октября 2008 года

Пока Алан Гринспен находился на посту Председателя Совета управляющих Федеральной резервной системы, его выступления на темы политики напоминали прорицания Дельфийского оракула. «Господи, да что же он хотел этим сказать?» - вот вопрос, часто ставивший в тупик все сообщество политических обозревателей. Учитывая это, тем более удивительно, что он был абсолютно понятен, давая показания в Конгрессе в 2008 году после краха банка Lehman Brothers и начала самого серьезного банковского кризиса за последние 80 лет. Признав ошибкой свою веру в то, что просвещенный эгоизм являлся самым важным элементом рыночной дисциплины, Гринспен, тем самым, признавал несостоятельность того образа мыслей, той модели и идеологии, которые царили в государственной политике на протяжении трех последних десятилетий.

Суть этой модели легко объяснима. Она гласит, что рынки «толковы» (американский вариант английского слова «умны»), тогда как правительства туповаты. Регулирование рынков в стремлении творить добро, вероятнее всего, принесет только вред. На самом деле, большинство норм государственного регулирования лишь обременяют бизнес, и лучшее решение любой экономической проблемы — предоставить рынкам полную свободу проявить себя с лучшей стороны (или с худшей). Высокие налоги неизбежно оказывают демотирующий эффект на деловое сообщество, что тормозит рост экономики, и страны, в итоге, оказываются беднее, чем могли бы быть. Сильные государства всеобщего благосостояния, особенно те, который предлагают щедрый пакет социальных пособий и льгот для нетрудоустроенного населения, может быть, и хорошо защищают людей от бедности, но экономика — а, в конечном счете, и трудящиеся — платят за это более высокой структурной безработицей. Сильные профсоюзы делают рынок труда менее гибким. Настаивая на повышении зарплат до экономически неоправданного уровня, профсоюзы не добьются ничего, кроме сочетания высокой инфляции с высоким уровнем безработицы.

В центре этой модели лежит глубокая враждебность к действиям государства и трогательная вера в безупречность рынка. Правительства, как только они выходят за рамки роли «ночного сторожа», сразу же получают ярлык агентов экономического разрушения. Финансовые рынки и особенно фондовые рынки, если не вмешиваться в их работу, сами в состоянии обеспечивать надлежащие цены в любой момент времени. Довольно грубую интерпретацию идеи Адама Смита о «невидимой руке» – своего рода эгоизме, который является инструментом координации работы рынка – легко объединить с мыслью о том, что «алчность – это благо», что растущее имущественное неравенство неизбежно, а любая попытка ограничить доходы богатейших граждан приведет к массовому исходу талантов в страны, где налоги низкие, а уровень терпимости к излишествам высокий.

Больше всего в этой фундаменталистской вере в рынок тревожит то, что она не оставляет места для несогласия и споров: данная точка зрения единственно правильная, все остальные — неверны. До того, как разразился кризис, любой, кто говорил, что модель эта, возможно, не лишена изъянов, является субъективной и жидется больше на вере, чем на фактах, тут же оказывался оттесненным на задворки общественных дебатов и становился объектом насмешек. Часто таким критикам без обиняков заявляли, что они просто не разбираются в экономике. На практике критики эти оказались более прозорливы, чем энтузиасты рыночной модели. Но наряду с определенным удовлетворением, которое приносит сознание собственной правоты (а многие из авторов данного доклада имеют в своем послужном списке критику рыночного фундаментализма в годы, предшествовавшие кризису), сегодня возникает проблема построения убедительной альтернативы.

В широком смысле, это и является целью данной публикации, которая вытекает из работы, проделанной специальной международной профсоюзной рабочей группой, созданной Европейским профсоюзным институтом, Профсоюзным консультативным комитетом при ОЭСР, МКП и Исследовательской сетью глобальных профсоюзов. Здесь собраны лучшие идеи со всего мира вместе с точками зрения самих профсоюзных организаций и обозревателей, благожелательно относящихся к повестке дня рабочего движения. Данный доклад – отнюдь не пересказ устоявшейся профсоюзной позиции, он ставит себе целью выработку свежих идей, актуальных для современных дебатов. Диапазон вопросов, затронутых в данном докладе, очень широк: от денежной и налогово-бюджетной политики до неравенства доходов, промышленной политики, роли сектора общественных услуг, регулирования финансовых рынков, важности международных норм трудового права, роли глобальных организаций и перехода к устойчивой модели роста. Охват публикации амбициозен, но рекомендации разрабатывались именно как руководство к действию. Они исходят из того, каков мир на самом деле, а не из того, каким бы мы хотели его видеть, и основаны на фактах, а не на стремлении выдавать желаемое за действительное, в чем так часто и так несправедливо обвиняют профсоюзы.

Рыночный фундаментализм делает ряд утверждений о превосходстве экономических показателей, достигаемых при проведении политики «косметического» регулирования, надлежащей организации государственных

финансов и сдерживания инфляции. Но и до кризиса появлялись свидетельства того, что есть и другие пути к процветанию. Анализ «разновидностей капитализма», популяризованный Питером Холлом и Дэвидом Соскисом, показал, что весьма различные между собой институциональные устройства приводили к довольно схожим результатам по таким показателям, как объем ВВП на душу населения (*Hall and Soskice, 2001*). И анализ ОЭСР проведенного ею Исследования занятости за 1994 год продемонстрировал, что рынки труда с высокими налогами, высоким уровнем социальных пособий и льгот, сильными профсоюзами и политикой поддержания стоимости рабочей силы на высоком уровне имеют такие же шансы достичь уровня полной занятости, как и либеральные экономики Великобритании и США (ОЭСР, 2006). Более того, именно это и произошло, к тому же они сохранили более высокий уровень социального единства, равенства и социальной мобильности с сопутствующими им преимуществами в виде улучшения здоровья населения, высокой степени доверия в обществе и более низкого уровня преступности (*Wilkinson and Pickett, 2009*). Опять же, не вполне ясно, получил ли развивающийся мир какие-либо преимущества, придерживаясь узких рамок традиционной экономической мысли, что Джозеф Стиглиц столь мощно обосновал в своей докризисной критике международных финансовых организаций (*Stiglitz, 2002 и 2006*).

Трудная работа по переосмыслению происходящего уже началась в определенных кругах еще до того, как мировой банковской системой овладела непомерная гордыня; и профсоюзы уже были частью той коалиции, которая предлагала альтернативы господствующей идеологии. В настоящей подборке статей мы постарались развить эти доводы далее и предложить не только диагноз, но и некоторые рецепты.

Когда кризис разразился, перед политиками встала неотложная задача не допустить новой мировой депрессии, помимо этого им пришлось решать стратегическую задачу восстановления структур управления мировой экономикой для обеспечения устойчивого роста в будущем и пройти суровое политическое испытание, объясняя все это скептически или враждебно настроенным избирателям. На первых порах, по крайней мере, отмечалась некоторая степень паники и смятения. Министры финансов оказались в капкане статуса кво и лишь с большой неохотой вмешались, чтобы предотвратить банкротство крупных финансовых организаций. Но затем сложилось впечатление, что политические меры, исчезнувшие из повестки дня в последние тридцать лет – такие как дефицитное расходование государственных средств и государственная собственность – вдруг снова вошли в моду. После краха Lehman Brothers правительства все-таки предприняли меры для рекапитализации банков. И когда стало ясно, что банковский кризис столкнул реальную экономику в пучину спада, были проведено (более-менее) скоординированное глобальное стимулирование экономики за счет бюджетных средств в сочетании с тем, что центральные банки описали как «неортодоксальная денежная политика»: количественное смягчение для вливания большего объема наличных средств в финансовую систему и экономику.

Большая Двадцатка сыграла, как будто, большую роль, предложив богатейшим странам мира осознать необходимость привлечения экономик переходного

периода к разработке критически важных решений в области экономической политики. Позиция Большой Двадцатки получила поддержку кругов, которые в 1980-х и 1990-х считались бы крайне маловероятными сторонниками такого подхода. Например, МВФ поддержала политику государственного стимулирования экономики, подчеркнув, что, если бытовой и корпоративный секторы будут и далее развиваться черепашьими темпами, то правительствам следует делать в этом направлении еще больше. Кейнсианство снова стало восприниматься всерьез. Это был крутой и долгожданный поворот, и некоторые усматривали в нем фундаментальное изменение динамики развития капитализма. Точно так же, как Тэтчеризм и Рейганизм опрокинули послевоенный консенсус в промышленно развитых англоязычных странах, так и банковский кризис опрокинул веру в совершенство рынков и оптимальность всех результатов рыночной экономики (Kaletsky 2010).

Предположение о том, что на наших глазах происходит сдвиг парадигмы, нельзя назвать полностью беспочвенным, однако последующий опыт заставляет думать, что оно, возможно, преувеличило суть происходящей перемены. За резким креном в сторону активных действий государства быстро последовал столь же крутой поворот в противоположную сторону и бурные требования немедленной консолидации государственных финансов. Банковский кризис, вызвавший правильную политическую реакцию, сменился в ряде стран кризисом государственного долга, и политики тут же протрубили отступление, с привычной для себя поспешностью вернувшись в уютную гавань ортодоксальности. Финансовые рынки вновь определяют политический контекст точно так же, как они это делали до кризиса, несмотря на тот факт, что именно эти рынки и несут основную ответственность за наступивший крах, а теперь стремятся наказать те самые правительства, которые спасли банковскую систему от катастрофы.

Страны, где валютой является евро (обычно именуемые «Еврозоной»), например, снова накрыло мощной волной политики жесткой экономии. Даже государства с положительным сальдо текущего баланса, такие как Германия, в срочном порядке сокращают дефициты своих бюджетов. А реструктуризация государственного сектора по всей Еврозоне – как раз в то время, когда семейные хозяйства расплачиваются по долгам (снижая пользование кредитом), а фирмы не видят практически никакого интереса в проведении инвестиций для расширения своей деятельности – приведет, вероятнее всего, лишь к вялым темпам роста и даже способна качнуть часу весов не оправившейся до конца экономики в сторону нового спада. Если только бытовой и корпоративный секторы в Германии и других странах с положительным сальдо торгового баланса не выберут провисший канат своего внутреннего спроса и не начнут потреблять импортные товары из других стран Европы, чуть наметившееся выздоровление экономики может сойти на нет, так и не набрав силы. Безработица может остаться высокой, и угроза неоправданного наступления на европейскую социально-экономическую модель – как это было в аналогичных обстоятельствах в 1990-х годах – стала бы очень реальной.

Невнятный характер восстановления экономики США оставляет открытым вопрос о возможном повторении экономического спада. А в Великобритании безрассудными темпами идет консолидация государственных финансов, от которой больше всего страдает государственный сектор – 80 процентов

сокращения бюджетного дефицита предполагается достичь за счет сокращения объемов услуг, и лишь 20 процентов – за счет повышения налогов.

Говоря попросту, взвешенная реакция на кризис на его начальных стадиях (после первых моментов растерянности), которая, хотя и была недостаточной, все же устранила угрозу повторения Великой Депрессии, сменилась вернувшимся и нарастающим чувством паники. Умеренно хорошее начало оказалось, в большой степени, растраченным в пустую, и возникла реальная угроза того, что политики, из страха перед рынками государственных облигаций, вот-вот столкнут мировую экономику в состояние затяжного кризиса.

Эти решения неизбежно связаны с постоянно меняющимся, как пески в пустыне, политическим ландшафтом. Правительства, с энтузиазмом осуществлявшие политику государственного стимулирования экономики или придерживавшиеся взвешенного подхода к укреплению бюджета, переживают трудный период или утратили власть. Избиратели во всем промышленно развитом мире, похоже, поворачиваются лицом к правоцентристам и к более традиционному набору установок в экономической политике – хотя этого и нельзя сказать обо всем мире, где Южная Америка (в самое последнее время, Бразилия) являются яркими примерами обратного. Политики центристских и левых воззрений, несмотря на все старания, так и не сумели четко сформулировать свою экономическую политику и продолжают платить за это политическую цену. Вопросы, на которые им необходимо ответить, ясны: Как следует управлять выходом из кризиса? Как можно достичь консолидации бюджетов, не поступаясь прогрессивными целями, включая достижение большего равенства доходов и более высокого уровня социального единства? И как можно построить новую модель роста, которая даст достойные рабочие места, повышение уровня жизни и устойчивый подход к окружающей среде?

Тем временем, перед профсоюзами в этой ситуации встают три важных и сложных проблемы: возврат к политике жесткой экономии, когда правительства пытаются справиться с последствиями кризиса для государственных финансов; возвращение довода о том, что немедленное и избыточное рабочими местами восстановление экономики требует отказа от ее регулирования государством; и вера в то, что высокого уровня структурной безработицы можно избежать на длительный период времени только в том случае, если рынки труда будут гибкими, налоги – низкими, профсоюзы – бессильными, а государственная социальная помощь – слабой. Любой непредубежденный наблюдатель придет к выводу, что ортодоксальность рыночного фундаментализма готовит что-то вроде возвращения неверного любовника, несмотря на фактические доказательства, заставлявшие сомневаться в рыночной модели до кризиса, и указавшие на ее самоочевидную несостоятельность во время кризиса. В этом случае получается, что авторы настоящей работы одновременно с попытками разработать новый подход к устойчивому росту ведут, в определенной степени, все те же старые баталии.

Более чем что-либо еще, целью данной публикации является предложить ясное описание альтернативы. Конечные цели профсоюзного движения остаются неизменными: дать трудящимся голос в определении своего будущего, гарантировать устойчивые, достойные рабочие места всем, кто хочет трудиться,

добиться, чтобы развивающиеся страны смогли увидеть подъем благосостояния и повышение уровня трудовых отношений; установить модель экономического роста, не вступающую в противоречие с ответственностью за окружающую среду; и обеспечить большее равенство доходов как наилучшего пути для достижения социального единства. Тем не менее, простой призыв вернуться к политическим установкам периода послевоенного бума было бы катастрофической ошибкой. Мир изменился, и профсоюзное движение изменилось вместе с ним. Представленные здесь аргументы призваны доказать, что и профсоюзы, и другие прогрессивные силы, связанные с рабочим движением, имеют новую, актуальную и заслуживающую доверия политику на предстоящий трудный период. Удалось нам это или нет - судить другим.

I Измерение эффективности экономики и социального прогресса

Измерение эффективности экономики и социального прогресса

Джон Эванс и Анушех Карвар

События, которые мы наблюдали с 2007 года, подтвердили несостоятельность парадигмы рыночного фундаментализма и сделали еще более неотложным поиск жизнеспособной альтернативы. Наверное, самой большой слабостью фундаменталистской рыночной модели являлась вера в то, что темпы роста измеренного ВВП на душу населения были единственным актуальным эталоном эффективности экономики. В определенном смысле, может показаться удивительным, что политики соблазнились тем, что многие люди сочли бы очень уж простым подходом. Существует множество свидетельств важности роста ВВП на душу населения для развивающихся стран, рост ВВП на душу населения позволяет им предлагать достойное здравоохранение, образование, жилье и работу своим гражданам. Но есть не меньше столь же убедительных свидетельств того, что, как только страна достигает статуса экономически развитой, измеряемые увеличения ВВП оказывают очень незначительное воздействие на счастье или наличие в жизни шансов для успеха (в отсутствие разумно эгалитарного распределения доходов) (Layard 2004; Wilkinson and Pickett 2009). Амартья Сен очень хорошо сформулировал этот довод, подчеркнув, что цель политики должна состоять в том, чтобы вооружить граждан теми возможностями и способностями, которые им необходимы для выбора той жизни, которую у них есть причины считать для себя ценной:

Этого просто недостаточно – выбрать в качестве нашей основной цели одно лишь доведение до максимума дохода или богатства, которое, как отмечал Аристотель, является «просто полезным, нужным для чего-то еще». По той же причине, экономический рост нельзя с разумным основанием рассматривать как самоцель. Развитие должно в большей степени делать лучше ту жизнь, которую мы ведем, и те свободы, которыми мы пользуемся. Расширение свобод, которые у нас есть причины считать для себя ценными, не только делает нашу жизнь богаче и в большей степени свободной от пут, но и позволяет нам с большей полнотой быть людьми социальными, реализуя наши собственные желания и взаимодействуя с миром, в котором мы живем, а также оказывая влияние на него. (Sen 1999: 14)

Социальная и экономическая цена, заплаченная за то, что МВФ окрестил «Великой Рецессией» 2007-2009 гг. (МФВ-МОТ 2010), должна, таким образом, спровоцировать фундаментальное переосмысление не только того, почему столь многие политики и организации не смогли предугадать коллапса финансовой системы, который послужил для нее толчком, но и того, каковы должны быть цели экономической политики, и как нам правильнее всего измерять прогресс в достижении этих целей. ОЭСР определила свою цель как «достижение самого высокого уровня устойчивого экономического роста и занятости»¹, что можно было бы рассматривать как выражение целей экономической политики правительств

1

¹Конвенция ОЭСР: www.oecd.org

большинства входящих в нее государств. Не отличаясь в этом от большинства других международных организаций, она взяла уровень ВВП на душу населения и темп его роста в качестве главного мерила уровня жизни и развития.

При равенстве других показателей, изменения ВВП действительно отражают изменения в уровне жизни и оказывают центральное воздействие на занятость и уровни безработицы. В краткосрочной перспективе ВВП остается, возможно, ключевым показателем эффективности экономики. Однако ВВП – и особенно ВВП на душу населения – за последние два десятилетия был возведен в ранг единственной цели политики во многих случаях, где такие решение таких задач, как повышение занятости и уровня жизни считаются автоматически вытекающими из более высоких темпов роста ВВП. Тот факт, что измеряется при этом, скорее, активность рынка, а не благосостояние, хотя и признавался обычно без возражений, но оказывался, в большинстве случаев, проигнорированным политиками.

Это приводило к особенно серьезным проблемам, когда ВВП на душу населения использовался, без всяких оговорок, для сравнения и ранжирования эффективности экономик разных стран. Подход ОЭСР «Стремление к росту» (OECD 2006) за последнее десятилетие сначала прямо, а впоследствии негласно избрал уровень ВВП на душу населения в США в качестве эталона, по которому следовало сверять успешность экономики всех остальных стран ОЭСР. Тот факт, что измеренный ВВП на душу населения в США является самым высоким среди крупнейших экономик мира, использовался также для пропаганды того, что в первую половину 2000-х годов рассматривалось как «американская модель» не регулируемых государством рынков труда, гегемонии финансового рынка и систем корпоративного управления, основанных на повышении стоимости акций. Именно эти характеристики и были впоследствии идентифицированы как факторы, содействовавшие финансовому краху в сентябре 2008 года, который вызвал «Великую Рецессию».

Опасности выбора неверного эталона в качестве основы политики ясно сформулировали Джозеф Стиглиц, Амартья Сен и Жан-Поль Фитусси, авторы «Доклада комиссии по измерению эффективности экономики и социального прогресса» (CMEPSP), которая была создана Президентом Франции и представила свой доклад к концу 2009 года. Они указывали: «То, что мы измеряем, влияет на то, что мы делаем; и если наши замеры имеют изъяны, решения могут оказаться искаженными». После кризиса они отмечали, что «отчасти, причина, по которой кризис застал врасплох столь многих, заключается в том, что системы «измерения», используемые нами для оценки и мониторинга эффективности экономики, не сработали».²

Это особенно хорошо заметно в отношении тех вопросов, которые, скорее, затуманиваются, а не освещаются измерением ВВП США. Одной такой чертой

² *The measurement of economic performance and social progress revisited – reflections and overview (Возвращаясь к вопросу измерения эффективности экономики и социального прогресса)*, 16 сентября 2009.

является финансиализация экономики,³ которая последние два десятилетия была характерна для всех промышленно развитых стран, но особо четко прослеживалась в англо-саксонской модели рыночных экономик. В США доля финансового сектора в прибыли американских корпораций выросла с 19 процентов в 1986 до более 40 процентов в середине 2000-х годов. После финансового коллапса стало ясно, что значительная часть сделок и активов, приносящих эту прибыль, на самом деле не стоили ни гроша. Тем не менее, политика вывода финансового сектора из-под правового регулирования, сделавшая этот процесс финансиализации возможным, оправдывалась ростом значений ВВП в США, который измеряет активность рынка, оправдывалась, невзирая на тот факт, что все это «создание богатства» в значительной степени являлось иллюзией.

Жесткая сосредоточенность на ВВП дает нам искаженную картину общего состояния экономики. Она ничего не говорит нам о качестве жизни, шансах преуспеть или устойчивости развития. Поэтому, несмотря на самое высокое измеренное значение ВВП на душу населения, американская модель опирается на неустойчивый энергоемкий рост. Цифры ВВП не смогли учесть чрезмерную энергетическую зависимость транспортного сектора, основанную на относительно низких ценах на энергоносители для транспорта в сравнении с другими странами ОЭСР. Они также не смогли измерить непомерно высокие расходы населения на здравоохранение (16 процентов ВВП в США в 2009 году в сравнении со средним по ОЭСР показателем в 8 процентов). Более того, объем этих расходов не находит выражения в общем улучшении здоровья населения в плане средней продолжительности жизни и детской смертности в сравнении со средними по показателям странами ОЭСР.

Но самое главное заключается в том, что цифры ВВП на душу населения не учитывают, каким образом распределяется доход и какова динамика этого распределения с течением времени. США является одновременно и одной из самых неравноправных стран ОЭСР в плане распределения доходов, и страной, в которой это неравенство за последние два десятилетия возросло. С 1980 по 2005 год более 80 процентов всего прироста доходов в США пришлось на 1 процент самых богатых американцев. Как указывается во всех разделах данного доклада, рост неравенства и отсутствие роста низких доходов явились важнейшими движущими факторами основанной на кредитах модели роста в США и прячущейся за ней «экономики мыльного пузыря».

Помимо самого кризиса как такового, пришло понимание той разницы в измерении роста, которая возникает между показателем ВВП на душу населения и ощущением своего экономического благосостояния, которое имеется у населения. ОЭСР сама признала, что «в течение ряда лет наблюдались свидетельства растущего разрыва между образом, рисуемым официальной макроэкономической статистикой, такой как уровень ВВП, и восприятием обычными людьми их

³ Наиболее удачным является определение финансиализации как процесса, посредством которого финансовый сектор приобретает больший вес и значение в экономике промышленно развитых стран по мере того, как процесс реструктуризации ведет к сосредоточенности на финансовом инжиниринге как на наиболее значительном источнике «создания богатства».

собственного социально-экономического положения» и что «учитывать эти восприятия граждан критически важно для обеспечения доверия к государственной политике и ее подотчетности, а также самого функционирования демократии».⁴

Вставка 1 Франция – анализ конкретной ситуации

После публикации отчета Комиссии по измерению эффективности экономики и социального прогресса Совет по экономическим, социальным и экологическим вопросам (CESE) был решительно настроен на то, чтобы эти рекомендации оказали влияние на государственную политику и систему измерения эффективности экономики.

В сентябре 2009 года Министерство устойчивого развития, следуя рекомендации CESE, создало Комиссию для подготовки национальной конференции по показателям устойчивого развития. Цель конференции – составит предварительный перечень показателей, которые способны более точно измерять прогресс, достигаемый в реализации национальной стратегии устойчивого развития.

В рамках трех органов – Комиссии по устойчивому развитию, Национального совета статистической информации (CNIS) и Совета по экономическим, социальным и экологическим вопросам (CESE) – эта инициатива собрала вместе в процессе заключения «Grenelle de l'Environnement» («Гренельских соглашений по экологии») пять заинтересованных сторон: профсоюзы, работодателей, органы местного самоуправления, экологические НПО и органы правительства. Через CNIS и CESE к этому процессу были подключены и другие группы.

Конференция состоялась в январе 2010 года; на ней были представлены одиннадцать центральных показателей (*indicateurs phares*) для оценки эффективности французской (и европейской) стратегии устойчивого развития. Они были сосредоточены на экологических целях. Кроме того было предложено 15 дополнительных индикаторов, разработанных для более точных целей. Некоторые из них вызвали удивление, например, ВВП на душу населения для измерения «общества знаний». Им предшествовали пять контекстных индикаторов.

Контекстные индикаторы были разработаны для соединения экологических эталонных показателей с более общим набором социально-экономических индикаторов. Так, например Комиссия разрабатывает показатели, которые соотносят экологические параметры с параметрами неравенства доходов, безработицы и неполной занятости. Более того, были добавлены другие показатели, связанные со здоровьем населения (неравенством в здравоохранении), экономической безопасностью и социальной интеграцией.

Хотя выглядит это неплохо, подход, основанный на более активном участии разных сторон, мог бы дать в итоге более совершенный и полезный комплект эталонных показателей. Пока еще остается некоторый потенциал, например, для разработки дополнительных параметров качества рабочих мест, уровня профессиональной подготовки, доступности жилья, а также параметры экологического характера, такие как уровень пестицидов в грунтовых водах или устойчивая среда обитания.

Одним из главных приоритетов является возможность разбивки показателей для получения информации по регионам и, где это уместно, по гендерной принадлежности. Еще один приоритет – возможность получать информацию о дисперсии результатов, а не только усредненные величины.

Также необходимо серьезно поработать над представлением сводной оперативной информации и обеспечением ее ежегодного обновления для достижения по возможности наиболее широкого распространения этой информации среди домашних хозяйств, чтобы они могли подтвердить воздействие политики на ситуацию или при необходимости обеспечить корректировку политики. Можно представить себе публикацию сводного доклада на двадцати страницах, каждая из которых посвящается одному показателю, с использованием графиков, показывающих динамику достижения поставленных целей.

Вставка 1 (продолжение)

И, наконец, необходимо поэкспериментировать с различными формами взаимодействия «с мужчинами и женщинами на улице», чтобы проверять, действительно ли показатели соответствуют их потребностям и ожиданиям.

Статистикам непросто признать, что они не обладают всей полнотой информации по тому или иному вопросу, точно так же, как представителям гражданского общества непросто шагнуть дальше своей привычной роли критиков и советчиков и принять непосредственное участие в работе. Однако, после работы, проделанной Комиссией на начальной стадии, был достигнут значительный прогресс в сведении вместе различных точек зрения. Уже на этой стадии понятно одно: даже хотя опыт и знания статистиков безусловно необходимы, составлять список показателей должны не они сами по себе, а статистики вместе с представителями гражданского общества. Был сделан решительный шаг к тому, чтобы французское общество смогло назвать дебаты, окружающие концепцию устойчивого развития, «своими», при одновременном признании того, что устойчивое развитие – это вопрос не просто экологии, а прежде всего вопрос экономический и социальный.

Если бы анализ и эффективность не столь одержимо базировались на уровнях и темпах роста ВВП на душу населения, толкование уверенного экономического роста первых лет двадцать первого века осуществлялось бы с большей осторожностью и вниманием. Было бы меньше ликования в пропаганде той самой политики и тех экономических моделей, которые привели к кризису. Лица, формировавшие экономическую политику, и большинство экономистов не оправдали надежд своих сограждан.

На пути к сбалансированному набору показателей

Таким образом, можно было бы сказать, что простая сосредоточенность на измеряемых приростах ВВП на душу населения мало что говорит нам о качестве жизни граждан в промышленно развитой стране. Она не говорит нам ничего о распределении доходов, о различиях между бедными и богатыми в плане общего здоровья и продолжительности жизни, ничего не сообщает о социальной мобильности, экологической устойчивости и ничего или почти ничего – о качестве жизни. Что важнее всего, она совершенно не отвечает на вопрос, есть ли у большинства людей, следуя формулировкам Амартии Сена, тех возможностей, которые нужны им, чтобы выбрать жизнь, которую у них есть причины считать ценной.

Как нам можно было бы подойти к разработке более совершенных параметров для измерения эффективности экономики? Важным первым шагом должна быть разработка ключевых показателей, которые говорят нам что-то о следующем: медианном значении ВВП вместо ВВП на душу населения; равенстве (или неравенстве) в распределении доходов, измеряемом по коэффициенту Джини; уровне занятости с разбивкой по категориям населения; продолжительности жизни, экономической безопасности и об интенсивности выбросов окислов углерода при осуществлении экономической деятельности. Во-вторых, эти показатели должны восприниматься всеми заинтересованными сторонами, включая деловое сообщество и профсоюзы, как обоснованные и заслуживающие доверия. Во Франции к подбору показателей подошли с позиций общего участия заинтересованных сторон в их разработке (см. краткую информацию во Вставке 1), и из этого другие страны ОЭСР могут извлечь для себя несколько положительных уроков. В-третьих, информация должна обновляться на регулярной основе с тем, чтобы можно было оценить воздействие принятой политики на ситуацию. Наконец, компромиссы между поставленными целями должны быть четко указаны, и сами показатели должны интегрироваться в формирования политики на уровне министерств финансов и казначейств, равно как и других министерств.

Большой вес следует придавать статистическим показателям, фиксируемым официальной статистикой. Но есть реальные сомнения в том, что все страны ОЭСР собирают всю информацию, необходимую для реализации этого более сложного подхода к измерению экономического прогресса. Аналогичным образом, могут возникать сомнения по поводу достоверности или точности данных, и правительства печально известны своими манипуляциями со статистикой в стремлении приукрасить реальное положение дел. Совершенно ясной рекомендацией в этом случае является то, что государственный орган, отвечающий за сбор и публикацию этих данных, должен быть независим от политического влияния. В противном случае возникает риск того, что все это смелое, амбициозное предприятие может оказаться подорванным. Общественность в некоторых странах уже с недоверием относится к традиционным показателям эффективности экономики. Было бы катастрофой, если бы более сложный подход, очерченный здесь, постигла та же судьба.

II Крах рыночного фундаментализма и обоснование необходимости нового подхода

Половинчатость мер по преодолению Великой Рецессии: цена и политические последствия⁵

Рэймонд Торрес

Введение

Финансовый кризис, разразившийся после падения банка Lehman Brothers в 2008 году, привел к пересмотру предыдущих политических подходов, основанных на способности рынков к саморегулированию. В частности, широкое признание получила роль антициклических установок в макроэкономической политике (IMF 2009). Кроме того, в отличие от предыдущих кризисов, социальная защита была усилена – особенно повысился размер и продолжительность выплаты пособий по безработице, – что означало отказ от взглядов, согласно которым более высокие социальные пособия усугубляют искажения рынка (Howell 2008). Начальные результаты такого подхода были положительными. Действительно, благодаря антициклическим монетарным мерам и пакетам социально равноправного бюджетного стимулирования экономики, принятым в 2008 и 2009 годах, вероятно, удалось избежать еще одной Великой Депрессии.

Однако, начиная с 2010 года политическая позиция изменилась, не разрешив проблему движимых рынком факторов, которые спровоцировали кризис. В самом деле, элементы экономического дисбаланса, являвшиеся результатом неэффективного и неравного распределения доходов, так и не были надлежащим образом урегулированы (ILO 2008; Rajan 2010). Кроме того, прогресс, достигнутый в регулировании финансовой системы, оказался крайне незначительным. В результате сфера применения макроэкономической политики стимулирования по возрождению мировой экономики постепенно стала очень узкой.

Данный раздел начинается с выявления подлинных и финансовых причин кризиса и взаимосвязей между ними. Он исследует ту степень, в которой налогово-бюджетная и кредитно-денежная политика – то есть те средства, которые, сколь бы ключевым ни было их значение, не устраняют подлинных причин кризиса, – способны поддерживать возврат к сбалансированному росту. Вытекающие из анализа уроки для политиков собраны в заключительной части.

Неравенство доходов и кризис: забытая связь

Хотя зародился кризис в финансовой системе, более фундаментальной тенденцией, приведшей к нему, было неэффективное распределение прибыли от экономического роста в докризисный период. В большинстве стран за два десятилетия, предшествовавших кризису, заработная плата росла медленнее, чем должна была бы с учетом роста производительности. Именно поэтому доля заработной платы в ВВП большинства стран снижалась (см. Таблицу 1), тогда как доля валовой прибыли в ВВП соответственно увеличивалась. Во многих странах сдерживание роста заработной платы означало стагнацию реальных доходов низкооплачиваемых работников и их семей. В Соединенных Штатах, например, медианное значение реальной заработной платы выросло в период с 2000 по 2006 год всего на каких-то 0,3 процента. В течение того же периода производительность росла на 2,5 процента в год. Одновременно с этим повышалась доля доходов, приходившихся на 10 процентов самых богатых домашних хозяйств, из чего следует, что сдерживание роста заработной платы работников с низким и средним уровнем доходов было еще более выраженным, чем можно судить по снижению доли зарплат в ВВП. Учитывая относительно высокую склонность хозяйств с низким уровнем дохода к потреблению, сдерживание роста заработной платы оказало угнетающее воздействие на совокупный спрос как в промышленно развитых странах, так и в странах с переходной экономикой.

Сдерживание роста заработной платы давало два взаимно усиливающих друг друга эффекта. Во-первых, в некоторых промышленно развитых странах – например, США, Великобритании, Испании и Ирландии – сдерживание роста заработной платы вызвало накопление задолженности частных лиц. Несмотря на отсутствие роста реальных доходов, домашние хозяйства могли приобретать товары длительного пользования, обращаясь к банковским кредитам (ILO 2008; Stiglitz 2009). В силу неадекватного правового регулирования банки смогли выдавать этим хозяйствам кредиты – даже несмотря на то, что по критериям разумной осторожности такие ссуды не должны были предоставляться. Таким образом,

⁵ В данной главе широко использованы материалы статьи, опубликованной недавно в *International Labour Review* (Международном трудовом обозрении) – см. Torres (2010a)

расширение внутреннего спроса в США и ряде других продвинутых экономик мира финансировалось за счет накопления долга частных лиц.

Во-вторых, в случае экономик переходного периода, где финансовая система регулируется более жестко, сдерживание роста заработной платы оказывало прямое воздействие на внутренний спрос, ослабляя его (Gosh 2010). В этих странах внутренний спрос угнетался еще больше в силу слабости системы социального обеспечения. При отсутствии адекватных систем пенсионного обеспечения и здравоохранения, домашние хозяйства обычно резервировали большие суммы «на черный день», снижая, таким образом, уровень расходов. Поэтому для экономического роста этих стран критически важным было расширение доступа на рынки промышленно развитых стран, в первую очередь, тех, где внутренний спрос развивался особенно динамично – подпитываемый отчасти нарастанием долга. Вот каким образом страны с переходной экономикой и страны с богатыми природными ресурсами генерировали постоянно растущее положительное сальдо торгового баланса и глобальный «избыток сбережений», который позволил процентным ставкам достичь рекордно низкого уровня в начале 2000-х годов, обеспечивая получение дешевых кредитов даже заемщиками группы риска и надувая «мыльный пузырь» ипотечного кредитования (Bernanke 2005).

Таблица 1 Сдерживание роста заработной платы в мире (доля зарплаты в % от ВВП)

Китай	52,3	51,9	39,7
Южная Корея	83,8	76,9	77
Япония	63,6	61,7	57,7
Индия	67,2	75,0	74,1
Канада	63	61,3	60,8
Франция	68,8	67,5	67,3
Германия	69,8	70	64,9
Италия	70,3	66,2	67,2
Великобритания	67,7	69,2	68,5
США	67,4	68,6	65,7
Бразилия	42,6	40,5	40,1

Примечание: Таблица 1 показывает общую сумму заработной платы работников в процентах от ВВП, скорректированную с учетом изменений в распространенности форм занятости с выплатой оклада (за исключением Китая, где подобную коррекцию сделать было нельзя из-за отсутствия данных). Такая коррекция является стандартной практикой и необходима для учета механических воздействий на долю зарплаты в ВВП при изменении структуры занятости.
Источник: Расчеты автора на основе национальных отчетов.

Некоторое время сосуществование питаемого банковским долгом роста экономики в ряде промышленно развитых стран с питаемым экспортом ростом в больших странах с переходной экономикой казалось устойчивым. Положительный торговый баланс последних финансировал дефициты в странах, отягощенных банковским долгом (см. Таблицу 2). И мировая экономика быстро расширилась. Однако опирающийся на банковскую задолженность спрос оказался ахиллесовой пятой этого процесса роста. Когда кредитно-денежные органы власти США подняли процентную ставку в 2006-2007 годах, небольшое увеличение стоимости кредитов, вызванное этой мерой, спровоцировало обвальный кризис неплатежей по ссудам. Это быстро распространилось на всю финансовую систему в результате как сложности финансовых продуктов – что затрудняло оценку степени риска, – так и тесных международных связей между финансовыми организациями.

Таблица 2. Сдерживание роста заработной платы не переросло в повышение объема инвестиций в мире (реальный прирост основного капитала в % от ВВП)

	1988-1995	1996-2003	2004-2008	2009
Весь мир	23,4	22,1	23,1	21,5
Промышленно развитые страны	22,7	21,3	21,2	18,0
Развивающиеся страны и страны с переходной экономикой	26,2	24,9	28,5	29,2

Источник: МВФ (2010а).

Наконец, необходимо отметить, что сдерживание заработной платы и связанное с этим повышение доли прибыли в ВВП не поддержали роста реальных инвестиций. Доля реального прироста основного капитала в ВВП имела тенденцию к снижению в промышленно развитых странах – равно как и в мире в целом (см. Таблицу 2). Это наглядно иллюстрирует неспособность сдерживания роста зарплаты и опирающегося на кредиты роста подстегнуть потенциальный рост экономики. Отражая вялую динамику реальных инвестиций до кризиса, исследования показали, что производительность в промышленно развитых странах с начала 2000-х годов имела тенденцию к снижению (Blackfield and Oliveira Martins 2009). Говоря коротко, рост имущественного неравенства оказался экономически неэффективным.

Реакция на кризис без устранения его глубинных причин: преимущества, ограничения и цена

В борьбе с последствиями кризиса правительства действовали быстро и масштабно. Во-первых, они заменили спрос, стимулируемый ростом банковской задолженности частных лиц, – который в результате кризиса застыл – стимулированием экономики за счет роста государственного долга. Большинство стран, бюджет которых это позволял, осуществили налогово-бюджетные меры в форме дискреционных сокращений налогов, увеличения бюджетных расходов или сочетания и того, и другого. По оценкам МОТ, объем мер государственного стимулирования экономики в 2009 году составил около 1,7 процента мирового ВВП (ILO 2009).

Во-вторых, столкнувшись с параличом межбанковского кредитования и риском системного обвала финансовой системы, органы власти, ведающие кредитно-денежной политикой, снизили процентные ставки до рекордно низких уровней. Они также оказали банкам массивную поддержку в форме, помимо прочего, поручительства по кредитам, вливаний капитала и прямой национализации хромающих банков.

В третьих, была предпринята попытка избежать решений, обращенных вовнутрь, которые усугубили бы связанное с кризисом резкое падение спроса и объемов торговли. Это было особенно важно для стран с переходной экономикой, которые зависели от экспорта как от основной движущей силы своей стратегии роста. Также признавались риски, связанные с дефляцией заработной платы. В июне 2009 года правительства и организации работодателей и трудящихся со всего мира согласовали Глобальный пакт о рабочих местах, который предупреждал о направленной вниз экономической спирали, которая может возникнуть при снижении зарплат.

Преимущества «лечения симптомов» без устранения первопричины кризиса

В целом, все эти меры смогли поддержать экономику, а также избежать дальнейших значительных сокращений рабочих мест (МОТ 2009). Такой относительно благоприятный результат отражает, в первую очередь, быстроту политической реакции на кризис. Приняв меры к стимулированию экономики скоро после начала кризиса, страны могли ожидать их существенного позитивного воздействия на занятость к середине 2010 года. По контрасту с этим, задержка этих мер на три месяца отсрочила бы восстановление занятости на полгода – отражая несоразмерно высокую цену бездействия для занятости (МОТ, 2009).

Во-вторых, снижение уровня занятости смягчалось самой природой политического ответа на кризис (Torges 2010b), который также с пользой для себя учел свидетельства успеха социально равноправной политики в области занятости, которые были собраны до кризиса (ОЭСР 2006). Во многих наиболее успешных примерах восстановления экономики меры по преодолению кризиса были сосредоточены на стимулировании совокупного спроса при одновременной поддержке сохранившихся рабочих мест. В частности, прилагались усилия к повышению уровня социальной защиты (Барзилия, Индия), увеличению сроков выплаты пособий по безработице (Япония, США), недопущению снижения минимальной заработной платы и проведение иных мер для поддержки групп населения с низкими доходами. В таких странах как Франция, Германия и Нидерланды пропагандировалось сокращение рабочего времени, поддерживаемое субсидиями правительства. В других странах, включая Австралию и США, резко выросла неполная занятость. Эти меры, поддержав покупательную способность групп населения с низким доходом, фактически подстегнули совокупный спрос и одновременно с этим несколько снизили социальную цену кризиса.

Ограниченность половинчатых мер

Несмотря на эти начальные результаты, принятая стратегия не преуспела в устранении основных элементов дисбаланса, которые привели к кризису. Особенно хорошо это заметно в отношении недееспособной финансовой системы. Как указал Банк международных расчетов (БМР), «финансовый кризис поразительно похож на медицинское заболевание. В обоих случаях полное излечение требует выявления и лечения причин заболевания» (БМР 2009).

В своем 80-м Годовом докладе БМР отмечает прогресс в достижении международных договоренностей о направлении реформ (BIS 2010). Среди важнейших центральных банков есть признание того, что капитальные базы банков необходимо укрепить как количественно, так и качественно. Представлены рекомендации по «сокращению извращенных стимулов, которые заставляют менеджеров гнаться за повышением краткосрочной прибыли без учета долгосрочных рисков, возникающих для фирмы и всей системы». Были разработаны новые инструменты контроля. Были обсуждены способы усовершенствования регулирования периметра банковских операций – во избежание чрезмерной «забалансовой» банковской деятельности. Однако эти столь необходимые рекомендации и обещанные реформы, похоже, не способны решить поставленную задачу.

Первым следствием постепенности проведения реформы финансового сектора является то, что объем кредитования реальной экономики во многих промышленно развитых странах восстанавливался медленно. Эта ситуация особенно тревожна для малого бизнеса. Согласно проведенным опросам, например, в Европейском Союзе положение дел до сих пор таково, что многим предприятиям – особенно малым и средним – по-прежнему трудно получить доступ к банковским ссудам.

Во-вторых, государственная помощь банкам без проведения глубоких реформ в банковском секторе создала проблему существенного морального риска, когда банки не склонны проявлять осторожность, чувствуя свою защищенность. И это вопрос стимулов, а не размера банка (Blundell-Wignall et al. 2009).

В-третьих, в нереструктурированной финансовой системе международные потоки капитала останутся высоко подвижными. Есть свидетельства того, что международные потоки капитала в области финансовой глобализации стали гораздо более изменчивыми, и результатом этого является увеличение числа финансовых кризисов. Даже до кризиса 2008 года прошла целая серия кризисов. Особенно широко известным является Азиатский кризис в конце 1990-х годов, но и в Латинской Америке было несколько финансовых кризисов, спровоцированных отчасти ошибками в управлении макроэкономической системой, но также и непостоянством потоков капитала.

Четвертой, более фундаментальной проблемой является то, что финансовый сектор развился сверх разумных границ, и практика его работы распространилась на всю нефинансовую сферу экономики. Финансисты давно утверждали, что сегодняшняя прибыль – это завтрашние инвестиции и послезавтрашние рабочие места. Но в реальности это обещание осталось невыполненным. Большая доля прироста прибыли осталась в финансовом секторе – доля финансового сектора в общем объеме корпоративной прибыли достигла перед кризисом 42 процентов, тогда как в начале 1980-х годов она составляла 25 процентов (MOT 2009b). На всем протяжении 2000-х годов в промышленно развитых странах на инвестиции в физические мощности нефинансовыми компаниями и фирмами направлялось менее 40 процентов прибыли, что на 8 процентных пунктов ниже, чем в начале 1980-х годов.

Цена кризиса и социальные последствия

Исключительные меры, принятые после того, как кризис разразился, стоили государственной казне значительных средств. Государственный долг существенно вырос, механически компенсированное снижение долга частных лиц, которое произошло после начала кризиса – так называемый «делеверидж», снижение использования заемных средств (см. Таблицу 3). Кроме того возможности кредитно-денежной политики были использованы до предела. При почти нулевой процентной ставке и существенных повышениях уровня ликвидности центральные банки подошли к пределу своей способности компенсировать сокращение объемов банковского кредитования. В результате, с 2010 года правительства начали переходить от политики стимулирования экономики к политике жесткой экономии бюджетных средств.

Кризис в Греции, разразившийся в конце 2009 года, а затем вспыхнувший с новой силой в начале 2010, стал первым серьезным сигналом перехода налогово-бюджетной политики к жесткой экономии. Инвесторы, спасенные благодаря щедрой поддержке государства – которая, в свою очередь, является одной из причин роста государственного долга, – утратили желание финансировать растущие дефицитные статьи бюджета.

Результатом стало распространение мер жесткой экономии во всей Европе и за ее пределы, что ослабило намечающееся восстановление экономики. При безрадостных перспективах роста внутреннего спроса неясно, сможет ли спрос за рубежом стать главным двигателем экономического роста и создания рабочих мест. Кто-то же должен импортировать товар. Это маловероятно, если эпидемия жесткой экономии будет расползаться и дальше, или если страны с переходной экономикой, особенно Китай, – которые привычно полагались на экспорт как на двигатель роста, – не смогут поднять внутренний спрос до достаточного уровня.

Меры жесткой экономии также окажут прямое воздействие на уровень занятости, как в настоящий момент, так и в предстоящие годы. Многие работники заняты на предприятиях, которые получают поддержку от государства, сокращая продолжительность рабочего дня и используя другие формы неполной занятости, чтобы не увольнять людей, и если эта поддержка прекратится, это спровоцирует новые увольнения. Для тех кто уже остался без работы, критически важно, чтобы хорошо налаженная социальная защита и программы содействия поиску работы и переподготовке продолжались и далее. В противном случае, безработные обычно опускают руки и уходят с рынка труда, лишая экономику важного ресурса и подрывая социальное единство.

Таблица 3. Замещение частного долга государственным (изменение в процентных пунктах доли частного долга и общего государственного долга в ВВП)

	Изменение долга домашних хозяйств в 2002-2007	Изменение государственного долга в 2007-2009	Изменение долга домашних хозяйств 2007-2009
Канада	18,3	5,6	-8,5
Франция	14	13,7	-3,4
Германия	-10,4	5,9	-10,4
Италия	12,1	12	-4,8
Япония	14,1	14,7	-6,4
Испания	28,0	19,1	-12,9
Великобритания	24	23,5	-34,3
США	19,1	16	-8,5
В среднем	14,9	13,8	-11,2

Примечание: Изменение частного долга для Японии и Великобритании рассчитано за период 2002-2008 гг. и 2002-2006 гг. соответственно. Изменение государственного долга рассчитано за период 2008-2009 гг. для Японии и 2006-2009 гг. для Великобритании.

Источник: Расчеты автора на основе национальных отчетов ОЭСР и МВФ (2010b).

Тенденции к снижению уровня занятости непропорционально сильно поражают группы с низким уровнем доходов. Для эти групп проблема длительной безработицы и потери квалификации стоит особенно остро. Результатом таких тенденций является углубление имущественного неравенства, которое занимает верхнюю строчку в списке всех элементов неравенства, созданных несбалансированными моделями роста в докризисный период.

Неудивительно, что почти во всех промышленно развитых странах быстро распространяется чувство социальной несправедливости. Уровень безработицы среди молодежи, который сейчас почти в 2,5 раза превышает уровень безработицы среди взрослого населения, только усилит это ощущение несправедливости. Доверие к правительствам падает. В наиболее экономически продвинутых странах за годы кризиса оно упало на 10 процентов. Коротко говоря, переход к политике жесткой экономии при неустранимых причинах кризиса создал благоприятную ситуацию для социального недовольства.

Пути для движения вперед

Критически важно добиться, чтобы заработная плата росла вместе с повышением производительности труда. До кризиса зарплата в большинстве стран росла медленнее, чем производительность, что является одной из причин, по которым домашние хозяйства в промышленно развитых странах были вынуждены прибегать к банковским ссудам для приобретения и обустройства жилья и поддержания потребления. В некоторых странах с переходной экономикой угнетение роста заработной платы привело к угнетению внутреннего спроса, что некоторое время компенсировалось растущим положительным сальдо в торговле с отягощенными долгом странами-импортерами. Кроме того, среди работников наросло социальное недовольство, как показали недавние события Арабской весны и в ряде стран Азии.

Некоторые авторы уже подчеркивали, что экономический рост в странах с переходной экономикой должен в большей степени полагаться на внутренний спрос, обеспечивая, таким образом, переход от экспортной модели роста, преваляровавшей до кризиса (Blanchard and Miles-Ferretti 2009). Укрепление системы социальной защиты могло бы сыграть в этом решающую роль. Это не только послужило бы достижению социальных целей, но и сократило бы чрезмерный объем сбережений, подстегнуло внутренний спрос и способствовало сокращению элементов глобального дисбаланса. Есть внушающие оптимизм признаки того, что такой процесс восстановления баланса уже, возможно, начался. В Китае, например, пакет государственных мер стимулирования экономики, принятый после начала кризиса, включал масштабные меры социальной защиты и поддержки пенсионеров. По результатам недавно проведенного исследования, осторожное расширение систем пенсионного обеспечения и здравоохранения в Китае, поднимет долю потребления в ВВП на 0,2 – 1,1 процента к 2025 году (McKinsey Institute 2009). Это помогло бы внутреннему спросу стать более мощным двигателем экономического роста в Китае и поддержать устойчивое восстановление экономики во всем мире.

Конечно, изменения в курсах валют также могли бы помочь сократить элементы глобального дисбаланса. Однако переоценка валют стран с положительным сальдо текущего баланса по отношению к валюте стран с дефицитом торгового баланса повлияет на реальную экономику с относительно большой задержкой. По контрасту с этим, рост внутреннего спроса в странах, являющихся чистыми экспортерами, даст быстрые результаты и одновременно будет устранять некоторые из глубинных причин кризиса (von Arnim 2009).

Системы налогообложения и предоставления пособий и льгот должны в большей степени поддерживать занятость и справедливое распределение доходов. Тому есть хорошие примеры. Так, в Скандинавских странах оказалось возможным ограничить экономический ущерб и содействовать созданию рабочих мест, избегая при этом слишком большого имущественного неравенства. Есть примеры систем социальной защиты, которые одновременно защищают людей и обеспечивают адекватные стимулы для устройства на работу.

Система налогообложения должна быть более прогрессивной. За последние два десятилетия в большинстве стран самые верхние ставки подоходного налога снизились, снизив способность этих систем к перераспределению доходов.

Также очень важно обеспечить применение международных норм трудовых отношений. Конвенций и Рекомендаций существует много, но остается фактом то, что до кризиса отмечался рост неравенства в распределении доходов, росло использование неустойчивых форм занятости, и уж совершенно точно экономический рост не сопровождался равновеликим и одновременным прогрессом в социальной сфере.

Для обеспечения адекватного финансирования устойчиво функционирующих предприятий необходима финансовая реформа. В этом плане помогло бы более четкое разделение инвестиционного и коммерческого банковского дела. Принятие банковского налога, о котором недавно объявили страны ЕС, также было бы шагом в верном направлении. И, наконец, налог на финансовые сделки помог бы сделать всю финансовую систему менее подверженной «маниям» и паникам, которые так дестабилизируют реальную экономику.

Что должно прийти на смену «Вашингтонскому консенсусу»?

Питер Баквис

Термин «Вашингтонский консенсус» был предложен в 1989 году ученым и бывшим советником Международного валютного фонда Джоном Уильямсоном для описания того, «что рассматривалось бы в Вашингтоне как желательный набор реформ экономической политики» для преодоления долгового кризиса в Латинской Америке, где «Вашингтон» означал совокупность «международных финансовых организаций (МФО), экономические министерства и управления американского правительства, Совет управляющих федеральной резервной системы и экспертно-аналитические группы». ⁶ Предполагалось, что реализация такой политики ускорит экономический рост, снизит инфляцию и приведет к установлению жизнеспособного платежного баланса и равноправного распределения доходов.

Уильямсон ясно изложил суть «Вашингтонского консенсуса» в виде 10 «политических инструментов» ⁷:

- (1) Налогово-бюджетная дисциплина, означающая, что операционный дефицит правительства не должен превышать 1 или 2 процентов от ВВП.
- (2) Необходимость снижения дефицита бюджета, предпочтительно посредством сокращения расходов или перенаправления расходов, нарушающих функционирование рынков – например, субсидий, – на услуги, которые являются «надлежащими объектами государственных расходов», таких как базовое здравоохранение и образование.
- (3) Любые необходимые налоговые поступления должны обеспечиваться посредством налогового режима, имеющего широкую базу и умеренные предельные ставки.
- (4) Реальные процентные ставки должны иметь положительную величину и определяться рынком.
- (5) Курсы обмена валют должны быть «конкурентоспособными» и не обязательно определяться рынком, чтобы способствовать «ориентации на внешние рынки» и росту экспорта.
- (6) Импорт должен быть либерализован как часть экономической политики, ориентированной на внешние рынки.
- (7) Ограничения на прямые зарубежные инвестиции должны быть сняты.
- (8) Государственные предприятия должны быть приватизированы.
- (9) Рынок труда и прочие рынки должны быть выведены из-под государственного регулирования.
- (10) Права собственности должны быть закреплены еще тверже.

«Вашингтонский консенсус» надолго пережил период 1980-х годов, наиболее заметно проявляясь в политике структурной корректировки, проводимой МВФ и Всемирным банком. Но после двадцати лет его применения кризис внешнего долга, который «Вашингтонский консенсус» был призван разрешить, лишь углубился; темпы роста ВВП в развивающихся регионах, наиболее усердно следовавших этой политике, таких как Латинская Америка и Африка Южнее Сахары, в 1980-х и 1990-х годах фактически оказались ниже, чем за два предшествовавших десятилетия; а неравенство и количество бедных в большинстве развивающихся стран только возросло. Единственным развивающимся регионом, который выделялся более высокими темпами роста и существенным сокращением бедности, оказалась Восточная Азия – регион, который, большей частью, не следовал политике «Вашингтонского консенсуса», и чья экономика росла быстрее любого другого региона в мире.

К началу 2000-х годов несостоятельность «Вашингтонского консенсуса» признавалась широко в мире. Драматичным примером этой несостоятельности в 2001-2001 годах стал дефолт в Аргентине, которую на всем протяжении 1990-х годов МФО превозносили как образец реализации радикальной политики свободного рынка. Но какие бы уроки МФО не извлекли для себя из Азиатского кризиса 1997-98 годов, аргентинского краха и других экономических провалов на рубеже тысячелетия, все они, похоже, были забыты к тому времени, когда в 2008 году разразился новый финансовый кризис, поразивший на этот раз самую мощную экономику в мире, Соединенные Штаты. Как это было и десятилетием раньше, МФО вкупе с большинством министерств финансов не вняли предупреждениям о том, что мировая финансовая система вот-вот взорвется. Первой реакцией МВФ на нарождающийся кризис, до смены руководства в 2007 году, было предупреждение воздержаться от соблазна усилить государственно-правовое регулирование финансовых рынков: «Политикам необходимо следить за тем, чтобы они работали с рынками не поперек, а вдоль их природного волокна. Политика не должна душить процесс

6

Уильямсон, Дж., «Что имел в виду Вашингтон под политической реформой?», глава 2 (*Williamson, J., 'What Washington means by policy reform', Chapter 2 in Williamson (1990 г).*

7

Там же.

финансовых инноваций, учитывая ту очень конструктивную роль, которую недавние нововведения сыграли в нынешнем беспрецедентном росте мировой экономики».

К началу 2008 года МФВ начал предлагать весьма отличный от этого политический подход. Новый исполнительный директор присоединился к призыву усилить регулирование финансового сектора и начал предлагать странам принятие противочиклических мер государственного стимулирования экономики. Однако через два года МФВ снова переключился на пропаганду налогово-бюджетной дисциплины для сокращения государственного долга, даже несмотря на то, что безработица в большинстве стран не опустилась с того высокого уровня, которого она достигла во время экономического спада в 2009 году. Некоторые из соглашений о предоставлении МФВ экстренных займов пораженным кризисом странам – самое большое их количество располагалось в Центральной и Восточной Европе, где финансирование и административное управление этими ссудами осуществлялось совместно с институтами ЕС, – также включали условия о приватизации предприятий и выводе рынка труда из-под правового регулирования в стиле «Вашингтонского консенсуса».

Ясно, что нужен альтернативный политический подход, а не возврат – после недолгой интерлюдии – к тем же политическим установкам, которые за три десятилетия их применения не сумели обеспечить устойчивый рост экономики и равноправное распределение доходов. Политики должны усвоить те уроки которые им преподал кризис. Возврата к докризисному статусу кво быть не может. О том, каким именно образом следует адаптировать политику, более подробно рассказывается ниже в данном докладе, но нижеследующее предлагается как инструменты, которые могли бы, если их взять все вместе, составить некий новый подход, обеспечивающий достижение устойчивого роста в экономике, которая, вероятно, останется в основном капиталистической.

Для стимулирования роста в периоды спада и снижения государственного долга в периоды уверенного роста следует использовать, скорее, противочиклическую фискальную политику, а не слепую налогово-бюджетную дисциплину «Вашингтонского консенсуса». Другими словами, политики должны проникнуться центральными аргументами, представленными Джоном Мэйнардом Кейнсом в его *Общей Теории* (Keynes 1936). Если бы меры жесткой экономии твердой рукой проводились во время рецессии 2008-2009 годов, спад экономики был бы гораздо более глубоким, а безработица – гораздо более высокой, чем это было на самом деле: по оценкам МОТ, политика государственного стимулирования сохранила от 7 до 11 миллионов рабочих мест. МФО мудро отказались от мантры «налогово-бюджетной дисциплины» на два года, но только затем, чтобы восстановить ее в 2010 году, когда уровень безработицы еще существенно не снизился после пиковых значений, а «поправляющееся здоровье» мировой экономики оставалось еще очень хрупким. Это повысило вероятность воспроизведения сценария повторяющегося экономического спада 1937 года, вызванного тем, что государственная поддержка была свернута слишком быстро. Таким образом, меры стимулирования должны продолжаться до тех пор, пока не будет восстановлен устойчивый рост. Конечной целью должно быть снижение безработицы до минимума и скорейший возврат к полной занятости. Только когда экономика вернется на путь стабильного роста, следует странам заняться консолидацией государственных финансов.

Предвзятое отношение к государственным расходам подорвало экономику на долгие годы в Латинской Америке и других развивающихся регионах, например, из-за потери производительности в силу резкого сокращения ассигнований на государственную инфраструктуру. Более высокие темпы роста в Восточной Азии по сравнению с другими регионами отчасти объяснялись тем фактом, что правительства стран региона отвергли директиву о прекращении предоставления государством всех услуг общественного пользования, кроме самых базовых. Качественные услуги общественного пользования и государственная инфраструктура необходимы для построения современной экономики и достижения уверенного, устойчивого и равноправного роста.

Правительства должны быть нацелены на генерирование достаточных поступлений в бюджет – в среднесрочной перспективе, дабы обеспечить реализацию противочиклической фискальной политики, – чтобы финансировать предоставление качественных услуг общественного пользования посредством системы прогрессивного налогообложения, которая содействует более равному перераспределению доходов. Необходимо введение налогов на финансовые сделки: они дадут дополнительный доход в бюджет и одновременно сократят число вредоносных спекулятивных транзакций. Такой подход заменяет рецепт «Вашингтонского консенсуса», требующего, чтобы правительства удерживали налоги на низком уровне и следили за тем, чтобы предельные ставки налогов были «умеренными». Следование предписаниям рыночного фундаментализма привело к непродуманным политическим решениям, которые повлияли на достаточность и стабильность доходов правительств, включая налоговые режимы с единой ставкой в некоторых странах Центральной и Восточной Европы, а также предложение Всемирного банка (см. в *Doing business*), посоветовавшего некоторым странам вообще отказаться от налогообложения бизнеса. Правительствам необходимы адекватные доходы для финансирования инфраструктуры и услуг общественного пользования. Политические подходы,

рекомендуемые ортодоксальным рыночным фундаментализмом полностью противоречат выполнению этой задачи.

Политика, при которой ставки процента должны иметь положительное значение и устанавливаться рынком, похоже, полностью исключила противочикличный элемент в использовании кредитно-денежной политики; если бы страны следовали этому правилу во время кризиса 2008-2009 годов, последствия были бы катастрофическими. Центральные банки должны иметь возможность использовать кредитно-денежную политику для содействия поддержанию высоких и стабильных уровней занятости при одновременном сдерживании инфляции. В равной степени важно потребовать от центральных банков обеспечить контроль за банковской деятельностью, чтобы не допустить чрезмерно рискованных операций и образования «мыльных пузырей» из ненадежных активов – явления, которые центральные банки в значительной степени игнорировали до кризиса 2008 года, что привело к катастрофическим результатам. Страны должны обеспечить малым и средним предприятиям, а также потребителям с низким и средним достатком достаточный доступ к недорогим кредитам. Отказ большинства финансовых организаций повышать объемы кредитования кому-либо, кроме крупных корпораций и других привилегированных, стал одной из причин медленного восстановления экономики после кризиса.

Когда речь заходила о курсах обмена валют, «Вашингтонский консенсус» забывал о правилах рынка и выбирал меркантилизм: страны должны были устанавливать курсы обмена, которые были бы «конкурентоспособными», а не определялись рынком, и способствовать «внешней ориентации». Внимание, уделенное во время кризиса элементам дисбаланса в мировой торговле, которые отчасти стали результатом намеренно заниженной некоторыми странами обменной стоимости своих валют, должны, по логике, привести к отказу от заповеди «пусти соседа по миру» как действенной стратегии экономического роста. Страны должны использовать свои производственные мощности прежде всего для удовлетворения потребностей своего собственного населения, а не для создания огромных активных сальдо торгового баланса. Политики, если они хотят добиться стабильности в процессе генерирования спроса, должны усвоить тот принцип, что доходы трудящихся должны расти пропорционально росту производительности. Более того, как мы увидим ниже, стимулирование внутреннего потребления в странах с положительным сальдо текущих операций является необходимым шагом в деле исправления элементов дисбаланса в мировой экономике.

Предписание о либерализации импорта привело к тому, что МФО стали оказывать давление на десятки развивающихся стран, добиваясь быстрого снижения ими существующих барьеров для импорта. Это нанесло неисчислимый ущерб, поскольку бедные страны демонтировали механизмы защиты, без которых некоторые отрасли просто не могли выжить, не получая никаких гарантий, что для них откроются новые рынки для других товаров. По совету МФО, они фактически отказались от всего, что могло укрепить их позицию на торговых переговорах с другими странами. Страны Восточной Азии, как отмечал Стиглиц и другие авторы, отвергли политику скорейшей либерализации торговли в духе Вашингтонского консенсуса, и проводили эту либерализацию лишь постепенно. На самом деле, таков был путь развития, избранный многими ныне промышленно развитыми странами в период индустриализации их экономики (Chang 2002). Отсюда следуют два политических вывода. Первый: для развивающихся стран проведение ограниченных протекционистских мер для защиты своей нарождающейся промышленности в процессе наращивания ими своего экономического потенциала может быть вполне уместным. И второй: в какой-то степени защиты могут нуждаться мелкие сельскохозяйственные производители. Страны должны решать задачи обеспечения продовольственной безопасности, что может предполагать поддержку внутреннего производства для защиты населения от капризов международных товарно-сырьевых рынков.

Страны должны быть вправе накладывать на иностранных инвесторов обязательства (в противоположность суждениям рыночного фундаментализма) и осуществлять контроль потоков капитала, поскольку в противном случае развивающимся экономикам может быть нанесен ущерб. Следует отметить, что в середине 2000-х годов МВФ отказался от своих высказываемых ранее возражений против контроля потоков капитала и в некоторых случаях даже оказал помощь странам, которые налаживали у себя такой контроль, хотя и рассматривал это лишь как временную меру на период нестабильности. Исторический опыт свидетельствует, что за быстрой либерализацией рынка капитала часто следует банковский кризис (Reinhart and Rogoff 2009). Политики должны иметь доступ ко всем возможным инструментам, чтобы не дать потокам «горячих денег», т.е. капитала, вывозимого из страны по спекулятивным соображениям, оказать пагубное воздействие на реальную экономику. Контроль потоков капитала отнюдь не является тормозом эффективности, наоборот, он может оказаться необходимым средством решения проблем, которые в противном случае могут привести к периоду катастрофической нестабильности.

Существенным компонентом «Вашингтонского консенсуса» являлся отказ от государственного регулирования, шла ли речь о финансовом секторе, рынках труда или о чем-либо еще. В мире, каким он

стал после кризиса 2008 года, вряд ли понадобится лишний раз подчеркивать ошибочность такого подхода к финансовому сектору. Менее известным является ратование МФО за вывод из-под государственного регулирования рынков труда. В 2007 году Всемирный банк присудил звание «Лучшая страна-реформатор года» Республике Грузии после того, как ее правительство убрало из законодательства большинство положений, регулировавших трудовые отношения. Эта реформа привела к осуждению Грузии Международной организацией труда (МОТ) за нарушение основополагающих прав трудящихся, но заслужила обильные похвалы от Банка, повысив рейтинг страны в категории *Ведение бизнес-деятельности*. Осуществлявшееся на протяжении многих лет давление со стороны МФО, добивавшихся вывода трудовых отношений из-под государственно-правового регулирования, внесло свой вклад в снижение доли заработной платы в национальном объеме производства и в углубление неравенства в большинстве стран мира (см. дискуссию О'Фаррелла и Джексона в Главе 7). Было бы гораздо лучше и совсем не вредно для уровня занятости обеспечить трудящимся базовые права в области занятости (включая минимальный уровень оплаты труда), которые защищали бы их от эксплуатации и несправедливого обращения.

Нигде предвзятость «Вашингтонского консенсуса» не проявилась с такой очевидностью как в утверждении о необходимости более твердо обеспечивать соблюдение прав собственности в то время, как права трудящихся разрешалось ослаблять. Политика придания повышенной важности правам владельцев собственности, включая предприятия, при ослаблении или игнорировании прочих прав является одним из факторов, объясняющих рост неравенства доходов, который отмечался в мире с 1980 года. Мысль о том, что права владельцев акций должны ставиться выше прав всех остальных людей, даже если это наносит вред всему обществу в целом, также содействовала усилиям по выведению финансового сектора из-под государственного регулирования в 1990-х годах. Страны должны обеспечивать эффективное соблюдение всех прав и уделять особое внимание правам и интересам наиболее уязвимых членов общества, а не наиболее состоятельных.

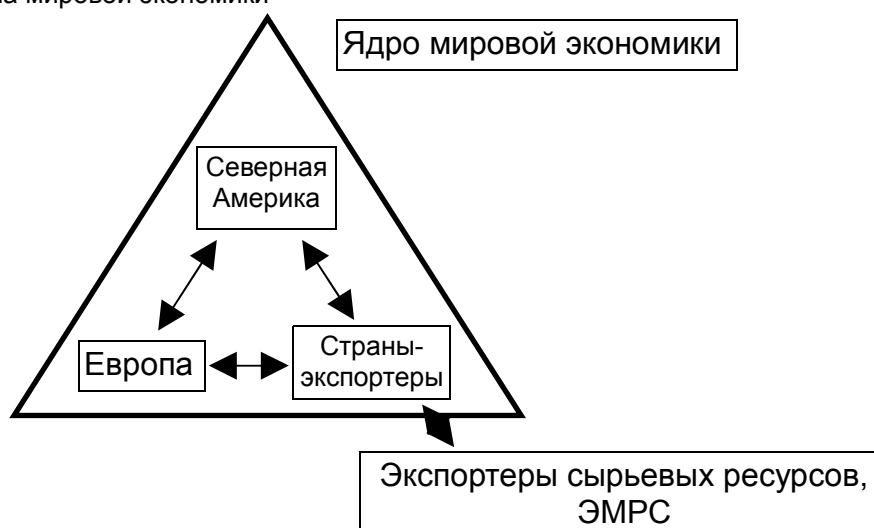
III Сбалансированность роста между основными экономическими регионами на уровнях, согласующихся с полной занятостью

Новый подход к росту

Томас И. Паллей

Мировая экономика все еще в трудном выкарабкивается из Великой Рецессии: ключевыми проблемами являются недостаточный спрос и хрупкость финансовой системы, которые, в различной степени, присутствуют во всех странах. Рисунок 1 содержит эвристическую карту мировой экономики, которая состоит из четырех частей. Ядро мировой экономики включает Северную Америку, Европу и страны с ориентированной на экспорт переходной экономикой. Страны, чья экономика опирается на торговлю природными ресурсами и экономически менее развитые страны (ЭМРС) помещены за пределами ядра. Помещение их за пределами ядра отражает тот факт, что экономически менее развитые страны в значительной степени отделены от него, тогда как страны с экономикой, опирающейся на торговлю ресурсами, соответствуют традиционному периферийному статусу в терминах отношений «центр-периферия».⁸

Рисунок 1 Диаграмма мировой экономики



Треугольник (выделенный жирным), заключающий в себе ядро, представляет мировые производственные сети и сети по закупке ресурсов, созданные в процессе глобализации, а также правила мировой торговли и глобальную архитектуру финансов, управляющую курсами обмена валют и международными рынками капитала.

Эта диаграмма помогает нам понять природу тех проблем, которые стоят перед мировой экономикой. На фоне падения спроса и финансовой неустойчивости, поразивших все регионы, каждый регион сталкивается со своими специфическими трудностями и проблемами.

Экономику США осаждают упорно не желающий снижаться высокий уровень безработицы; сохраняющиеся негативные последствия лопнувшего мыльного пузыря недвижимости, затрагивающие рынки как жилой, так и коммерческой недвижимости; угнетенный и обремененный чрезмерными долгами бытовой сектор; финансово стреноженный государственный сектор национального и местного уровней; а также сохраняющийся значительный дефицит торгового баланса в сочетании с выводом инвестиций в оффшор, подрывающим сектор промышленного производства.

Если в США экономические условия относительно однородны, условия в Европе значительно более разнородны. Европа также имеет высокий уровень безработицы, и ее финансовый сектор еще более жестоко потрепал финансовый крах 2008 года и Великая Рецессия. Это отражает тот факт, что европейские банки были активными скупщиками токсичных финансовых инструментов, выпускавшихся Уолл-Стрит.

⁸ К экономикам, ориентированным на экспорт, можно отнести Мексику, Японию, Китай и другие страны Восточной Азии. Бразилия, Россия, Австралия и страны Латинской Америки принадлежат к группе экономик, опирающихся на экспорт ресурсов. С Индией определиться труднее. Несмотря на размер ее экономики и недавние успехи в плане темпов роста, ее, возможно, стоит отнести к экономически менее развитым странам, поскольку ее уровень вовлеченности в мировую экономику все еще низок.

Европейскую экономику можно разделить на Север (грубо Германия, Нидерланды и Скандинавские страны) и Юг (Португалия, Италия, Ирландия, Греция, Испания и ряд стран Центральной и Восточной Европы), и между этими двумя блоками существует значительная экономическая напряженность. Европейский Север имеет достаточно здоровые государственные финансы, является конкурентоспособным на международных рынках и имеет активное сальдо торгового баланса с мировой экономикой и с европейским Югом: на европейском Юге все строго наоборот.

Ориентированные на экспорт экономики Японии, Китая, Восточной и Юго-Восточной Азии пережили экономический спад относительно хорошо. Сразу после финансового краха 2008 года произошел обвал экспорта, но сейчас, с восстановлением мировой торговли, ситуация с экспортом приходит в норму. Япония остается в тисках застоя, который, то усиливаясь, то ослабевая, длится вот уже более двух десятилетий после того, как в 1991 году лопнул мыльный пузырь фондового рынка. Китайская экономика продолжала расти, опираясь на стратегию ориентированного на экспорт роста в сочетании с мощным государственным стимулированием. Остальные экономики Восточной и Юго-Восточной Азии пережили финансовый шторм сравнительно неплохо, благодаря уверенному состоянию национальных финансов. Это произошло потому, что в 1997 году эти страны уже пережили финансовый кризис и после него приняли политику роста, ориентированную на экспорт, которая увеличила их валютные резервы и снизила зависимость от заемных средств.

И, наконец, экспортеры сырья и менее промышленно развитые страны также пережили кризис относительно хорошо. Экспортеры ресурсов продолжали получать выигрыш от высоких цен на товары сырьевой группы, подстегиваемых сохранившимися высокими темпами роста китайской экономики. Высокие цены на сырье также поддерживаются необычайно низкими процентными ставками в мире и появляющимися страхами перед инфляцией, которые заставляют финансовых инвесторов приобретать сырье, чтобы обезопасить себя от потенциального беспорядка в кредитно-денежной сфере, который может принести с собой будущая инфляция. Экономически менее развитые страны продолжают преодолевать проблемы, вызванные дефицитом управленческого капитала, человеческого капитала, физического и финансового капитала, которые всегда их преследовали. Великая Рецессия просто усилила встречный ветер в их экономике.

Проблема глобальной политики

Каждому региону присущи особые обстоятельства и проблемы, требующие политических решений, учитывающих специфику региона. США необходимо решать проблему низкого спроса, порожденную атрофией процесса повышения трудовых доходов, а также проблему торгового дефицита и выведения инвестиций в оффшор.

Европа должна заниматься своим собственным падением спроса, элементами внутреннего структурного дисбаланса и кризисом государственного долга в странах Юга. Особенно трудной проблемой является экономическая разнородность региона, которую приходится решать в границах валютного союза, в котором отсутствует налогово-бюджетный федерализм.

Странам, чья экономика ориентирована на экспорт, нужно будет смещаться в сторону большей опоры на рост, движимый спросом на внутреннем рынке, учитывая ухудшающиеся перспективы экспорта продукции в США и необходимость для США восстановить свой торговый баланс. Экспортеры природных ресурсов, такие как Бразилия и ЮАР, столкнулись с проблемой повышения курса национальных валют ввиду высоких цен на товары сырьевой группы. Это грозит перерасти в «голландскую болезнь», которая подрывает промышленное развитие.

Если взять каждый регион по отдельности, решение его проблем было бы сопряжено со значительными трудностями. Однако глобализация делает задачу в стократ сложнее по двум причинам. Во-первых, в условиях глобализированной экономики политические установки должны быть последовательными во всех странах и регионах, иначе они будут подрывать друг друга, а также вызывать экономические и политические конфликты. Во-вторых, национальная политика, которая в свое время могла быть эффективной и осуществимой, теперь может оказаться менее эффективной или даже нереализуемой. Это объясняется тем, что глобализация понизила «герметичность» национальных экономик, приведя к росту импорта, вывода рабочих мест и инвестиций отводятся в оффшорные зоны и потоков финансового капитала.

Непоследовательность экономической политики, нашедшая отражение в нарушениях глобального баланса, уже доказала, насколько дорого она обходится, и сегодня широко признается как один из факторов, способствовавших наступлению финансового кризиса и Великой Рецессии. Сегодня эта проблема грозит стать еще серьезнее, поскольку еще больше стран (включая США) намереваются принять для себя модель роста, опирающегося на экспорт, которая оказалась такой успешной для Китая и Восточной Азии.

Такой глобальный поворот к экспортной модели опасен и страдает логической ошибкой, основанной на ошибочности перенесения свойств частного на целое: хотя опирающийся на экспорт рост реализуем для отдельной страны, он не сработает, если все попытаются пойти по этому пути, поскольку какие-то страны должны оставаться чистыми импортерами.

Распространение стратегии роста, опирающегося на экспорт, не только не решит проблему падения спроса в мире, а, скорее, сделает ее еще более серьезной, поскольку страны станут браконьерами на поле мирового спроса, любыми путями проталкивая свой экспорт. Это чревато усилением «похмельного синдрома», наступившего после экономического спада, в странах с дефицитом торгового баланса. Это также обещает усугубить проблему валютных конфликтов, так как страны начнут проводить конкурентную девальвацию своей валюты для получения конкурентного преимущества на международных экспортных рынках, что, в свою очередь, рискует внести сумятицу во всю систему международных финансов.

Реформирование архитектуры глобализации

В эру глобализации, координация международной экономической политики приобретает большую важность, чем когда бы то ни было, и важность эта увеличивается при бедственном положении глобальной экономики. Но вместо улучшения координации глобальная экономика движется в направлении непоследовательной и конфликтной политики.

Частью проблемы является неуступчивость национальной экономической политики. Так, страны, воспользовавшиеся экспортным ростом, не видят необходимости менять стратегию, т.к. прежняя еще работает. Однако более глубокой причиной является несовершенная структурная конструкция архитектуры глобализации. Подобная архитектура не стимулирует сотрудничество между национальными политиками и противодействует выбору стратегии роста, основанного не на внутреннем спросе, столь необходимой в сегодняшнее время глобального сокращения спроса.

Основной проблемой является экономическая утечка, возникшая в результате глобализации. Эта утечка создала конкурентную динамику, подпитывающую «гонку уступок». Благодаря высокой мобильности рабочих мест и инвестиций у стран появляется стимул принять политику, сдерживающую рост заработной платы и спроса, а также социальную, трудовую и экологическую защиту. Это объясняется повышением привлекательности для корпораций в качестве цели прямых иностранных инвестиций. Подобная политика также имеет тенденцию угождать финансовым рынкам. В результате, коренная структура глобализации навязывает дефляционную тенденцию, поощряет экспортный рост и противодействует стратегии развития внутреннего спроса.

Такие структурные тенденции говорят о необходимости реформирования архитектуры глобализации. Первая реформа должна коснуться курсов валюты. Текущая система неуправляемых валютных курсов показала свою неспособность обеспечить устойчивый текущий баланс в разных странах. Также она показала свою чувствительность к манипуляциям с валютным курсом стран, стремящихся улучшить свою конкурентоспособность, примером чего является Китай. В настоящее время система деградирует сильнее, так как все больше и больше стран стремятся удержать курс валюты от повышения, тем самым создавая угрозу дестабилизирующего конкурентного понижения курса валют. Решением может стать принятие системы глобально управляемых валютных курсов с целью приблизиться к текущему расчетному балансу.

Следующая реформа касается движения капитала и контроля над ним. Нестабильные потоки капитала стали одной из главных составляющих финансовых кризисов 1990-х и начала 2000-х гг., а проблема так и осталась нерешенной. Действительно, одной из причин текущего кризиса стало, то что прежний опыт нестабильных финансовых потоков заставил многие страны стремиться к стратегии роста, основанного на экспорте, что привело к формированию положительного торгового баланса и накоплению валютных резервов. Это подтверждает необходимость введения регулирования потоков капитала на законных и стандартных основаниях в экономическую политику стран.

Третья реформа касается глобальных трудовых стандартов. Глобальная экономика страдает от сокращения спроса и частью этой проблемы является неправильное распределение доходов в

последние тридцать лет. Часть этого ухудшения можно объяснить глобализацией, из-за которой трудящиеся столкнулись с международной конкуренцией без защиты рынка труда. Это повсеместно оказало влияние на снижение заработной платы, подрывая формирование оплаты труда как в зрелых индустриальных экономиках, так и в развивающихся странах.

Явно, что решение проблемы сокращения спроса и стимулирование перехода к модели роста на основе внутреннего спроса потребует новой структуры конкурирования, где оплата труда будет расти вместе с производительностью. Жесткие стандарты труда, применяемые во всем мире, должны стать основой необходимой новой структуры конкурентности.

Четвертая и последняя реформа касается торговых соглашений и их влияния на национальную политику. Здесь проблема в постепенном лишении политического пространства путем навязывания ограничений на национальную политику государства. Один из аспектов, где политика была ослаблена, это права на интеллектуальную собственность.

Второй аспект — это право международных инвесторов преследовать правительства в международных арбитражных судах. Подобные, а также ряд других ограничений, накладываемых на государственную политику, необходимо устранить, а архитектуру будущих торговых соглашений выстроить с акцентом на увеличение свободы для национальной политики, а не ее сокращения.

Европа

Эндрю Уотт

Трудность рассмотрения вопроса о роли Европы в мировой экономике вытекает из того факта, что Европа включает в себя страны, чьи модели роста значительно различались между собой в годы, предшествовавшие кризису. Средние данные по ЕС, в которых эти явные различия часто нивелируются, сплошь и рядом оказываются не слишком полезными при анализе этого вопроса. С учетом всего этого, некий стилизованный доклад о развитии ситуации в эпоху неолиберализма и финансиализации, предшествовавшую кризису, все же можно составить, хотя бы в следующем виде.

Европейские страны, индивидуально и в целом, то есть на уровне Европейского Союза (ЕС), в целом приняли основные политические рекомендации неолиберализма, хотя и с разной степенью энтузиазма, начиная, в самом позднем случае, с первых лет 1990-х годов. При этом необходимо учитывать общий контекст: высокий уровень безработицы на большей части континента и разочарование показателями и общими перспективами экономического роста Европы в сравнении с более динамичными экономиками Северной Америки и Азии. Такому состоянию дел был поставлен диагноз: последствия так называемого «евросклероза». Путь к выздоровлению – радикальная реформа, ориентированная на рыночную экономику.

Эта тенденция пришла на смену довольно длительному историческому этапу, начавшемуся в 1945 году, а в некоторых случаях и ранее, в рамках которого (западно-) европейские страны разработали для себя модели капитализма, соблюдавшие интересы «заинтересованных сторон», которые характеризовались, помимо прочего, перераспределительными системами налогообложения, развитыми формами «государства всеобщего благоденствия» и законодательно закрепленными формами трудовых отношений и социального диалога, сложившимися в «европейскую социальную модель», отличную от англо-саксонского капитализма.

Этот период характеризуют два ключевых исторических события: создание Европейского валютного союза (ЕВС) в 1999 году и расширение ЕС в 2004 году, а затем и в 2007, когда ЕС вообрал в себя многие из стран региона, бывшего ранее коммунистической Центральной и Восточной Европой.

Неолиберальный период в Европе имел те же характерные черты, отмечавшиеся и в других частях света: сосредоточенность кредитно-денежной политики на поддержании стабильности цен, отказ от противочиклической налогово-бюджетной политики и упор на вывод экономики из-под государственного регулирования, либерализацию и приватизацию. В некоторых случаях эти тенденции приобретали специфически европейские формы. В частности, когда был создан ЕВС, Европейский Центробанк получил самые четкие антиинфляционные полномочия и самую высокую степень независимости среди всех центральных банков мира. Пакт о стабильности и экономическом росте (который претерпел ряд модификаций) был нацелен на удержание национальной политики в области налогов и распределения бюджета в определенных рамках, вводя ограничения на возможность национальных правительств функционировать с превышением расходов над доходами. Вопросы дерегулирования и либерализации экономики также, в определенной степени, управлялись процессом европейской интеграции: отчасти это был «естественный» кумулятивный эффект более высокого уровня торговой интеграции, но в значительной степени это образовывало некую политическую повестку дня, основанную на использовании принципа свободы движения факторов производства для подрыва существовавших национальных механизмов регулирования, которую продвигали политики как общеевропейского, так и национального уровня.

Результаты такой политики оказывались решительно неоднородными. В положительном плане можно было говорить о существенном сближении уровней жизни в странах региона. Торговля и особенно расширение ЕС и ЕВС помогли странам востока и юга Европы подтянуться к странам европейского севера и запада. Достигался медленный, но уверенный прогресс в снижении уровня безработицы: с середины 1990-х годов – в ряде более мелких стран, с начала 2000-х годов в более широком масштабе. Общая позиция, которую ЕС занимал в мировой экономике, была в целом позицией уравновешенной: колебания торгового баланса за большинство лет составляли +/-1 процент от ВВП. Если говорить о негативных последствиях, то темпы экономического роста в большинстве своем разочаровывали. Порой расстраивал уровень занятости, в другое время отставали темпы роста производительности труда: повторить прорыв США, которым удавалось одновременно повышать уровень производительности и

уровень занятости, никак не получалось. Создание рабочих мест часто предполагало ухудшение их качества в смысле распространения неустойчивых форм занятости (хотя по другим аспектам отмечались и улучшения) (Leschke and Watt 2008). Во многих странах в этот период отмечалось углубление социального неравенства, и доля заработной платы в национальном доходе существенно снизилась. Ну и последний, хотя и не маловажный момент: в целом сбалансированное положение ЕС в мировой экономике скрывало весомый торговый дисбаланс между странами внутри самого ЕС. Яркий тому пример: наряду с огромными положительными сальдо торгового баланса Германии (а также Австрии и Голландии) существовал столь же внушительный дефицит торгового баланса в ряде стран востока и юга Европы. Эта ситуация, в свою очередь, требовала импорта капитала странами с торговым профицитом, а это означало, что их банки оказывались загруженными ценными бумагами, которые выпускали банки, компании и правительства стран с дефицитом торгового баланса.

Важно понимать, что ЕС разделился на разные экономические лагеря. С одной стороны, в него входили страны (такие как Великобритания, Испания, Ирландия и ряд стран восточной части Европы), чьи модели роста напоминали американскую: бум жилищного строительства, высокие темпы роста внутреннего спроса, подпитываемые растущей задолженностью семейных хозяйств, а также существенные и продолжавшие расти дальше дефициты текущего баланса. С другой стороны, Германия и, в меньшей степени, Австрия и Нидерланды, напоминали Японию и (в определенных отношениях) Китай с их высоким уровнем внутренних накоплений и большими профицитами текущего баланса. Это, особенно в случае с Германией, достигалось ценой жесткой политики относительной дефляции заработной платы, что, наряду с другими факторами, не последним из которых явилась реформа социального обеспечения (Hartz IV), угнетало внутренний спрос в Германии. Эта двухсоставная модель стала результатом работы валютного союза, особенно в еврозоне. Снижение процентных ставок для стран-членов с традиционно высоким уровнем инфляции (например, для Испании и Греции), ставило экономический бум в этих странах под угрозу. Это соображение удерживало инфляцию заработной платы и цен на относительно высоком уровне, что, в свою очередь, означало, что уровень реальных процентных ставок оказывался ниже среднего. Высокие номинальные темпы роста придавали налогово-бюджетным позициям вполне благополучный вид. В странах с низким уровнем инфляции ситуация была прямо противоположной. Здесь, в добавление ко всему, однобокая природа Пакта о стабильности и росте вынуждала страны, где низкие темпы экономического роста уже превращались в проблему, обращаться к проциклической консолидации государственных финансов. В первое десятилетие существования ЕВС эти две группы стран находились одна в позитивном, а другая в порочном круге. Однако разнонаправленные тенденции в области номинальных цен и заработных плат при отсутствии предохранительного клапана в виде регулирования номинального валютного курса приводили к накоплению проблем в форме неуклонного, соответственно, снижения и повышения международной конкурентоспособности.

Кризис повлиял на экономику стран Европы по-разному, в зависимости от структуры их промышленности, масштаба проблем в банковском секторе и, не в последнюю очередь, в зависимости от места, которое они занимали в сложившейся «раздвоенной» модели европейской экономики. Наряду с проблемой медленного роста спроса, высокого уровня безработицы и ухудшающегося состояния государственных финансов, которую можно также найти в США и в других странах, Европа в настоящее время пытается преодолеть гигантские проблемы структурного реформирования, особенно в бывших странах с торговым дефицитом. Эти страны столкнулись с проблемой, когда им, говоря попросту, необходимо более быстрый рост спроса для резкого увеличения объемов производства и сокращения безработицы при необходимости одновременно с этим осуществить дефляцию номинальных заработных плат и цен. Критически важной проблемой здесь является то, что описанная выше институциональная архитектура неспособна обеспечить необходимое восстановление баланса при одновременном поддержании высокого темпа роста спроса в Европе в целом. Чтобы это стало возможным, странам с профицитом текущего баланса явно необходимо взять на себя роль локомотива в Европе, поднимая спрос (поддерживая стимул) и перейдя к повышению зарплат и цен на уровне выше среднего. Однако им совсем не хочется этого делать (особенно Германии), и однобокие правила ЕС ни в коей мере не принуждают их двинуться в этом направлении. В то же время ЕЦБ в равной степени не хочет делать чего-то большего для того, чтобы дать европейской экономике второе дыхание, посредством, в первую очередь, приобретения государственных облигаций стран «с дефицитом» для снижения действующих в них финансовых ограничений. Пока что меры поддержки носили в количественном аспекте очень ограниченный характер. ЕЦБ не стал насыщать европейскую экономику денежной массой в масштабах, хотя бы сравнимых с тем, что мы наблюдали в США или Великобритании.

Результатом этой тупиковой ситуации стало то, что Европа – которая, с глобальной точки зрения, должна была бы стать локомотивом спроса, позволив США восстановить свою экономику и поправить

пришедшие в полное расстройство балансовые отчеты, – в предстоящие годы, по прогнозам экспертов, будет наращивать свою экономику лишь очень медленными темпами, разбираясь со своими совершенно особыми проблемами структурной перестройки и обремененная институциональной машиной, не годящейся для достижения поставленной цели. В настоящее время идет обсуждение реформы управления экономикой, однако мы видим мало признаков того, что будут достигнуты те прорывы, которые необходимы, чтобы ЕС получил экономическую модель, позволяющую всем его членам иметь сбалансированный, создающий рабочие места экономический рост, вместо того, чтобы следовать политике, основанной на принципе «пусти соседа по миру», в границах общей рамочной структуры, которая является слишком ограничительной. Это не только лишает Европу возможностей для улучшения положения ее собственных граждан, но и служит препятствием к восстановлению баланса в мировой экономике в целом.

Что необходимо сделать?

Говоря о ближайшей перспективе, страны с профицитом торгового баланса должны сделать все, что в их силах, для повышения внутреннего спроса и обеспечения более быстрого роста заработных плат и цен; консолидацию государственных финансов следует отложить на более поздний срок. Страны с отрицательным сальдо текущего баланса должны постараться заморозить или понизить номинальные уровни заработной платы и цены, добиваясь этого, насколько это возможно, за счет социальных пактов и иных договоренностей в духе корпоратизма и избегая, таким образом, дорогостоящих потерь в области промышленного производства и уровня занятости. Им также понадобится щедрая поддержка со стороны властных структур ЕС, включая ЕЦБ, для защиты их рынков правительственных облигаций от спекулятивных атак, предотвращения обвального демонтажа жизненно важной сферы общественного обслуживания и дальнейшего проведения государственных инвестиций.

В среднесрочной перспективе необходима существенная реформа архитектуры управления экономикой. Недавние предложения по реформам являют собой смешанную картину прогресса (более серьезный учет элементов макроэкономического дисбаланса) и регресса (значительное ужесточение Пакта о стабильности и росте) (Watt 2010). Очевидной отправной точкой является изменение установившегося соотношения между налогово-бюджетным и макроэкономическим надзором. Разумное решение состоит в том, чтобы сосредоточиться, главным образом, на внешних (т.е. торговых) балансах, которые, как показал кризис, делают страны столь уязвимыми, и, *как часть этой работы*, заниматься состоянием государственных финансов, а не отдавать приоритет (дис)балансу государственного сектора перед (дис)балансом частного сектора. Другими словами, долговую позицию государственного и частного секторов (которые вместе равны и обратны текущему платежному балансу) каждой страны следует рассматривать *в равной мере, одновременно друг с другом и с использованием единой процедуры*.

В рамках такой измененной структуры оценки ситуации, какие разумные рекомендации можно было бы предложить для налогово-бюджетной политики? В идеале, Европе нужны механизмы, которые позволяли бы ей занимать желаемую общую позицию по вопросам государственных финансов с учетом ожидаемой экономической ситуации. Тогда можно было бы осуществлять надлежащее «распределение» национальных налогово-бюджетных позиций, которое учитывало бы национальные и общеевропейские требования, и особенно элементы (дис)баланса в частном секторе, чтобы прийти к желаемой совокупной позиции. Учитывая эндогенную природу состояния государственных финансов, ясно, что такая позиция могла бы быть лишь индикативной. Принуждения на общеевропейском уровне может касаться только реализации (или нереализации) мер, принимаемых странами по собственному усмотрению, и никогда – результатов налогово-бюджетной политики, которые определяются слишком большим числом факторов. Некоторая возможность (ограниченных) фискальных трансфертов между странами была бы желательной. Необходимо достижение согласия в определении *дополнительных* инвестиций-расходов, которые повышают потенциал экономического роста; такие повышения расходов должны исключаться из расчетов дефицита государственного бюджета. Простым первым шагом было бы исключение из расчетов тех средств, которые выделяются странами для совместного финансирования (расширенной программы) кредитования Европейского инвестиционного банка. Для процесса как макроэкономического, так и фискального надзора необходимо разработать – в согласии со всеми государствами-членами ЕС (Европейский Совет) и Европейской комиссией – гораздо более тонко отлаженный набор «кнутов и пряников», поощрительных и карательных санкций.

Такие меры на национальном уровне необходимо будет дополнить договоренностями на общеевропейском уровне, в частности, фактически ограничить нежелательную конкуренцию в налоговой сфере (незаконное присвоение поступлений от налогов на мобильные факторы производства) и обеспечить общеевропейское финансирование необходимых государственных

инвестиционных проектов, в первую очередь, инфраструктурных и связанных с переходом к экологически благополучной, «зеленой» экономике.

Необходимо привлекать социальных партнеров как на общеевропейском, так и на национальном уровне, особенно в вопросах установления уровней оплаты труда и ценообразования, имеющих критически важное значение для всей идеи контроля за макроэкономическими элементами дисбаланса. Очевидным способом достижения этого является укрепление существующего Макроэкономического диалога (MED) на общеевропейском уровне и его более эффективного сочленения с процессами и институтами социального диалога на уровне национальном (Koll and Hallwirth 2010). Первый должен обрести форму некоего постоянного секретариата, а не оставаться серией дискуссионных встреч, созываемых по тому или иному поводу. Необходимо создать трехсторонние организации для взаимодействия с Макроэкономическим диалогом ЕС. Одновременно с этим профсоюзы должны продолжать наращивать свои самостоятельные попытки добиться более высокого уровня координации в установлении уровней оплаты труда; в этой своей работе они должны получать поддержку от органов государственной власти. В более широком плане, необходимо укреплять институты коллективных переговоров на национальном уровне. Это обязательное условие для того, чтобы при установлении (номинального) уровня оплаты труда учитывались макроэкономические соображения.

Наконец, жизненно важно обеспечить подлинное общеевропейское экономическое управление кредитно-денежной политикой. Установка целевых показателей по инфляции должна быть дополнена более четкими сформулированными мандатами на рассмотрение вопросов финансовой стабильности, экономического роста и занятости населения, требующими дополнительных инструментов кредитно-денежной политики (Palley 2010). Необходима система, которая позволит ЕЦБ финансировать государственный долг в части, связанной с целевыми объемами дополнительных государственных инвестиций, при наличии жестких условий, позволяющих избежать морального риска, т.е. проведения национальным правительством менее осмотрительной налогово-бюджетной политики в этой ситуации.

Африка

Квабена Ниарко Отоо

За два десятилетия после независимости рост в Африке замедлился, а в некоторых случаях и остановился вследствие чрезмерного доминирования государства, находящегося на этапе становления. Государство подменило собой рынки и частный сектор. За последние тридцать лет экономическому росту также препятствовала парадигма развития, основанная на абсолютной вере в способность рынков разрешить все проблемы развития континента.

Задолго до наступления нынешнего глобального финансово-экономического кризиса⁹ Африке и ее народам пришлось пережить целый ряд кризисов. За последние тридцать лет доля Африки в мировой торговле стремительно катилась вниз. Повсюду на континенте мы наблюдаем рост неравенства доходов. Результаты работы систем образования остаются низкими. За три последние десятилетия уровень грамотности среди взрослого населения фактически снизился. Более половины населения живут меньше чем на один доллар в день. Средняя продолжительность жизни по-прежнему не достигает и 60 лет – самый низкий показатель в мире. Три десятилетия стратегии структурных перестроек и борьбы с нищетой дали в результате реальный доход на душу населения, который оказался ниже того, каким он был в 1970-х годах. А число африканцев, живущих в нищете почти удвоилось с 1981 по 2002 год. И несмотря на всю шумиху, связанную с планами сокращения бедности вдвое в период с 1990 по 2015 год, прописанными в Целях развития тысячелетия, по оценкам ООН, к 2015 году в Африке будет проживать треть всех бедняков мира в сравнении с одной пятой их частью в 1990 году. И в добавление ко всем этим проблемам большая часть континента охвачена гражданскими и политическими конфликтами.

И все это происходит на фоне весомых «улучшений» по политическим, экологическим и управленческим показателям, достигнутым благодаря рекомендациям Всемирного Банка и Международного валютного фонда (МВФ). Большинство стран континента отказались от политики «государственного управления всем» и перешли к политике, ориентированной на рынок. Многим странам удалось поставить у власти демократические и в меру ответственные правительства.

Дефициты бюджетов в значительной степени удерживались в управляемых рамках, инфляция низкая, и инфляционные ожидания спокойные. В среднем, в Африке Южнее Сахары за последние три десятилетия темпы роста ВВП составили 5 процентов. Некоторые страны за последние пять лет удерживали темпы роста ВВП на уровне 6 процентов. Торговля была либерализована; многие страны также либерализовали свои счета капитала и приняли у себя крайне щедрую политику в области инвестиций, которая защищает интересы инвесторов (иногда в гораздо большей степени, чем интересы трудящихся и местных общин).

Но африканские страны не привлекают того объема инвестиций, который необходим для поддержания экономического роста и создания рабочих мест. Доля Африки в мировых прямых зарубежных инвестициях (ПЗИ) остается на уровне 3 процентов, львиная доля которых приходится на горстку стран, богатых нефтью. В 2005 году одна только ЮАР получила пятую часть всех ПЗИ на континенте. Можно было бы также заметить, что ПЗИ не дают тех ожидаемых побочных выгод, которые наблюдаются в других частях света. Во многих случаях деятельность транснациональных корпораций представляется как бы отделенной от реальной экономики африканских стран, где действуют их предприятия. Есть устойчивое ощущение, что во многих случаях ПЗИ, вместо того, чтобы быть источником значительных новых инвестиций, являются, в первую очередь, способом извлечения капитала с континента.

Производственная инфраструктура лежит в руинах. Сети автомобильных дорог находятся в плачевном состоянии; инфраструктура систем образования и здравоохранения разрушается во многих странах;

спрос на электроэнергию обогнал предложение, приведя к перебоям в энергоснабжении как промышленных объектов, так и жилья; и существующие системы водоснабжения больше не справляются с растущим спросом, оставляя многих людей без доступа к питьевой воде.

Продолжающийся мировой финансово-экономический кризис уже добавил новые проблемы к тем, которые стоят перед Африканским континентом. В 2009 году ожидалось, что темпы роста африканского ВВП снизятся до 1,7 процента с 6,9 процента в 2007 и 5,5 процента в 2008 году. По оценкам Chen and Ravallion (2009), в 2009 году мировой кризис добавит 7 миллионов человек к населению Африки, живущему на менее чем 1,25 доллара США в день, и еще 3 миллиона – в 2010 году.

Реальность такова, что усиление той политики, на которой настаивали МФО в докризисный период, не обеспечит восстановления африканской экономики. Не его не обеспечат и различные модели африканского социализма, которые некоторые страны попытались реализовать сразу после получения независимости. Однако, как и в случае с промышленно развитыми странами, восстановление экономики будет зависеть от повышения роли государства. Африке необходима политика государственного стимулирования экономики, а не ограничения в области государственных финансов. Путь жесткой экономии – это путь застоя и продолжающегося экономического спада. Если МВФ считает, что политика государственного стимулирования является все еще приемлемой для промышленно развитых стран, он должен признать, что та же логика применима и к Африке. Другими словами, Фонд должен прекратить настаивать на том, чтобы глобальный Юг следовал политике, которая признана неподходящей, дающей обратные результаты или опасной на глобальном Севере.

Африканским странам необходимы огромные ассигнования бюджетных средств для строительства или ремонта дорог, школ, больниц. Классы должны получить квалифицированных учителей, а врачей и медсестер необходимо стимулировать к тому, чтобы они оставались работать в своих странах, а не уезжали за рубеж. Строительство и восстановление дорог позволит доставлять продовольствие из отдаленных районов на рынки и поможет стабилизировать цену на продукты питания. Это окажется более устойчивым способом борьбы с инфляцией, чем косметическая попытка удерживать государственные расходы на низком уровне. И это также прямо и косвенно подстегнет процесс создания рабочих мест.

Африканские правительства могут изыскать ресурсы, необходимые для предлагаемого государственного стимулирования экономики, внутри своих стран (хотя и при дополнении их за счет внешней помощи), восстановив регулирующие полномочия государства, чтобы оно могло взимать налоги и следить за тем, чтобы граждане получали максимальную выгоду от разработки национальных природных богатств. При восстановлении регулирующих функций государства оно окажется более готовым к тому, чтобы поддерживать и защищать нарождающиеся предприятия, являющиеся важным источником достойной занятости, оберегая их от нечестной и неустойчивой конкуренции. Кроме того, потребуются пересмотреть политику безудержной либерализации как торговли, так и счетов капитала, сосредоточившись на повышении уровня занятости и рассматривая усилия по обузданию инфляции только как средство для достижения определенной цели, а не как саму цель.

Африке требуется гораздо больше, чем просто экономический рост, измеренный в ВВП или ВВП на душу населения. Африке срочно необходим рост трансформационный, преобразующий; рост, который основан на преодолении тех препятствий к развитию, с которыми столкнулся континент; рост, в котором все принимают участие, все равноправны, все пользуются его результатами; рост, который позволяет Африке создавать и поддерживать производительную инфраструктуру. Более всего остального континент нуждается в росте, который основан на занятости и оказывает положительное воздействие на жизнь большинства людей. Экономика «просачивающегося богатства», при которой людям достаются «крохи с барского стола», потерпела крах, и нужен новый подход.

Во-первых, масштабы проблем развития таковы, что их по силам решить только сильным демократическим государствам. Надежда на рыночные силы в обществе, где для многих видов деятельности рынка просто нет, не является оптимальным решением. Сомнительно, смогут ли рыночные стимулы дать обществу все школы, больницы и дороги, которые нужно построить. В этих и во многих других областях необходимо вмешательство государства. Вмешательство государства также необходимо, чтобы направлять рынки в сторону получения оптимальных результатов. Как показали нынешний мировой кризис и собственный африканский опыт следования принципам рыночного фундаментализма за последние тридцать лет, рынок, будучи предоставлен самому себе, не дает оптимальных результатов. Но для того, чтобы африканские государственные структуры смогли

эффективно осуществлять такое стратегическое вмешательство, их необходимо оздоровить. Чтобы запустить двигатель преобразовательного роста, который принесет пользу большинству людей, а не только сформировавшимся элитам и транснациональным компаниям, нужны сильные демократические государства.

Во-вторых, процесс роста должен сознательно направляться таким образом, чтобы он интенсивно создавал рабочие места. Взгляд на создание рабочих мест как на побочный результат экономического роста ситуации не улучшил. Относительно высокие темпы роста сопровождались сокращением официальной занятости и подъемом занятости неформальной. Озабоченность проблемой инфляции не должна отодвигать на второй план необходимость преобразовательного роста, создающего рабочие места. Если уж действительно так получается, что самым большим достоянием бедноты является ее труд, то в основу экономического роста должно лечь повышение уровня занятости. Ибо наиболее устойчивым решением проблемы нищеты является предоставление людям доступа к производительному трудоустройству, приносящему справедливый доход. Одержимость контролем над инфляцией – особенно инфляцией, выражаемой однозначным числом, – должна прекратиться. Бесконечная погоня за макроэкономической стабильностью как самоцелью должна уступить место новому мышлению, признающему, что конечными получателями всех благ экономического является народ.

В-третьих, странам должно быть предоставлено пространство для определения своей собственной политики. Подходу, построенному сверху вниз, при котором чиновники Всемирного Банка и МВФ диктуют и навязывают странам политику, которую они считают правильной, должен прийти на смену процесс, содействующий участию всего общества в разработке и реализации политики. Подход, построенный снизу вверх, обеспечит единодушие по ключевым вопросам политики внутри стран, что является жизненно важным слагаемым в достижении успешных результатов в области развития. Многие иностранные эксперты в области стратегии развития не понимают одного: во многих случаях правительственные чиновники, включая госслужащих, не верят в ту политику, которую они призваны осуществлять. А это – идеальный рецепт для ее провала.

Демократический путь построения государства и формулирования политики является подтверждением многоязычной и полиэтнической природы африканского общества. Признание этого делает абсолютно необходимым достижение консенсуса среди национальной элиты по ключевым вопросам политики развития. Оно делает первоочередной потребностью перехода от действий «сверху вниз» к программе стимулирования инициатив снизу вверх, которые признают соперничающие между собой интересы и помогают примирить их друг с другом.

Азия

Патуан Самосир

Мировой экономический кризис начался не в Азиатско-Тихоокеанском регионе; однако регион испытал на себе его пагубные последствия. С 2007 года миллионы трудящихся потеряли работу и источник дохода, и восстановление рабочих мест едва только началось – хотя оправился регион быстро. По недавним оценкам, до 24 миллионов людей в Азиатско-Тихоокеанском регионе могли потерять работу в результате кризиса, причем группами максимального риска являются женщины и молодежь (ESCAP 2009). Кризис подтвердил, что рынки труда некоторых стран просто не в состоянии обеспечить трудящимся достаточные гарантии занятости. Более того, глобализация (определяемая как открытие рынков и интенсификация торговли) привела к увеличению числа работников неформальной экономики и работников с неустойчивыми формами занятости. Сокращаемые работники часто получают недостаточную компенсацию за потерю рабочего места или вообще не получают никакой. Структурные изменения зачастую просто отдаются на откуп рынкам, а трудящиеся расплачиваются за последствия.

Тем не менее, Азия восстанавливается после мирового финансового кризиса на удивление быстро. Обзор развития азиатского региона на 2010 год (ADO 2010) предсказывает в 2010 году здоровые темпы роста на уровне 7,5 процента. В Восточной Азии, где восстановление экономики продвигается наиболее уверенно, прогнозируется ускорение темпов роста в 2010 году до 8,3 процента по сравнению с 5,9 процента в 2009, и все три экономики, которые сокращались в прошлом году (Гонконг (Китай), Монголия и Тайвань (Китайская Республика)), увидят заметное оздоровление. Ожидается, что Южная Корея восстановится, и рост экономики составит 5,2 процента, движимый серьезными частными инвестициями и потреблением, а также ростом мировой торговли. В Юго-Восточной Азии совокупный рост в 2010 году, вероятно, будет набирать темп и составит 5,1 процента по сравнению со всего лишь 1,2 процента в 2009 году, когда заметно сократились пять из ее десяти экономик (Бруней-Даруссалам, Камбоджа, Малайзия, Сингапур и Таиланд).

Экономика Южной Азии также оживится в 2010 году, ведомая прогнозируемыми экономическими показателями по Индии, но также и уверенным ростом экономики Шри-Ланки (6 процентов), которая продолжает пожинать благотворные плоды мирного существования, установившегося недавно после продолжительного гражданского конфликта. Пакистан, вероятнее всего, вернется к положительной динамике роста на уровне 3 процентов, тогда как экономический рост в Бангладеш и Непале, видимо, несколько замедлится. В Тихоокеанском бассейне в 2010 году ожидается общий прирост экономики на 3,7 процента по сравнению с 2,3 процента в 2009.

Какова же подлинная причина этой уверенной тенденции экономического роста во всем регионе? Во-первых, в общем и целом, страны Азии вошли в кризис, имея относительно сильные макроэкономические показатели, включая низкий уровень инфляции и благоприятное состояние государственных финансов. Эта прочная основа, в свою очередь, обеспечила возможность осуществления во многих странах уверенной политики по преодолению кризиса. К числу стран, чья стратегия выхода из кризиса была весьма агрессивной, относятся Китай, Япония, Корея и Сингапур; здесь следует особо отметить Китай, реализовавший масштабную программу государственной поддержки экономики, дополненную гибко реагирующей на ситуацию кредитно-денежной политикой и поддержкой банковского кредитования.

Во-вторых, экстренные меры по защите экономики от мирового экономического кризиса в виде пакетов государственного стимулирования экономики были приняты вовремя и в надлежащих масштабах. Разные страны региона использовали в качестве одного из стимулов расширение сферы действия системы социальной защиты. Форма и масштабы правительственных мер такого рода различны в разных странах: в более промышленно развитых государствах, таких как Сингапур, основной формой государственной помощи является поддержка семей с низким и средним уровнем дохода в решении жилищной проблемы, тогда как в развивающихся странах более заметными стали программы целевой государственной поддержки в виде материальной помощи и субсидий для бедных.

В Китае, стоимость пакета мер по государственному стимулированию экономики, который начал осуществляться в ноябре 2008 года, составила 4 триллиона юаней, что равняется 16 процентам номинального ВВП за 2007 год. Стимулирование было сосредоточено, главным образом, на развитии инфраструктуры для поддержки строительства и смежных отраслей, создания рабочих мест и

обеспечения социальной стабильности общества. Меры включали предоставление работы уволенным работникам-мигрантам и недавним выпускникам университетов (ADB 2009).

Для большинства экономик региона восстановление объемов экспорта в 2009 году также отражало увеличение их доли на зарубежных рынках. Отчасти это можно объяснить способной азиатских экспортеров оперативно реагировать на сложные рыночные условия, повышая ценовую конкурентоспособность своей экспортной продукции, расширяя ее ассортимент и проникая на новые рынки сбыта (например, Китай). Это, в свою очередь, оказалось возможным, благодаря превосходству Азии в производительности и до сих пор относительно более слабой, чем в других регионах, валюте, что позволило азиатским странам-экспортерам смягчить удар по прибыли (в национальной валюте) от снижения цен в валюте зарубежной (МВФ, Обзор региональной экономики, 2010). Более того, в ответ на кризис Азиатский банк развития (АБР), по состоянию на 31 октября 2009 года, выделил в рамках 43 проектов 8,94 миллиарда долларов США в качестве антикризисной поддержки (ADB 2009).

Тем временем, хотя Азиатско-Тихоокеанский регион стоит во главе восстановления мировой экономики, масштаб и устойчивость экономического подъема остаются под большим вопросом. Обвал спроса в странах Запада в 2008 году быстро привел к резкому падению объемов азиатского экспорта – факт, разом обнаживший все недостатки экспортозависимой модели роста, установившейся в регионе. Одним из последствий азиатской модели развития было то, что производство десятилетиями опережало [внутреннее] потребление. Это неизбежно означало, что бизнес мог расти только за счет экспорта продукции на зарубежные рынки. И эта модель, особенно в китайском варианте, зависела от высокого уровня обязательных внутренних накоплений, что неизбежно означало продолжение низких темпов роста потребления. Возникают обоснованные сомнения в устойчивости такого подхода в среднесрочной перспективе, и, как это утверждается в других главах и разделах настоящей публикации, международным политикам необходимо уделять больше внимания восстановлению сбалансированности мировой экономики.

Азиатская модель экономического роста должна быть переориентирована, необходимо перейти от первичной зависимости от экспорта к более сбалансированной модели, которая будет зависеть также и от сектора услуг и внутреннего потребления. Логика более тесной экономической интеграции становится все более настоятельной по мере того, как внутрирегиональная торговля приобретает большее значение по сравнению с торговлей Азии с Западом. Действительно, стратегия, основанная, главным образом, на дешевизне факторов производства – рабочей силы и других исходных компонентов, – вряд ли и в будущем станет давать такие же высокие результаты, особенно в национальных экономиках, не обладающих такими резервами рабочей силы, какими обладают Китай, Индия, Индокитай и Индонезия. Вместо этого, остальной Азии нужно будет пересмотреть свои институты и рынки для поддержки более устойчивого и высококачественного роста посредством серьезных улучшений в сфере производительности. В такой экономической среде победителями окажутся те страны, которые сумеют эволюционировать настолько, чтобы занять место среди ведущих мировых новаторов и конструкторов, а не страны, чьи производственные площадки сотрясаются от непредсказуемых скачков структурных реформ и усиления конкуренции со стороны экономик, располагающих большими резервами рабочей силы. Нельзя отрицать, что азиатская ориентированная на экспорт модель роста действительно дала огромный рост объема производимой продукции, более высокие уровни дохода и дополнительные возможности для трудоустройства. Однако она также чрезмерно затянула необходимую сегодня переориентацию экономики на внутреннее частное и государственное потребление.

Таким образом, с одной стороны регион пережил экономическую бурю относительно благополучно. Темпы роста довольно уверенные, и в течение следующего года уровень безработицы, вероятно, начнет снижаться. Однако кризис вскрыл структурные слабости рынков труда, и простое восстановление темпов роста мало, если вообще, поможет их устранению. Решение проблем структурного характера требует действий в четырех областях.

Во-первых, повышение плотности профсоюзного членства посредством профсоюзного объединения трудящихся всех профессий и во всех отраслях, включая работников с неформальной и нетипичной занятостью, является безусловно необходимым. Только сильные и независимые профсоюзы смогут обеспечить надлежащее представительство интересов трудящихся. Коллективные переговоры играют фундаментальную роль в решении проблемы неравенства доходов, низкого уровня трудовых отношений и неустойчивых форм занятости. Аналогичным образом, профсоюзы должны рассматриваться как законные участники процесса разработки промышленной политики, повышения уровня занятости и реформирования трудового законодательства, чья точка зрения в этих вопросах

является значимой. Так же, как и в Европе, профсоюзы Азиатско-Тихоокеанского региона имеют право на то, чтобы их уважали как социальных партнеров.

Во-вторых, необходимо стабилизировать макроэкономику путем реформирования политики, включая более жесткое регулирование финансовых рынков. Экономический рост последних десятилетий не получил своего отражения в сфере занятости в плане количества и качества рабочих мест. Профсоюзам необходимо продолжать свою работу по обеспечению эффективного управления экономикой и добиваться того, чтобы устойчивый рост сопровождался справедливым распределением. От парадигмы рыночного фундаментализма следует отказаться и разработать новую модель, в которой основополагающие нормы трудовых отношений и концепция достойного труда станут неотъемлемой частью макроэкономической политики. Полная занятость должна стать одной из заявленных целей государственной политики.

В-третьих, мы должны добиваться повышения уровня социальной защиты для всех трудящихся, включая работников неформальной экономики. Усиление приоритетности социальной защиты должно предполагать не только обязательства по повышению расходов в этой области, но и фундаментальные реформы для создания прочной системы социальных гарантий с эффективными схемами создания рабочих мест, профессиональной подготовки и страхования по безработице.

В-четвертых, нам необходимо добиться, чтобы занятость была производительной и высококачественной. Поскольку за последние десятилетия в результате вывода рынка труда из-под государственного регулирования структура занятости претерпела серьезные изменения, и обозначился переход от официальной занятости к занятости нетипичной и неформальной. Поэтому национальные законы в сфере труда должны обеспечить доступность постоянных гарантированных рабочих мест для всех, кто хочет их получить. Экономическое развитие должно вести к постепенному исчезновению неформальной занятости, но государственная политика должна ограничивать действие любых стимулов, работающих в противоположном направлении. Принцип равного вознаграждения за равноценный труд должен преобладать во всех формах занятости, и необходимо создавать и совершенствовать системы социальных гарантий в сфере занятости, которые охватывали бы всех трудящихся (включая мигрантов).

Латинская Америка

Адемар Минейро

Когда в последнем квартале 2008 года разразился банковский кризис, страны Латинской Америки переживали, пусть и не в равной степени, общий подъем экономики, невиданный за три предыдущие десятилетия. Начиная с 2004 года, в период, характеризовавшийся средним годовым темпом роста на уровне 5 процентов (исключая Мексику), демократические правительства впервые смогли воспользоваться всеми преимуществами уверенного экономического роста. Это явилось своего рода вознаграждением за преодоление тех трудностей, которые были связаны с осуществлением демократических и социальных преобразований с 1980-х годов.

Причины, приведшие к восстановлению роста экономики, формировались по двум направлениям. Первое было связано с преодолением структурных ограничений, вызванных состоянием платежного баланса, которые исторически являлись проблемой для всех экономик региона. Пережив глубокий финансовый кризис во второй половине 1990-х годов, страны Латинской Америки были серьезно озабочены дефицитом твердой иностранной валюты, особенно в период либерализации торговли и финансовых операций. Вновь избранные правительства искали новый путь развития и реагировали на эту проблему особенно остро. Представляется, что преодоление этой ситуации стало возможным благодаря огромному скачку цен на товары сырьевой группы, связанному отчасти с повышением спроса на них в Азии – особенно в Китае – и отчасти с финансовыми спекуляциями. Это нашло отражение в индексах Экономической комиссии ООН для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК) по условиям торговли и покупательной способности за этот период. Высокие цены на сырье также привели к накоплению запасов иностранной валюты (к концу 2009 года они составили около 350 миллиардов долларов США), что помогло успокоить финансовые рынки региона.

Растущие цены на сырье сняли все проблемы с платежным балансом, создав дополнительные возможности для экономического роста. Другим объяснением роста ВВП с 2004 года являются целенаправленные усилия многих национальных правительств (включая бразильское) по повышению покупательной способности бедных слоев населения. Повышение минимального уровня оплаты труда и социальная помощь государства привели в итоге к повышению внутреннего спроса, вызвавшего рост инвестиций в частном секторе и увеличение налоговых поступлений в казну. Другими словами, впервые более чем за столетие Латинская Америка, похоже, сумела запустить не порочный, а благодатный круг экономического роста, объединяющего высокие цены на сырье с ростом внутреннего потребления.

Некоторые правительства сумели реализовать часть прибыли от растущих цен на основные экспортируемые товары (например, медь в Чили, нефть в Венесуэле, соя в Аргентине) и использовать эти средства для финансирования государственных расходов. Растущие доходы и уверенный спрос помогли сократить безработицу и нищету, а также сделать официальными рабочие места, существовавшие ранее в неформальном секторе экономики. Медленно, но уверенно качество рынка труда повышалось в большинстве стран.

Так выглядела общая экономическая ситуация в регионе, когда по нему ударил кризис, разразившийся на международных финансовых рынках во второй половине 2008 года. Его последствия для каждой страны были различными. Например, странам, чья экономика была интегрирована с экономикой США или зависела от нее, пришлось тяжелее других; это, безусловно, Мексика и страны Центральной Америки, но также и Венесуэла (из-за своей зависимости от экспорта нефти, где одним из основных покупателей выступали США). То же самое можно сказать о процессе восстановления экономики: падение спроса снизило цены на сырье и поставило под сомнение возможность восстановления цикла экономического роста, начавшегося в 2003/2004 годах. Кроме того, транснациональные компании начали вывозить прибыль в страны своего происхождения, что вызвало вопросы по поводу зависимости региона от прямых зарубежных инвестиций.

В то время проводилось глубокое обсуждение того, какие ответные меры следует предпринять для преодоления кризиса. Предпринимательские группы, особенно те, которые были связаны с финансовыми кругами, выступали за традиционные политические меры (консолидация государственных финансов путем сокращения государственных расходов и более жесткая кредитно-денежная политика посредством повышения процентных ставок), в сочетании с еще одним циклом «реформ», под которыми подразумевалось дальнейшее ограничение государственного регулирования рынков труда. Если бы правительства последовали их совету, вероятным результатом этого стал бы затяжной экономический спад. Другие давали политикам иные советы. Например, общественные движения в целом и профсоюзы в частности требовали от правительств продолжать и далее следовать политике экономического роста. На некоторые страны региона (Аргентину, Бразилию, Мексику) оказали влияние дебаты в рамках Большой Двадцатки (2008–2009), где упор делался на государственное стимулирование экономики,

гибкую кредитно-денежную политику (количественное смягчение) и реформирование международной архитектуры регулирования финансового сектора.

Меры по выходу из кризисной ситуации в регионе были самыми разными. Страны, где восстановление экономики происходило быстро и энергично, или страны, наименее пострадавшие от кризиса, приняли меры, нацеленные на:

- защиту и укрепление внутренних рынков посредством программ социальной помощи и повышения заработной платы;
- поддержание или повышение частного потребления посредством освобождения от налогов, налоговых льгот и расширения кредитования потребителей;
- предоставление финансовой поддержки промышленного сектора, будь то посредством государственного кредитования или государственного стимулирования частных кредитных организаций. Преследовалась цель гарантировать платежеспособность частного сектора и поддерживать условия для деловой активности, чтобы поддержать реальную экономику, особенно экспортные отрасли;
- поддержание бизнеса посредством освобождения от налогов, снижения налогов, поддержки государственного кредитования, например, для предотвращения потери рабочих мест, улучшения условий труда или экологических показателей производства, поощрения соблюдения коллективных договоров или содействие проведению коллективных переговоров с профсоюзами;
- увеличение, или попытки увеличения, резервов иностранной валюты;
- увеличение государственных расходов и инвестиций.

Эта политика оказалась правильной, и ее результатом стало относительно быстрое восстановление экономики по всей Латинской Америке. Цифры за 2009 год (расчеты ЭКЛАК) показывали, что рост остановился, но предварительные расчеты за 2010 год (ЮНКТАД, Доклад о торговле и развитии 2010, Женева, Сентябрь 2010) указывают на рост в районе 5 процентов. Еще более оптимистично выглядят прогнозы для стран Меркосур (Аргентина, Бразилия, Парагвай и Уругвай) (по расчетам ЭКЛАК – ЭКЛАК Экономический обзор стран Латинской Америки и Карибского бассейна за 2009-2010, Сантьяго, июль 2010 года), указывая на средний темп роста около 7 процентов. Начало такой крутой траектории восстановления было положено во второй половине 2009 года, и она выглядит еще увереннее в тех странах, которые не только постарались продолжить или укрепить стимулирование своих внутренних рынков, особенно посредством повышения уровня народного потребления, но также проводили в последние годы политику углубления региональной интеграции и координации внутренних рынков, помимо стремления к интеграции цепочек поставок.

Этот опыт содержит полезные уроки в плане разработки политики для преодоления кризиса и направления экономики по новому пути развития в будущем:

- Поддержание внутреннего потребления, особенно путем повышения доходов бедных слоев населения либо посредством прямой выплаты пособий социальной помощи, либо посредством установления минимальной оплаты труда.
- Политики должны продолжать внимательно следить за платежным балансом и избегать принятия мер, которые могут разорвать образовавшийся благодатный круг. Такая политика может включать увеличение объема валютных резервов, диверсификацию набора экспортируемой продукции, избежание роста стоимости национальной валюты, контролирование потоков капитала, усиление региональной интеграции и снижение зависимости от твердой иностранной валюты. Особенно обоснованной является разработка в регионе новых финансовых инструментов, которые могли бы помочь странам Латинской Америки решать проблемы, связанные с их уязвимостью на внешних рынках (см. дискуссию о предложении по созданию Banco del Sur (Банка Юга) в Главе 4). Национальные государства остаются по-прежнему актуальными, не только в плане разработки и реализации мер по преодолению кризиса (включая увеличение государственных расходов и инвестиций), но и в плане обсуждения, создания и использования механизмов разработки политики, связанной со структурным построением нового пути развития, особенно посредством процесса региональной интеграции.
- Региональная интеграция является необходимым условием здорового роста в будущем, и это означает создание региональных рынков, выстраивание региональных цепочек поставок и разработку новой архитектуры региональной финансовой системы для поддержки этого интеграционного процесса. Более того, как и в Европе, подобные договоренности об открытии рынка требуют договоренностей об эффективном управлении, учитывающих взгляды граждан региона и признающих легитимность участия в этом процессе профсоюзов и других общественных движений. Кроме того, необходимы политические и институциональные инструменты, которые сделают этот процесс не только возможным, но и демократическим, способным учитывать волю народов региона и участие профсоюзов и общественных движений.

США

Томас И. Паллей

После Великой рецессии, фундаментальной проблемой, поразившей экономику США, является атрофированность процесса генерации доходов и спроса, ставшая следствием тридцати лет следования политике рыночного фундаментализма. В результате, меры стимулирования спроса, такие как кредитно-денежные и налогово-бюджетные стимулы, оказываются неспособными поддерживать восстановление экономики. Придание устойчивости процессу восстановления требует, чтобы процесс генерирования доходов и спроса был налажен и запущен заново.

Во время экономических спадов прошлых лет политикам нужно было просто запустить двигатель экономики, дав ему «прикурить» от внешнего источника энергии. При нынешнем спаде дорога к выздоровлению и всеобщему процветанию требует, чтобы политики одновременно и поменяли аккумулятор, и перестроили всю систему. Одно без другого не сработает. Стимулирование без структурной перестройки будет означать, что восстановление экономики не станет устойчивым, а структурная перестройка без стимулирования посадит экономику в болото застоя, не позволив ей набрать необходимую для восстановления скорость.

Американские политики не сумели разглядеть этого императива. Успешно стабилизировав экономику после финансового кризиса, политики осуществили недостаточное стимулирование экономики и не смогли инициировать структурную перестройку. Как следствие, восстановление оказалось шатким, риски накапливаются, а возвращения к полной занятости не видно даже на горизонте.

Чтобы выбраться из болота застоя необходима новая всеобъемлющая экономическая стратегия. Великая рецессия символизирует направленный внутрь себя взрыв неолиберальной модели роста и означает, что пришло время пост-неолиберальной модели роста, основанной на всеобщем процветании, которая включает в себя следующее:

Стабильное, существенное, разумное стимулирование

Экономика США столкнулась со структурным дефицитом спроса, который, судя по всему, установился надолго. Перспективы проведения инвестиций в промышленности выглядят неутешительно из-за мирового избытка производственных мощностей, а прогноз расходов на строительство выглядит таким же слабым в результате похмелья, наступившего после чрезмерного размаха застроек и «мыльного пузыря» ипотечного кредитования. Столь же слабыми выглядят и перспективы потребительских расходов, поскольку семейные хозяйства стараются снизить свою зависимость от кредитов и «поднакопить деньжат». В чистом итоге – структурный избыток накоплений, который обещает оказать угнетающее воздействие на экономическую активность.

В такой ситуации правительство должно вмешаться и начать работать с большим стабильным дефицитом бюджета, чтобы помочь выправить просевший спрос. В кратко- и среднесрочной перспективе экономике понадобится стимулирование, чтобы дать толчок восстановлению и нейтрализовать последствия тенденции к снижению использования заемных средств. Этого можно достичь посредством целевого сокращения налогов, которое даст дополнительные средства семьям с низким и средним уровнем дохода, и посредством передачи средств федерального бюджета правительствам штатов и местным органам власти, чтобы помочь им избежать дальнейшего сокращения рабочих мест. В долгосрочной перспективе экономика нуждается в новой модели роста, и именно здесь государственные инвестиции в инфраструктуру, финансируемые из дефицитного бюджета, играют важную роль, поскольку удовлетворяют потребности общества, а также стимулируют инвестиции в частном секторе, повышая производительность частного капитала.

Серьезная опасность кроется в том, что политики прибегнут к жесткой экономии бюджетных средств, что лишь усугубит структурный дефицит спроса, подорвав тем самым рост экономики и ухудшив перспективы наполнения бюджета. Учитывая опасения, что бюджет будет работать с дефицитом долгое время, правильным решением в этой ситуации является наращивание экономики, а не ее сокращение.

Оздоровление рынка жилья «прижиганием»

Рынок жилья – это критически важная «горячая точка», которую необходимо привести в порядок, пусть даже мерами жесткими и болезненными, иначе ее негативное воздействие будет длиться долгие годы. На данный момент политика непропорционально много сделала для банков и корпораций и, в общем и целом, не оказала помощи домашним хозяйствам, что явилось печальной ошибкой.

В то время как банки и корпорации рефинансировались при помощи специальных кредитных линий Федеральной резервной системы и реализуемой Казначейством Программы освобождения от проблемных активов (TARP), жилищный сектор эквивалентной поддержки не получил. Банки отказались проводить значимые изменения условий кредитования, а многие семьи не смогли рефинансировать свои ипотеки по более низким процентным ставкам из-за нулевой или отрицательной стоимости принадлежавшей им недвижимости. Как следствие, жилищный сектор остается в угнетенном состоянии, захлестнутый волной отчуждений заложенной недвижимости, что нанесло ущерб всей экономике.

Политика должна немедленно дать существующим домовладельцам какую-то точку опоры. Решение проблемы состоит в том, чтобы использовать Федеральное управление жилищного строительства для рефинансирования ипотечных кредитов Федеральной национальной ипотечной ассоциации (Fannie Mae) и Федеральной корпорации жилищного ипотечного кредита (Freddie Mac) с низкой или даже отрицательной стоимостью собственного капитала с тем, чтобы обе организации затем использовали поступившие средства для погашения части своей задолженности перед федеральным правительством. Критерием отбора должна служить жизнеспособность ипотеки при ее рефинансировании по низким ставкам процента. Кроме того, Федеральная резервная система должна продолжить скупку ценных бумаг, обеспеченных ипотеками, следя за тем, чтобы ставки по ипотечным кредитам оставались на низком уровне до тех пор, пока рынок жилья не стабилизируется.

Рефинансирование жилищного сектора станет мощным толчком, сократив объемы отчуждения жилья и снизив выплаты процентов по ипотечному кредиту. Сокращение объемов продаж отчужденной недвижимости, в свою очередь, стабилизирует цены на жилье и поможет строительному сектору, тогда как более низкий уровень выплат по ипотеке повысит потребительские расходы и подстегнет рост занятости.

В более долгосрочной перспективе США должны будут пересмотреть свою политику в жилищном секторе и отказаться от стратегии, опирающейся на инфляцию цен на жилье как двигатель спроса. Эта стратегия способствует росту задолженности, создает неустойчивое фиктивное богатство и ударяет по молодым работникам, заставляя их покупать жилье по завышенным ценам. Конечной целью вместо этого должно быть предоставление доступного по цене качественного жилья для всех.

Нейтрализация дефицита торгового баланса

Третьей важнейшей мерой является нейтрализация дефицита торгового баланса. Негативные последствия дефицита торгового баланса можно объяснить сравнением с ванной. Налогово-бюджетные и кредитно-денежные стимулы заливаются в ванну, а спрос вытекает через сливное отверстие внешнеторгового дефицита. Более того, из ванны вытекает не столько спрос, но и, посредством различных оффшорных схем, рабочие места и инвестиции.

Причиной дефицита торгового баланса и использования оффшорных схем в значительной степени является заниженный курс валюты Китая, что заставляет и другие страны занижать курсы своих валют, чтобы сохранить конкурентоспособность. Результатом этого стала завышенная стоимость доллара США, что делает американскую экономику неконкурентоспособной на зарубежных рынках.

Непосредственная задача состоит в том, чтобы заставить Китай существенно ревальвировать свою валюту, что поможет остановить тройное «кровотечение» в виде расходов на импорт и вывод в оффшор рабочих мест и инвестиций. Китай можно заставить сотрудничать, прибегнув к административному нажиму, который ограничит объемы его субсидируемого экспорта, и приняв закон, который обяжет страны не заниженным курсом собственной валюты уплачивать компенсирующие таможенные пошлины.

В более долгосрочной перспективе необходимо будет решить глобальный вопрос: как обеспечить стабильные справедливо установленные обменные курсы валют и лишить страны возможности получать нечестное конкурентное преимущество на международном рынке путем занижения стоимости своей валюты. За последние три десятилетия обрабатывающая промышленность США платила огромную цену во время длительных периодов, когда курс доллара был завышен. Сегодня проблема обменных курсов валют все больше напоминает вирусную инфекцию и превращается в валютную войну, в которой страны конкурируют между собой, занижая стоимость своей валюты и пытаясь прикарманить часть мирового спроса и увеличить свой экспорт. Это угрожает стабильности мировой экономики и указывает на неотложность новой мировой системы скоординированных курсов валют.

Восстановление связи между оплатой труда и ростом производительности

Одной из серьезнейших проблем последних тридцати лет был разрыв связи между производительностью и оплатой труда. Этот разрыв сыграл далеко не последнюю роль в подрыве создания спроса, и это помогает понять, почему экономика сегодня оказалась в трясине застоя.

Восстановление связи между ростом производительности труда и ростом его оплаты, таким образом, имеет критически важное значение как для оздоровления экономики, так и для установления модели экономического роста, при которой обеспечивается процветание всех, и для этого потребуются восстановление силы и влияния рабочего движения за столом переговоров. Первоочередной и неотложной мерой является принятие Закона о свободном выборе для работников, который позволит профсоюзам заниматься профсоюзным объединением трудящихся в обстановке, где законодательство не дает преимуществ ни одной из сторон.

Второй мерой должна стать индексация минимальной заработной платы до уровня средней. Это установит тот минимум трудового дохода, на который реально можно жить, и ограничит неравенство в оплате труда, поскольку минимальная зарплата будет автоматически повышаться по мере того, как медианный уровень зарплат будет расти вместе с производительностью.

Федеральная резервная система и кредитно-денежная политика

Необходимость восстановления связи между ростом производительности и ростом заработной платы указывает на необходимость восстановления полной занятости как приоритета политики, что подводит нас к Федеральной резервной системе и кредитно-денежной политике. За последние тридцать лет триумф неолиберальной экономики привел к тому, что для банкиров значимость антиинфляционной политики вышла на первое место, а нацеленность на всеобщую занятость отступила на второй план. Этот сдвиг в приоритетах необходимо развернуть назад, так как неудовлетворительные условия занятости подрывают связь между ростом производительности и оплатой труда и могут также снизить темпы роста производительности. Более того, умеренная инфляция снижает уровень безработицы, смазывая шестерни механизмов корректировки рынка труда. Фактически она позволяет заработным платам в отраслях с оживленным спросом на рабочую силу расти относительно заработных плат в отраслях, где предложение рабочей силы превышает спрос, способствуя, таким образом, созданию рабочих мест в тех отраслях, где есть безработица.

Регулирование финансового рынка

Регулирование финансового рынка можно назвать близким родственником кредитно-денежной политики, и в политике этой области также оказалась вопиюще несостоятельной. Ее неудачи включают чрезмерную рискованность операций, рост нестабильных финансовых структур с чрезмерной зависимостью от использования заемных средств и терпимость к механизмам «поощрительных» выплат, которые плодят конфликты интересов на уровне руководства и предоставление кредитов на основе полного безрассудства и своекорыстия. Подобная практика настроила множество карточных домиков, которые тут же обрушились во время краха финансовой системы в 2008 году.

Вновь неолиберальная философия сыграла здесь важную роль, не приемля регулирования в принципе. Это ставит вопрос о восстановлении концептуальной значимости регулирования, которая необходима в качестве гарантии эффективного функционирования финансовых рынков.

Говоря конкретно, регулирование финансового рынка должно ограничить спекуляцию, повысить прозрачность и позволить центральным банкам решать проблемы образования «мыльных пузырей» в ценах на финансовые активы и поддерживать финансовую стабильность. С этой целью действующие лица на финансовых рынках должны соблюдать некие установленные пределы по позициям и требования по марже, когда это представляется оправданным. В отсутствие убедительных обоснований обратного, вся торговля финансовыми активами должна проходить через расчетные палаты. И финансовые организации должны соблюдать определенные требования, предъявляемые к состоянию их балансовых отчетов, которые могут корректироваться по усмотрению политиков. Такие требования включают требования по ликвидности, капиталу, резерву финансовых активов, принятых в обеспечение, и ограничения по использованию заемных средств. Обоснованными также являются налоги на финансовые сделки как средство, одновременно ограничивающее дестабилизирующую спекуляцию и повышающее объем поступлений в бюджет.

Недавно принятый Додда-Франка закон о реформировании Уолл-Стрит и защите прав потребителей запустил процесс восстановления стабильности и нравственной чистоты финансовой системы. Однако необходимы и другие реформы вроде тех, которые перечислены выше. Более того, эффективность законодательства будет зависеть от того, как государственные органы пропишут и будут реализовывать правила, установленные новым законом. Это указывает на огромную проблему, связанную со способностью Уолл-Стрит класть регуляторов и законодателей к себе в карман, делая взносы в их избирательные кампании и приманивая высокооплачиваемыми должностями в будущем в обмен на их обещание «сильно не давить на этот раз». Это глубокая политическая проблема, которая говорит в пользу довода о разукрупнении банков. Это политическое соображение дополняет и экономическую аргументацию необходимости разукрупнения банков, которые «слишком велики, чтобы им можно было дать пойти ко дну», потому что они представляют собой риск для всей системы и потому что они искажают конкуренцию посредством негласного финансового субсидирования, которое они получают от тех, кто кредитует крупные банки, зная, что им в любом случае не дадут обанкротиться.

Реформирование корпоративного управления и подотчетности

Наряду с усовершенствованием регулирования финансовых рынков необходимо поднять вопрос и об обновлении управления корпорациями. Это обновление должно включать ограничение власти управленцев путем повышения контроля со стороны акционеров, использование налоговой системы для борьбы с чрезмерно высокой оплатой труда управленцев и поощрительными премиями за краткосрочные достижения, которые содействуют спекуляции и близорукому управлению бизнесом, ограничение непроизводительного корпоративного финансового инжиниринга (особенно выкуп собственных акций), а также обеспечения представительства в корпорациях и других заинтересованных сторон.

Право на образование акционерного общества и преимущество ограниченной ответственности являются концептуальными положениями закона. Законы, закрепляющие эти права, призваны способствовать повышению благосостояния общества, а это означает, что и деятельность корпораций должна способствовать повышению благосостояния общества. Это и должно служить лакмусовой бумажкой в вопросах, касающихся управления корпорациями и подотчетности корпораций.

Налоговая реформа

И, наконец, необходима реформа налогообложения, которая повысит эффективность экономики и будет содействовать справедливости. Помимо углубления неравенства на уровне доходов до вычета налогов эпоха неолиберализма способствовала также углублению неравенства доходов после вычета налогов.

Одной из реформ должно стать восстановление прогрессивного налогообложения, которое на протяжении последних тридцати лет подвергалось эрозии. Вторая реформа должна касаться отмены того особого льготного режима, который действует в отношении доходов от капитала (дивиденды и прирост капитала) в сравнении с трудовыми доходами (заработная плата). Третья реформа должна устранить «налоги на трудоустройство», которые привязывают налоги к рабочим местам. Это означает поиск иных путей оплаты социального обеспечения и страхования от безработицы. Финансирование здравоохранения также должно быть изменено, поскольку и оно является затратной статьей, связанной с трудоустройством, хотя при действующей системе и оплачивается в частном порядке. Четвертая

реформа должна снизить тот огромный объем расходования налоговых средств, который связан с сокращением налоговых поступлений за счет вычетов из налогооблагаемой базы. В частности необходимо поэтапно отказаться от вычета процентов по ипотеке, которые искажают стоимость недвижимости. Пятая реформа должна состоять в отмене налоговых положений (таких как отсрочка уплаты налогов с прибыли, полученной за рубежом), которые содействуют выводу в оффшор рабочих мест и инвестиций. Шестой реформой может быть отмена налогов на доходы корпораций, но только как часть пакета реформ, повысившего прогрессивность налогообложения и прекратившего фаворитизм в отношении доходов от капитала. Взимание налога с корпораций служит для них стимулом к тому, чтобы перебраться в другую страну: вместо этого правительство должно облагать налогом владельцев, получающих прибыль от этих корпораций.

Всеобъемлющий подход

Великая рецессия и вытекающая из нее перспектива застоя в экономике служат нам сигналом о том, что неолиберальная модель роста, реализованная около тридцати лет назад, рухнула, раздавленная сама собой. Это отличает нынешний экономический спад от всех других и означает, что традиционная политика государственного стимулирования экономики, даже в больших дозах, не способна обеспечить устойчивое восстановление или процветание для всех. Вместо нее необходим более всеобъемлющий пакет восстановительных мер, являющийся частью новой модели роста.

Жизненно необходимо, что политика принималась единым и всеобъемлющим пакетом. Будучи реализованными по отдельности, политические меры окажутся гораздо менее успешными. Без решения проблемы дефицита торгового баланса, государственное стимулирование и весь выигрыш от жесткого оздоровления рынка жилья утекут из экономики, как вода сквозь пальцы. Аналогичным образом, увеличение профсоюзного членства и повышение зарплат приведет лишь к ускоренному выводу в оффшор рабочих мест и инвестиций. Решение проблемы дефицита торгового баланса без налаживания процесса создания доходов населения и оздоровления рынка жилья приведет к хроническому дефициту спроса в экономике.

Выбраться из Великой рецессии можно, если дать экономике толчок, увеличив спрос. Чтобы не дать экономике снова сползти в трясины застоя, необходима новая модель роста, которая восстановит процесс создания дохода и спроса. Для успеха требуется полный пакет политических мер по стимулированию экономики и структурному реформированию. Пока американские политики не проникнутся безусловной необходимостью такого пакета, экономика не сможет вырваться из поля притяжения застоя.

Оценка эффективности политики

Дэвид Коутс

Пожалуй, самым замечательным моментом является схожесть тех наборов политических установок, которые были приняты странами, находящимися на очень разных стадиях экономического развития. Отчасти благодаря успеху рабочего процесса Большой Двадцатки, политика государственного стимулирования применялась в начале почти повсеместно. Это помогло уменьшить глубину той ямы, в которую провалилась мировая экономика и, в определенной степени, восстановило скромные темпы экономического роста в мире. Однако – и это критически важный момент – существует реальная угроза того, что правительства стран ОЭСР слишком рано свернут политику стимулирования экономики. Ортодоксальная экономическая теория вернулась в еврозону широким маршем и с развернутыми флагами, поставив консолидацию государственных финансов в повестку дня почти всех ее стран. Экономике, больше других пострадавшие от кризиса (например, Греция, Ирландия и Португалия), могут следовать жестким ограничениям, предписанным МВФ и ЕЦБ, но на данный момент результаты этой политики как для граждан, так и для реальной экономики являются скорее негативными, чем положительными.

Более того, координация действий, которая имела место непосредственно после начала кризиса, теперь сменилась неприкрытым возвратом к защите национальных интересов. Министры финансов Большой Двадцатки, возможно, и говорят о важности восстановления баланса в мировой экономике, но последствия собственной риторики принимать, похоже, не желают. Действительно, большинство стран ищут пути оздоровления экономики, ориентированные на экспорт своей продукции, включая и те страны, которые уже имеют активное сальдо торгового баланса (например, Германия), тогда как на самом-то деле им стоило бы активно заняться повышением внутреннего спроса. Если только не будет достигнуто какое-то соглашение по обменным курсам валют – особенно в отношении американского доллара и китайского юаня, – мировую экономику может ожидать впереди ухабистая дорога.

После краха Lehman Brothers политики должны были сделать следующее: рекапитализировать банковскую систему; проводить политику государственного стимулирования, чтобы не дать мировой экономике скатиться в катастрофическую депрессию; заложить фундамент для возвращения к экономическому росту, двигателями которого станут частный и бытовой секторы; взять на себя заслуживающие доверия обязательства по постепенному сокращению дефицитов бюджета; ввести регулирование финансовых рынков, дабы не допустить повторения подобных кризисов; а также обеспечить устойчивый рост заново сбалансированной мировой экономики в будущем.

В какой же мере политикам удалось выдержать экзамен по этим предметам? Насколько это касается немедленной, краткосрочной реакции на кризис, было сделано достаточно, чтобы предотвратить катастрофу. Банки получили необходимые вливания капитала, дефицитам бюджета было позволено подрасти, и в некоторых странах (таких как Великобритания, например, в отношении молодежи) государство признало необходимость выступить «работодателем на крайний случай», чтобы не допустить пагубных последствий безработицы.¹⁰ Политика сокращения рабочего времени, принятая в большей части континентальной Европы, дала аналогичные результаты и помогла поддержать занятость во время спада (Watt and Leschke 2010). Эти меры государства были эффективными и не позволили краху банковской системы столкнуть мир во вторую Великую депрессию.

Центральные банки также были готовы прибегнуть к неортодоксальной денежной политике. Приобретение государственных ценных бумаг с использованием «заново напечатанных» денег для наполнения системы наличными средствами дало некоторый результат, хотя то, насколько именно эта мера была полезна, является предметом споров. Кейнс указывал на то, что в определенных обстоятельствах использование денежной политики вполне можно сравнить с «толканием груза за веревку». Увеличение предложения наличности мало повлияет на общий уровень экономической активности, если и бизнесы, и семейные хозяйства «снижают свою зависимость от заемных средств» – возвращают свои долги. Ричард Коо из Исследовательского института Nomura предположил, что мировая экономика переживает спад в своем балансовом отчете, что денежной политики вряд ли будет достаточно, чтобы решить эту задачу, и что могут потребоваться дополнительные политические меры по

¹⁰ Фонд будущих рабочих мест (*Future Jobs Fund*) в Великобритании (ныне упраздненный коалиционным правительством) гарантировал временную занятость или профессиональную подготовку для каждого безработного моложе 24 лет.

стимулированию экономики¹¹. К сожалению, как это ясно дали понять Томас Паллей и Эндрю Уотт, принятие таких политических мер в США и Еврозоне маловероятно. И будет довольно смело ожидать, что Китай и другие страны Азии взвалют на себя тяжелую ношу ради всего остального мира – особенно учитывая, что Китай продолжает следовать политике роста, ориентированного на экспорт, а не на ревальвацию своей валюты, которая могла бы привести ситуации, когда более высокий внутренний спрос смог бы впитать в себя больший объем импорта. Политики, возможно, пожалеют о том, что не стали действовать сейчас, и, хотя предсказывать сейчас новый период спада было бы преждевременно, вся статья данного раздела согласно указывают на то, что восстановление экономики в странах ОЭСР будет идти медленно (и, возможно, без создания рабочих мест).

Таким образом, мы можем поставить под сомнение и то, сделали ли правительства достаточно, чтобы поставить частный и бытовой сектор в такое положение, которое позволило бы им двигать вперед процесс экономического роста. Слишком уж абсурдно утверждать, что потребители должны начать тратить деньги в таких странах, как Великобритания и США, когда цены на недвижимость падают, а многие семьи пытаются решить проблему слишком высокого уровня своей банковской задолженности. Разумеется, такая ситуация сложилась не везде, но недавний опыт должен заставить нас с осторожностью относиться к вере в то, что высокие уровни потребления, движимые ростом цен на недвижимость, станут источником роста экономики в ближайшем будущем. Эти доводы подтверждают вывод Коо о том, что могут понадобиться дополнительные действия со стороны правительства, чтобы сдвинуть мировую экономику с мертвой точки. Возможно, нам стоит пойти еще дальше и сказать, что экономический рост в будущем должен быть устойчивым; его двигателем не может служить потребление, подстегиваемое растущими ценами на недвижимость. Экономика «мыльных пузырей» заранее обречена на то, чтобы лопнуть, и необходимо приложить все усилия к тому, чтобы избежать похожего опыта в будущем.

Это подводит нас к проблемной задаче сокращения дефицита бюджета. Центральным вопросом здесь является то, не слишком ли правительства торопятся действовать и не слишком ли резко они стремятся сократить дефициты своих бюджетов? Без сомнения, свидетельств здоровой экономической активности очень мало, и в большинстве рассматриваемых здесь стран инвестиции в частном секторе выглядят вяло. Более того, похоже, что правительства панически напугала необходимость поддерживать доверие рынков, и они немедленно реагируют на любую (даже самую малую) угрозу понижения своих кредитных рейтингов¹². Однако, самые убедительные свидетельства говорят нам о том, что повышение дефицита бюджета и отношения государственного долга к ВВП является неизбежным следствием банковского кризиса вне зависимости от того, применялась политика государственного стимулирования или нет. Reinhart и Rogoff, в своем всеобъемлющем анализе данных приходят к выводу, что после кризиса долг вырастает в среднем на 86 процентов. И наибольшая часть этого роста вызвана далеко не последствиями расточительных расходов на «стимулирование» или затрат на государственную помощь банкам, а снижением налоговых поступлений в результате экономического спада (Reinhart and Rogoff 2009)¹³.

Конечно, то, что правительства должны приводить государственные финансы в здоровое состояние, возражений вызвать не может. Но так легко поступить опрометчиво, а потом неспешно раскаиваться в содеянном. На всем протяжении кризиса МВФ, поддерживая политику государственного стимулирования экономики, требовал, чтобы правительства брали на себя заслуживающие доверия обязательства по снижению дефицита бюджета, когда рост восстановится. В принципе, это разумная позиция (и очень кейнсианская). Но не может быть правильной быстрая консолидация государственных финансов, когда экономика едва только встала на ноги, и не может быть правильной озабоченность чрезмерным долговым бременем, которое будет лишь увеличиваться при вялых темпах роста. Другими словами, правительствам следовало бы почерпнуть мужество в своих убеждениях и взять курс на постепенное, размеренное сокращение бюджетного дефицита. Можно с большим основанием говорить о том, что, в первую очередь, Еврозона выбрала для себя неверный набор политических установок – и что США, в результате промежуточных выборов в Конгресс, могут пойти тем же путем.

¹¹ См. презентацию в *Институте нового экономического мышления*, доступна по ссылке <http://ineteconomics.org/sites/inet.civicactions.net/files/INETOS-KooPresentation.pdf>

¹² Можно задаться вопросом, почему правительства должны бояться рейтинговых агентств, которые внесли свой важный вклад в отсутствие адекватной оценки рисков, связанных с экзотическими финансовыми инструментами, которые прежде всего привели к финансовому кризису.

¹³ См. также МВФ, *Мировой экономический прогноз 2010, в частности глава 3, "Динамика безработицы в ходе рецессии и восстановления: закон Окуна и прочее"* (2010).

Насколько дело касается регулирования финансовых рынков, похоже, что есть некое отсутствие связи между дискуссиями, которые ведут между собой политические элиты, и тем законным гневом, который испытывают большинство граждан и профсоюзы по поводу чрезмерных зарплат, бонусов и неумного корыстолюбия банкиров. Хорошо заявлять, что более высокие требования к нормативному капиталу и глобальная система раннего предупреждения предотвратят кризисы в будущем, но технократические беседы по поводу стандартов Базель 2 мало сделали для того, чтобы успокоить раздраженную общественность. Кроме того, там, где были предприняты конкретные действия на национальном уровне (закон Додда-Франка в США, регулирование хеджевых фондов в ЕС, пересмотр банковской системы в Великобритании), эти меры выглядят очень скромно и мало, если вообще что-нибудь, сделали для того, чтобы помешать скорейшему возвращению ситуации на круги своя – сезон банковских премий 2011 года подтвердил этот вывод. Существует широко распространенное мнение, что граждане выкупили банки из долговой ямы, а теперь должны нести на своих плечах еще и дополнительное бремя консолидации государственных финансов. Политике, нацеленной на достижение более справедливого разделения этой обязанности (посредством сборов с банков или небольшого налога на финансовые сделки, как это предлагается в Главе 6 настоящей публикации), пока еще не набрали необходимой международной поддержки, чтобы стать реальностью – в конце концов, финансовая система является глобальной, и координация действий (изначально со стороны Большой Двадцатки) является обязательным условием успеха такой политики. На данный же момент, правительства более склонны рассматривать прямые сокращения бюджетных расходов и урезание расходов на социальное обеспечение, нежели требовать от финансовых организаций, чтобы они взяли на себя свою справедливую долю процесса фискальной консолидации. Политика, возможно, и сдаст экзамен по жесткой экономии, но испытания на справедливость она не выдерживает и является неудачной с экономической (из-за обозначившейся перспективы вялого восстановления экономики) и с политической (поскольку правительствам трудно оставаться популярными при высоком уровне безработицы) точки зрения.

Мы уже отмечали, что глобальные элементы дисбаланса, в которых коренится кризис, по-прежнему сохраняются, и что на данный момент действия по восстановлению баланса в мировой экономике носили крайне ограниченный характер. Если только политики не станут уделять больше внимания этому вопросу дисбаланса, шансы на возврат к уверенному и устойчивому росту значительно уменьшатся, а угроза дальнейших кризисов возрастет. Для Африки, региона мира, испытывающего наибольшие экономические трудности, последствия могут быть суровыми. Докризисные проблемы никуда не делись, а слабость мирового спроса означает, что миллионы людей останутся в тисках нищеты. С моральной точки зрения это неприемлемо.

Самым серьезным, пожалуй, является то, что политический дискурс, похоже, ушел в сторону от радикального переосмысления экономических моделей в стремлении добиться, чтобы рост продолжился, приносил достойный доход для постоянно увеличивающейся части населения планеты и делал это, не ставя под угрозу окружающую среду. Судя по всему, международные политические элиты вернулись к рецептам, предшествовавшим кризису: маленькие государства, низкие налоги, гибкие рынки труда и либерализация рынка. Можно лишь смотреть на это как на гигантскую упущенную возможность и спрашивать себя, с полным основанием, почему политика, оказавшаяся несостоятельной в прошлом, вдруг окажется успешной в гораздо более жесткой глобальной обстановке. Остается открытым вопрос, прав ли британский комментатор Анатолий Калецки, говоря, что мы являемся свидетелями рождения новой модели капитализма. На более позитивной ноте можно заметить, что споры продолжаются и что некоторые видные экономические обозреватели (включая Пола Кругмана, Джозефа Стиглица, Кристофера Писсаридеса и других лауреатов Нобелевской премии) отказались принять возврат к статусу кво. Остальные статьи в этом сборнике стараются опираться именно на этот фундамент и связать профсоюзное мышление с работой тех экономистов, которые заняты созданием новой парадигмы. В краткосрочной перспективе политика, возможно, и движется в неверном направлении, но в среднесрочной перспективе есть надежда – хотя она и кажется тающей – на достижение согласия делать все по-новому. Есть, однако, вероятность, что политикам можно усвоить из неортодоксальных подходов, избранных такими странами, как Бразилия, столько же полезных для себя уроков, сколько они извлекают из более привычного политического набора в промышленно развитом мире. И именно к этим «урокам с Юга» мы сейчас и переходим.

IV Новые модели развития – уроки глобального Юга

Профсоюзный подход к развитию и росту

Джеймс Ховард

Введение

В числе четырнадцати резолюций, принятых 2-м Всемирным конгрессом МКП, прошедшим в Ванкувере с 21 по 25 июня 2010 года, одна была особо посвящена формулированию конкретного взгляда Конфедерации на концепцию развития. Изначально предложенная региональной организацией МКП на Американском континенте (TUCA), эта резолюция была озаглавлена «Модель устойчивого и справедливого развития в двадцать первом веке». В ходе длительного подготовительного процесса, продолжавшегося двенадцать месяцев, в проект резолюции было предложено внести множество поправок, эти предложения поступали от членских организаций МКП со всех концов света, как из развивающихся, так и из промышленно развитых стран, а также от Глобальных профсоюзных федераций (ГПФ). В дополнение к ним ряд новых поправок был обсужден и принят непосредственно на Конгрессе. Как таковую, резолюцию можно рассматривать в качестве подлинно единодушного документа, обрисовывающего единую позицию международной семьи профсоюзов по вопросам развития. Настоящая статья передает краткое содержание этого документа.

Несостоятельность неолиберальной парадигмы: необходимость разработки новой модели

Резолюция начинается с утверждения того, что мировой экономический кризис знаменует собой безусловную несостоятельность несправедливых ортодоксальных постулатов неолиберализма, которые направляли политику в области развития в течение последних десятилетий. Она отмечает, что действующая модель развития, основанная на рыночном фундаментализме с его акцентом на экономический рост, опирающийся на экспорт, не смогла обеспечить устойчивый рост экономики и социальный прогресс ни в развивающемся мире, ни в странах с переходной экономикой, ни в промышленно развитом мире. Хотя и были достигнуты скромные результаты в снижении уровня нищеты, их нельзя считать серьезным ответом международного сообщества на общую проблему достижения развития; как не компенсируют они и роста неравенства, растущих темпов ухудшения экологии или беспощадного воздействия кризиса на жизни миллионов трудящихся семей. Соответственно, резолюция призывает к установлению альтернативной системы мирового производства, которая является человеческой и социально ответственной, а также призывает членские организации МКП бороться против растущего неравенства, отсталости в развитии и экономической несправедливости в мировой системе.

Далее резолюция отмечает, что действующая парадигма развития содействовала эрозии прав трудящихся и ослаблению их организаций во многих развивающихся странах в силу своей опоры на гибкость рынков труда, приватизацию, отказ от регулирующей роли государства и либерализацию рынков. Это создало тенденцию к снижению заработной платы в результате конкуренции между развивающимися странами, распространения неформальной или неустойчивой занятости, а также жесткой экономии бюджетных средств и конкуренции между государствами в снижении налога на корпорации, приведших к затруднению доступа к социальной защите и снижению качества этой защиты.

Резолюция уделяет особое внимание глобальной тенденции к приватизации услуг общественного пользования, из-за которой миллионы людей были лишены своих основных прав человека. Обеспечение всеобщего доступа к качественным услугам общественного пользования внесло бы огромный вклад в снижение уровня нищеты и неравенства и в распространение достойного труда и повысило бы социальную интеграцию и сплоченность общества. В частности, бесплатное всеобщее государственное образование открывает возможности для всех и является критически важной опорой демократического общества. Это ключевой фактор, позволяющий отдельным лицам и сообществам разрывать порочный круг нищеты и предоставляющий им равные возможности.

Особый вклад профсоюзов в развитие

Резолюция подчеркивает ту особую роль, которую профсоюзы играют в процессе развития, особенно в силу того, что представительские полномочия профсоюзов придают им уникальную демократическую законность в их взаимодействии с правительствами и организациями работодателей и в обеспечении подотчетности тех и других. Посредством своего участия в социальном диалоге профсоюзы имеют возможность изменять несправедливую политику правительств и вносить вклад в социальный прогресс. Пропагандируя и проводя коллективные переговоры, они следят за тем чтобы богатство распределялось в обществе более справедливо, способствуя, таким образом, снижению уровня бедности и неравенства. Объединяя трудящихся, включая беднейших и наиболее уязвимых из них, таких как работники с неформальной занятостью, профсоюзы могут сыграть критически важную роль в изменении господствующих структур власти. Объединение самозанятых работников в связанные с профсоюзами кооперативы может стать одним из способов изменить расстановку сил между начальником и работниками и формализовать рабочие места. Ведя борьбу за социальную справедливость, профсоюзы являются полноправными партнерами в процессе развития и должны быть признаны таковыми. Соответственно резолюция призывает направлять ресурсы на укрепление свободных профсоюзов и процесса свободных коллективных переговоров в развивающихся странах, рассматривая их как две необходимые опоры справедливого и устойчивого развития.

Внутренний рост или международные инвестиции и торговля

Резолюция уделяет особое внимание негласному конфликту между ростом, ориентированным на внутренний рынок, и политикой, ориентированной вовне. В конечном итоге, Конгресс МКП признает, что торговля и инвестиции необходимы для успешного развития, однако он отвергает стремление неоправданно полагаться на экономический рост, движимый в первую очередь экспортом, в ущерб внутренним рынкам и удовлетворению местных потребностей или уважению прав трудящихся. Конгресс подчеркнул, что развитие должно корениться в росте внутреннего рынка, сосредоточенном на достойном труде и равноправном распределении доходов, а также на инвестициях в людей посредством их образования и охраны их здоровья. Это требует благоприятной международной среды, которая облегчает достижение сбалансированного экономического и социального прогресса и позволяет развивающимся странам иметь равноправную долю в мировой экономике. Правила международных инвестиций и торговли и инвестиции корпораций в коммерческое производство продуктов питания не должны подрывать средства к существованию мелких фермеров и проживающих в сельской местности мужчин и женщин. Соответственно, вместо разграбления природных ресурсов транснациональными корпорациями и коррумпированными элитами резолюция поддерживает усилия развивающихся стран по наращиванию своих мощностей для производства добавленной стоимости при полном соблюдении прав трудящихся.

В отношении распространения глобальных цепочек производства и распределения, резолюция предупреждает об угрозе возобновления протекционистских тенденций. В этом контексте она призывает к укреплению отношений между профсоюзными организациями на национальном и международном уровнях с целью совместной работы против последствий социального демпинга, особенно когда он приводит к нарушению основополагающих прав трудящихся.

Многие много- и двухсторонние торговые и инвестиционные соглашения между промышленно развитыми и развивающимися странами негативно влияют на интеграционные процессы в развивающихся странах, подрывая региональную интеграцию и вызывая или усугубляя безработицу. Для противодействия подобным угрозам резолюция призывает к укреплению региональных интеграционных процессов и признает потенциал региональных рынков как мощных стимуляторов устойчивого экономического роста.

Измерение и достижение роста и прогресса для всех

Резолюция отвергает упор исключительно на экономический рост и предположение о том, что социальный прогресс является автоматическим следствием роста экономики, четко указывая, что нынешние расчеты ВВП не отражают полной картины роста и процветания – это утверждение уже рассматривалось в Главе 1 настоящей публикации. Требование звучит ясно: все страны должны принять у себя более широкий набор показателей экономического и социального прогресса, включая защиту окружающей среды и принцип устойчивости. Правительства должны стремиться переломить тенденцию к увеличению числа рабочих мест в неформальной экономике и распространению неустойчивых форм занятости. Механизмы защиты рынков труда должны быть усилены, контроль за соблюдением регулирующих норм и правил должен быть жестким, и организации трудящихся должны быть признаны в качестве законных институтов рынка труда. Декларация МОТ о социальной справедливости в целях справедливой глобализации должна применяться на практике, и в каждой развивающейся стране должна работать Национальная программа МОТ по достойному труду.

Обязательным условием любой устойчивой формы развития является более справедливое распределение доходов, и снижение уровня неравенства должно быть заявленной целью национальной политики в области развития. Имеющиеся для достижения этой цели инструменты включают коллективные переговоры, политику прогрессивного налогообложения, прожиточную заработную плату или повышение минимального уровня оплаты труда, высококачественные услуги общественного пользования, предоставляемые по месту потребности в них и повышение уровня социальной защиты. Справедливое налогообложение играет центральную роль в этой новой модели развития (обсуждается более подробно в Главе 6). Усиление мобилизации внутренних ресурсов стран для целей развития должно быть сосредоточено на реформировании государственных финансов, укрепляя налоговые органы, расширяя базу налогообложения и искореняя налоговое мошенничество и уход от налогов. Правительства должны стремиться укрепить перераспределительную функцию своих налоговых систем, установив режимы прогрессивного налогообложения, которые требуют самых высоких налоговых платежей с дохода от капитала и с богатых граждан и обеспечивают щадящий налоговый режим для семей с низкими доходами и бедняков. В плане инвестиций, упор необходимо сделать на мерах по повышению эффективности управления государственными финансами, а также на социальной инфраструктуре, включая здравоохранение, образование для всех, которое даст людям навыки и знания с тем, чтобы они могли защитить свои условия жизни и труда, и стратегию реализации концепции достойного труда.

Другой особой задачей должно стать достижение гендерного равенства, и правительства, доноры и профсоюзы должны заострить акцент и воздействие политики в области развития на вопросы гендерного равенства. Необходимым условием достижения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин является предоставление основных услуг общественного пользования.

Устойчивое развитие и сельское хозяйство

Неотъемлемой частью новой парадигмы развития должна стать защита окружающей среды и тех общин, которые наиболее уязвимы перед ухудшающейся экологией. Правительства должны проследить за тем, чтобы их политика основывалась на уважении к окружающей среде и чтобы реализовывалась стратегия «справедливого перехода» с целью проложить социальной справедливый и экологически ответственный путь к устойчивому развитию (см. Главу 8). Чтобы уберечь общество и рабочие места требуется полномасштабное преобразование мировых систем производства и моделей потребления при одновременной защите и пропаганде достойного труда для всех. Профсоюзы должны играть центральную роль в этой беспрецедентной трансформации. На промышленно развитых странах лежит обязанность предоставить финансовую поддержку и передачу технологий, необходимых для успеха такой стратегии в развивающихся странах.

Первоочередная задача – обеспечить удовлетворение основных потребностей. Необходима смелая стратегия для обеспечения миллионов людей водой (посредством всеобъемлющей политики циркуляционного водоснабжения) и гарантирования достойного жилья большинству граждан. Столь же критически важную роль играет устойчивое сельское хозяйство и развитие сельских районов. Неприемлемо, чтобы огромные земельные площади в развивающихся странах использовались для выращивания культур, используемых в коммерческом производстве продуктов питания на экспорт. Это действительно можно рассматривать как одну из форм аграрного неокOLONIALИЗМА.

Борьба с коррупцией и обеспечение пространства для демократического формирования политики

Переход к устойчивому развитию требует достижения социальной справедливости. В предыдущей главе уже видели, что демократия, справедливость, надлежащее управление, сильные и подотчетные обществу институты и искоренение коррупции являются необходимыми условиями экономического прогресса. Как промышленно развитые, так и развивающиеся страны имеют обязанности в этих областях. Необходимо принять жесткие меры, гарантирующие, что средства, поступающие от донорских агентств и международных финансовых организаций (МФО) не усугубляют коррупцию и безответственное управление. Профсоюзы развивающихся стран сыграли ключевую роль в укреплении демократии и правового государства и нуждаются в дальнейшей поддержке в этой своей работе. Возможно, нам следует пойти еще дальше и заявить, что международные организации, донорские агентства и правительства развивающихся стран должны проследить за тем, чтобы развивающиеся страны имели необходимое пространство для демократического формирования политики и чтобы национальные

парламенты, социальные партнеры и гражданское общество могли сказать свое слово при разработке стратегии развития.

Последствия деятельности Международных финансовых организаций и кризис внешнего государственного долга

Способствующая развитию международная среда требует финансовой стабильности и создания пространства для политики противочиклической стабилизации в развивающихся странах. Международные финансовые организации должны вносить свой вклад в создание такой среды, а не продвигать интересы богатых элит или меньшинства стран, и в этой связи необходимо фундаментально пересмотреть не только систему внутреннего управления этих организаций, но и всю их ориентацию, политику, цели и полномочия, чтобы надлежащим образом нацелить их на решение неотложной задачи достижения развития, искоренения элементов неравенства и создания рабочих мест для устойчивого развития, особенно в развивающихся странах, где разрушительные последствия их деятельности еще никогда не ощущались с такой силой.

Кроме того, доноры должны аннулировать задолженность наименее развитых стран, не ставя условий в отношении их экономической политики. Необходимо безотлагательное создание справедливого и прозрачного механизма реструктуризации и аннулирования внешнего государственного долга и анализ его законности; деятельность так называемых «фондов-стервятников» необходимо запретить в законодательном порядке, чтобы не допустить использование ими судебных процедур с целью красть деньги развивающихся стран.

Достижение Целей развития тысячелетия и введение налога на финансовые сделки

Правительства должны соблюдать и повышать свои обязательства по достижению Целей развития тысячелетия (ЦРТ) к 2015 году. Реализация концепции достойного труда способствует достижению первой ЦРТ, искоренение нищеты. Помимо выполнения обязательства ООН выделять 0,7 процента Валового национального дохода (ВНД) на официальную помощь в целях развития (ОДА), необходимо обеспечить дополнительное финансирование для целей развития посредством новых форм международного налогообложения и сборов, особенно таких, как международный налог на финансовые сделки, которые можно было бы также использовать и для борьбы с изменением климата. Важно, чтобы предоставляемая помощь была предсказуемой и не сопровождалась условиями, уважала тот выбор, который развивающиеся страны делают в отношении демократического развития, и поддерживала роль государства. Следует рассмотреть вопрос о создании Фонда развития для бедных стран для целей устойчивой индустриализации.

Программа действий МКП

МКП обязуется защищать, пропагандировать и продвигать эту новую модель развития среди национальных и международных организаций. Приоритетные направления работы МКП включают:

- реформирование международных финансовых и экономических организаций;
- программы восстановления экономики, сосредоточенные на стимулировании внутреннего спроса на противочиклической основе;
- новые формы международного налогообложения;
- отмена налоговых убежищ;
- пересмотр торговых и инвестиционных соглашений таким образом, чтобы они поддерживали развитие; и
- более справедливое распределение богатства внутри государств и между ними.

МКП готова работать с организациями и движениями гражданского общества, включая женские и молодежные, для пропаганды нашей новой парадигмы развития. В центре этой кампании лежит необходимость разработки новых инструментов для измерения экономического и социального прогресса – некоего индекса развития, а не просто расчета ВВП на душу населения. Она также включает в себя идею о том, что международную помощь для целей развития следует оценивать по эффективности развития, а не по эффективности помощи. Это смелая программа, однако мировые проблемы вряд ли удастся решить посредством разовых инициатив или полумер. И, как мы увидим, развивающиеся страны предпринимают серьезные усилия, чтобы отойти от несработавших рецептов МФО и разработать свою собственную политику в области развития, нацеленную на достижение экономического роста, процветания и социального единства.

Взгляд из Латинской Америки

Адемар Минейро

Недавний опыт поиске новой модели развития в Латинской Америке начался с сопротивления неолиберальной гегемонии и политике либерализации торговли и финансов, которую МФО навязывали региону в течение последних двадцати лет (см. статью Питера Баквиса в Главе 2). Этот процесс, возглавляемый общественными движениями, профсоюзами, общественными активистами и критически настроенными социальными и политическими силами, помог нарастить политическую силу и провести обсуждения по формулированию альтернативных предложений и оказал давление на правительства, пришедшие к власти в новом столетии.

Общей для всех основой стала фундаментальная критика применения неолиберальной модели в регионе. Утверждалось, что либерализация (как финансов, так и торговли) и дерегулирование привели к росту безработицы, концентрации доходов, нерегулируемым рынкам труда и повышению цен на основные услуги (связь, энерго- и водоснабжение и т.п.) после их приватизации. Более того, происходили изменения, нарушавшие традиционные формы организации экономики и уклад жизни, особенно в сельских районах. Региональная экономика находилась в застое и была нестабильной: с 1990-х годов ее периодически сотрясали кризисы. Общее впечатление было такое, что проблемы долга и инфляции, которые привели к реализации навязанных МВФ программ в 1980-х годах, просто сменились этими новыми – и серьезными – проблемами.

Этот процесс сопротивления и поиска альтернатив привел к избранию новых правительств, более чутко реагировавших на требования общественных активистов. Каждое из них, хотя и по-своему, стремилось извлечь уроки из негативного опыта прошлых лет и разработать новую модель экономического развития.

Одним из самых больших вопросов было то, как экономикам латиноамериканского региона преодолеть уязвимость своей позиции на внешних рынках и проблемы дефицита платежного баланса. Эти проблемы преследовали Мексику в 1984 году, Аргентину с 1999 по 2002 год и Бразилию в 1998-1999 и снова в 2002 году. В целом все соглашались с тем, что шаткость платежного баланса была следствием повышения либерализации потоков капитала после 1990 года. По счастью, последовавшие далее скачек цен на товары сырьевой группы и увеличение резервов в твердой валюте помогли смягчить эту проблему. Однако причины ее не исчезли, и политические дебаты о необходимости либо восстановить регулирование финансового сектора, либо ужесточить контроль за потоками капитала продолжались. Эти дебаты оживились с возникновением мирового дефицита заемных средств в 2007 году и резким спадом экономики в 2008 и, как можно судить, продолжатся и в обозримом будущем.

Другим важным моментом, выросшим из всеобщего сопротивления планам подписания проекта соглашения о свободной торговле для всего Американского континента, стало предложение о реализации альтернативного процесса региональной интеграции. Разумеется, идея была не новой, и прообразом ее можно было считать дебаты, начавшиеся в Бразилии еще в 1950-х годах. Идея, собственно, состояла в том, что региональная интеграция могла бы ускорить процесс индустриализации и привести к формированию более прочных внутренних рынков. Взаимодополняемость стран региона дала бы в итоге более высокие темпы роста, и в центре этой политики стояло бы замещение импорта собственным производством. В результате ЭКЛАК выдвинула идею об общем латиноамериканском рынке, который позволил бы повысить интенсивность региональной торговли в Латинской Америке, что способствовало бы индустриализации и снизило бы зависимость экономики от внешних факторов, особенно в отношении твердой иностранной валюты. Первые шаги были предприняты в 1960 году с созданием Латиноамериканской ассоциации свободной торговли (ЛАСТ). Основной задачей ЛАСТ стало создание региональной зоны свободной торговли через 12 лет после ее учреждения, и руководящие принципы ее построения отводили важную роль частному сектору и устранению тарифных и нетарифных барьеров. Аргентина, Бразилия, Мексика, Парагвай, Перу, Уругвай и Чили вступили в Ассоциацию с самого начала, а Боливия, Венесуэла, Колумбия и Эквадор присоединились к ней в качестве второй волны. Этот процесс был подкреплен созданием Латиноамериканской ассоциации интеграции (ЛАИ) в 1980 году, к которой в 1998 году присоединилась Куба.

После 1994 года ЭКЛАК начала разрабатывать подход, получивший название «открытого регионализма», которые старался примирить соглашения о преференциальном режиме торговли между этими странами

с растущей либерализацией торговых потоков. К концу 1990-х из политических дебатов выкристаллизовалась уверенная тема региональной интеграции. Политики сочли, что смогут, как говорится, прыгнуть выше головы, если наладят сотрудничество между своими странами внутри региона в мире, который все больше характеризуется наличием крупных торговых блоков.

Реализация этих устремлений все еще продолжается. Теперь региональная интеграция рассматривается как альтернатива для Латинской Америки, которая позволит региону «обойти» мировой кризис стороной и также попытаться еще раз преодолеть проблемы платежного баланса, препятствующие устойчивому росту. Спад мировой экономики поставил страны, зависящие от экспорта своей продукции в промышленно развитые страны, перед дилеммой. Они могут подождать, пока кризис пройдет, или они могут начать действовать.

Как регион, Латинская Америка, судя по всему, обладает обильными водными, экологическими, социальными, культурными и энергетическими ресурсами, полезными ископаемыми и значительным потенциалом в области технического развития. Как регион Латинская Америка может быть вполне самодостаточной в отношении продовольствия, воды и энергетики в сравнении с другими регионами планеты. Она имеет государственные и частные компании, готовые сыграть свою роль в процессе строительства региональной интеграции. И, наконец, она имеет правительства и общественные движения с разумной степенью политической солидарности и однозначной приверженностью делу интеграции.

Решение проблем бедности и неравенства стоит в первых строках повестки дня многих стран. Разработаны программы, нацеленные на предоставление социальной помощи, обеспечение базового дохода, минимального уровня дохода и повышение минимального уровня оплаты труда. Сегодня общественность знает об этой политике и поддерживает ее больше, чем в любой другой период в новейшей истории региона. Повышение доходов бедных слоев общества для поддержания внутреннего спроса явилось главной чертой политики преодоления кризиса 2008 года. Действуют средне- и долгосрочные программы распределения и/или перераспределения доходов, посылая важные сигналы о дальнейшем пути развития национального внутреннего спроса. Они придают частному сектору уверенность для проведения инвестиций – предприниматели видят, что внутренние рынки растут, – особенно если программы работают стабильно и имеют мощную политическую поддержку. Другие области политики действуют в том же направлении. Заслуживает внимания пример Аргентины, где идут переговоры между правительством и профсоюзами о предоставлении трудящимся доли в прибыли компаний.

Другим важным элементом является развивающаяся дискуссия о новой региональной финансовой архитектуре. Аргентина, Бразилия, Парагвай, Уругвай, Боливия, Эквадор и Венесуэла рассматривают возможность создания Banco del Sur (Банк развития Юга). Концепция Banco del Sur покоится на трех «столпах». Первым является простая идея о банке развития для финансирования проектов в регионе – своего рода регионального банка развития, – который сможет преодолеть национальную направленность таких организаций, как BNDES (Бразильский национальный банк экономического и социального развития), и отчасти заменить такие банки как IADB (Межамериканский банк развития) и Всемирный Банк. Важнее всего то, что Banco del Sur не будет ставить финансирование в зависимость от следования политике Вашингтонского консенсуса, как того требуют Всемирный Банк или МВФ.

Вторая опора предназначена для защиты валют региона от спекулятивных атак. Используя рост цен на сырьевые товары для наращивания резервов в твердой валюте, Banco del Sur сможет проводить политику, основанную на принципе «в единстве – сила», что существенно повысит его сопротивляемость. Другими словами, Banco del Sur смог бы выступать в качестве «кредитора на крайний случай» для тех стран, которые будут испытывать затруднения с платежным балансом.

В третьих, Banco del Sur сможет содействовать торговле с использованием региональных валют, а не американского доллара. Сегодня, если аргентинская компания хочет приобрести продукцию в Эквадоре, она должна сначала отыскать необходимую сумму в американских долларах для совершения этой торговой сделки. Создав структуру финансовой компенсации региональной торговли, страны региона смогут осуществлять торговлю с использованием национальных валют. Долларовый резерв в этом случае использовался бы в качестве последнего прибежища. Такой процесс длительное время работал в Европе до создания евро как единой валюты и до сих пор остается краеугольным камнем европейской валютной системы. Логическим выводом для стран-участниц могла бы стать единая валюта, но вопрос о

том, насколько вероятен такой исход, лежит вне контекста нашего обсуждения, не в последнюю очередь потому, что это потребовало бы гораздо более плотной координации валютной, налогово-бюджетной и торговой политики – задача, трудность решения которой сегодня проявляется в ЕС со всей очевидностью.

Потенциально эти изменения могут носить эпохальный характер и являются для Латинской Америки делом совершенно новым. Впервые демократические правительства региона работают вместе над поиском жизнеспособных альтернатив той провальной политике, которая была навязана в прошлом Международными финансовыми организациями.

Потенциал огромен. Региональная интеграция могла бы помочь удовлетворить потребности граждан, определенные в Главе 1 настоящего издания. Она могла бы сделать цепочки поставок региональными, получить положительный эффект масштаба, развить внутренние рынки и сосредоточиться на требованиях экологической устойчивости. Более того, как и в ЕС, интеграция могла бы привести к сближению экономических условий при подъеме доходов беднейших слоев населения и поддержании процветания в более экономически развитых странах региона. Из этого процесса, возможно, смогут извлечь для себя уроки и другие развивающиеся страны, занимающиеся поиском собственного пути к достижению устойчивого, сбалансированного и равноправного роста.

Разумеется, Латинской Америке еще многому можно поучиться у других регионов и стран в процессе разработки политики, направленной на достижение тех же самых целей, прежде всего потому, что регион состоит из очень молодых наций с очень короткой историей. Но в трудном поиске альтернатив, в стремлении самим писать свою собственную историю люди учатся быстро и приобретают неоценимый опыт адаптации к быстро меняющимся условиям.

Новая парадигма политики промышленного роста в развивающихся странах

Эстер Бюссе

Многие развивающиеся страны, пытавшиеся обеспечить экономический рост за счет расширения экспорта сельхозпродукции, разработки полезных ископаемых или развития обрабатывающей промышленности с низкой добавленной стоимостью, обнаружили, что результаты этой политики, выраженные в ВВП на душу населения, были весьма ограниченными. В этих странах сохранялся высокий уровень нищеты, качество жизни повышалось очень медленно, и (как утверждает Джим Бейкер на страницах настоящего издания) неустойчивые формы занятости получали все более широкое распространение. Более успешные страны (например, страны Восточной и Юго-Восточной Азии) избрали для себя иные подходы, конечно, сохраняя при этом упор на экспортные отрасли промышленности, но с определенной степенью защиты своей нарождающейся промышленности и выраженным желанием продвигать центр своей экономической деятельности все выше по цепочке добавления стоимости. Это часто предполагало перевод капитала из низкопроизводительных секторов с низкой оплатой труда в высокопроизводительные секторы с высокими зарплатами. Также признается, хотя и в меньшей степени, что подобные структурные преобразования требуют активной роли государства в форме стратегии промышленного развития. Необходимость разработки государственной промышленной политики в развивающихся странах в последние годы получила определенное признание, и, учитывая последствия кризиса и все более настойчивые призывы к тому, чтобы государство играло более заметную роль в формировании стратегии развития и достижении достойного труда, это признание должно укорениться еще глубже. Точное представление о том, какой именно должна быть роль, остается предметом горячих споров.

По сути, есть два научных подхода к промышленной политике. Первый рассматривает промышленную политику как способствующую развитию отраслей промышленности в соответствии с наращиванием конкурентного преимущества той или иной страны. Примерами такой политики являются меры по развитию инфраструктуры, предоставление общеобразовательной и профессиональной подготовки, доступа к финансовым средствам, меры по привлечению ПЗИ и содействие научно-исследовательским и опытно-конструкторским разработкам (НИОКР). Такую политику часто называют «горизонтальной», способствующей созданию общей более «благоприятной среды» для бизнеса без вмешательства в вопрос о том, какие секторы или отрасли следует поддерживать в первую очередь. Такая горизонтальная стратегия не оспаривает открыто мысль о том, что успешная стратегия роста неизбежно строится на естественном сравнительном преимуществе.

Второе учение идет гораздо дальше. Оно признает ценность первого подхода, но выступает также и за так называемый «вертикальный» подход, который нацелен на развитие конкретных секторов и отраслей и потому выходит за пределы естественного сравнительного преимущества стран. Именно второй подход позволил странам Восточной Азии, таким как Корея, Тайвань и Китай, осуществить индустриализацию.

Примеры инструментов такой политики, используемых экономически успешными странами, включают различные меры поддержки промышленности, находящейся в младенческом состоянии (субсидии, доступ к дешевым кредитам, доступ к технологиям, «обратное конструирование» для восстановления технологий по готовым образцам продукции, требования по эффективности инвестиций и т.п.), торговую политику (тарифные и нетарифные барьеры для импорта), систему государственных закупок, политику развития науки и технологий, распространение технологий, развитие внутренних рынков, активное и стратегически обоснованное чередование различных этапов индустриализации с упором то на замещение импорта, то на экспорт продукции, а также контрольных цифр по экспорту. Все эти политические меры нацелены на конкретные секторы и отрасли, характеризующиеся повышением отдачи на вложенный капитал, динамичным освоением нового, технологическими нововведениями, синергией и экономическим эффектом от географической концентрации и динамичной несовершенной конкуренцией¹⁴. Опыт также показывает, что роль государства как двигателя процесса индустриализации является ключевой, что самостоятельность выбора страной своей собственной

¹⁴ Показатель качества экономической активности см. в работе Райнерта (*Reinert*, 2009) и Стиглицца (*Stiglitz*, 2009), стр. 88, Рисунок 4.2. Общий анализ роли промышленной политики в экономическом развитии см. у Чанга (*Chang*, 2002).

стратегии индустриализации имеет большое значение, что необходимыми ее элементами являются эксперимент и инновации, и что для достижения успеха необходимо идти на риск.

Таким образом, новая парадигма роста должна не только способствовать индустриализации, структурным преобразованиям и достойному труду, но и включать в себя необходимость активной (вертикальной) промышленной политики. Это предположение весьма отличается от принципов, применявшихся в области развития до кризиса, когда *главным* условием роста считалась либерализация рынков и мало что помимо нее – хотя их практические результаты стали большим разочарованием. Теперь политикам нужно занять более скептическую позицию в отношении рынков и учиться на примере тех стран, которые показали за последние два десятилетия взрывные темпы роста. Промышленная политика и защита нарождающейся промышленности, за которыми следует поэтапное открытие рынков, являются обязательными компонентами этого рецепта.

В том, что горизонтальная политика имеет свои ограничения, можно убедиться на примере Чили. Журнал *Экономист*¹⁵ недавно аплодировал успеху Чили, которая «перешла, благодаря ряду государственных инициатив, от базовых отраслей, таких как горнодобывающая, лесная, рыбная и сельскохозяйственная, к выплавке алюминия, искусственному разведению лососевых и виноделию». Журнал также добавил, что этот переход был достигнут потому, что страна следовала своему сравнительному преимуществу. Однако Ха Джун Чанг в своей гораздо более тонкой и сложной работе описывает Чили как пример страны «потерявшей множество отраслей обрабатывающей промышленности и оказавшейся в чрезмерной зависимости от экспорта, опирающегося на ее природные ресурсы» (Chang, Ha Joon 2007).

Не имея технологического потенциала для перехода к более производительным видам деятельности, Чили явно ограничивает для себя тот уровень процветания, которого страна может достичь в перспективе.

Амсен (Amsden, 2007: 84) подкрепляет подобную оценку:

Чили вступила в послевоенный период, имея ВВП на душу населения примерно вдвое выше, чем Тайвань (сравнимая с Чили по площади и пахотопригодности), а закончила век с ВВП на душу населения, едва достигающим половины этого показателя в Тайвани, которая все это время целенаправленно развивала обрабатывающую промышленность как основу своего роста.

Оживленные споры ведутся также вокруг роли прямых зарубежных инвестиций (ПЗИ). Некоторые страны (например, страны Восточной Европы и Сингапур) использовали ПЗИ для наращивания своего экспортного потенциала – и при этом что-то перепало и отраслям, работающим на внутренний рынок, приводя к общему повышению производительности. С другой стороны, некоторые утверждают, что ПЗИ «запирает» страны в рамках обрабатывающей промышленности с низкой добавленной стоимостью или оказываются неспособными принести пользу всей стране в целом, поскольку зарубежных инвесторов интересует только обрабатывающее производство, сосредоточенное в особых экспортных зонах. Хотя фактические данные по этим пунктам носят смешанный характер, нет сомнений в том, что некоторые страны получили от ПЗИ огромный выигрыш, тогда как другие (например, Южная Корея) сосредоточились на развитии своей внутренней промышленности, отгородившись тарифными барьерами – и поэтапно устраняя эти барьеры, когда их экономика развилась достаточно, чтобы выдержать жесткий режим международной конкуренции. Возможно, главное здесь сводится к тому, чтобы не выдавать необоснованно жестких рецептов, а признать, что различные сочетания политических подходов, похоже, срабатывают одинаково хорошо. Следует отметить, однако, что и Сингапур, и Южная Корея признали необходимость повышения производительности для поддержания сравнительного преимущества – и государственная политика специально разрабатывалась таким образом, чтобы продвигать ориентированные на экспорт экономики вверх по цепочке добавления стоимости.

Тем не менее, представляется, что национальная собственность связана с некоторыми преимуществами, включая реинвестирование средств в отечественную экономику и гарантию того, что национальные промышленные предприятия смогут в полной мере пользоваться технологиями,

¹⁵ Briefing: The global revival of industrial policy: picking winners, saving losers, 7 August 2010. («Брифинг: Глобальное возрождение промышленной политики: выбор победителей, спасение проигравших», 7 августа 2010 г.)

высококвалифицированными кадрами и достижениями в области НИОКР на всем протяжении цепочки создания дополнительной стоимости (Amsden 2007: 144).

Критически важную роль в определении эффективности промышленной политики играет политика торговая, и некоторые из требований по либерализации рынков могут мешать развитию, тормозя процесс индустриализации в развивающихся странах. Примеры инструментов политики, использование которых в настоящее время гораздо более ограничено, включают таможенные тарифы, субсидии, регламентирование деятельности иностранных компаний и требования по включению в их производство местных компонентов, контрольные цифры по экспорту и его стимулирование, обратное конструирование и намеренно слабый контроль за соблюдением прав интеллектуальной собственности.

Именно тарифы явились ключевым инструментом промышленного развития и структурных преобразований. Трудно вообразить, как нарождающаяся промышленность вообще могла бы подняться на ноги и стать конкурентоспособной без тарифной защиты. Режим мировой торговли должен отражать уроки успешного развития и отводить место как для некоего предельно допустимого уровня защиты нарождающейся национальной промышленности, так и для поэтапного устранения тарифных барьеров, когда страна обретает статус промышленной державы.

Заключение

Модель устойчивого роста требует возрождения промышленной политики в развивающихся странах, но не просто любой промышленной политики. Необходимо вернуться к признанию необходимости стратегии промышленного развития и использования широкого ряда политических инструментов. Также необходимы возрождение недавно отмененных инструментов торговой политики, стратегия создания нового сравнительного преимущества и сбалансированный подход к прямым зарубежным инвестициям. Следует ставить вопросы о том, в какой степени та или иная модель развития увековечивает существующие производственные структуры или естественное сравнительное преимущество и в какой степени она фактически позволяет стране установить независимую стратегию промышленного развития с переходом на отрасли с более высокой добавленной стоимостью.

Сокращение или даже полное устранение таможенных тарифов, которое превозносится в большинстве торговых соглашений, противоречит необходимости защитить нарождающиеся промышленные отрасли. Строительство промышленности без какой-либо тарифной защиты вообще в среде, характеризующейся жесткой международной конкуренцией, невозможно, поэтому для создания отраслей, способных конкурировать на международной арене, необходима гибкая тарифная система.

Глобальный пакт о рабочих местах — рецепт выздоровления

Шаран Барроу

Рост и равенство – не взаимоисключающие понятия. Напротив, если мы хотим, чтобы в мире установился «уверенный, сбалансированный и устойчивый рост», за который с разных сторон ратуют лидеры правительств и вся многосторонняя межправительственная система, то опирающийся на повышение доходов экономический рост совершенно необходим. Это требует макроэкономической политики, в центре которой стоит тема занятости, и базовую структуру такой политики можно найти в целостном подходе, отраженном в Глобальном пакте о рабочих местах.

Глобальный пакт о рабочих местах был согласован в рамках МОТ правительствами, трудящимися и работодателями как одна из ответных мер по преодолению кризиса, однако он также служит основой для новой модели развития. Опирающийся на доходы рост экономики требует некоего минимального уровня социальной защиты, минимальной нормы оплаты труда и распределительной власти коллективных переговоров. Эти элементы распределения богатства являются необходимыми как для равенства и справедливости, так и для повышения спроса. Если добавить к этому создание рабочих мест посредством как государственных, так и частных инвестиций – устойчивых инвестиций, содействующих промышленному развитию и экологически благополучной, «зеленой» экономике, – то сторона спроса в этом уравнении будет готова стать двигателем экономического роста. Добавьте к этому инвестиции в профессиональную подготовку и сильные институты рынка труда на стороне предложения, и национальные экономики смогут обеспечить внутренний спрос, трудящиеся обретут уверенность в своих фундаментальных правах, а общества выиграют, став более равноправными и справедливыми.

МОТ и МВФ недавно провели историческую встречу в Осло, цель которой состояла в анализе и обсуждении нынешнего жестокого кризиса занятости и потенциала для совместных действий. Центральное место заняла приверженность работе по «минимальному уровню социальной защиты» с намерением рассмотреть варианты его финансирования. Базой для разработки ответных мер по борьбе с безработицей и решению социальных проблем в странах, где совместная работа двух организаций возможна, был признан социальный диалог.

Перспектива совместной деятельности представляет собой действенную возможность для продвижения иного подхода, но как раз тогда, когда мы признаем и приветствуем приверженность новому подходу в макроэкономической политике, перспективу установления минимального уровня социальной защиты и понимание того, что социальный диалог является обязательным слагаемым успеха, чиновники МВФ во многих европейских странах, к сожалению, проталкивают старую тему «гибкости рынка труда». Отсутствует признание того, что опирающийся на повышение доходов рост требует гарантий занятости, коллективных переговоров, минимальной зарплаты, на которую можно прожить, и системы социального обеспечения, которую нельзя урезать просто по прихоти финансовых рынков и из-за покладистости политиков. Нынешняя попытка использовать доводы, касающиеся государственного долга, для проталкивания нерегулируемых рынков труда делу не помогает; и уж она, безусловно, неприемлема для трудящихся, их семей или их профсоюзов; и это не та основа, на которой можно построить социальный диалог, необходимый для возведения прочного социально-экономического будущего.

Если посмотреть на Румынию до кризиса, ее новый Трудовой кодекс, принятый и вступивший в силу в начале 2000-х годов, стал опорой для восьми лет экономического роста и снижения безработицы до уровня менее 5 процентов. Эта история одинакова для многих стран. Нигде нет никаких свидетельств того, что гибкость рынков труда стимулирует создание рабочих мест, и она уж точно не способствует справедливому повышению заработной платы с повышением производительности труда. Почти в каждой стране мы, скорее, видим расширение использования неустойчивых форм занятости, растущую тревогу и оправданный гнев людей труда.

Глобальный пакт о рабочих местах – это не меню, из которого можно выбирать то или иное блюдо на свой вкус, хотя, возможно, найдется страны, в которых некоторые его элементы уже реализованы; это, скорее, интегрированный, целостный подход, безусловно необходимый для стимулирования устойчивого роста, занятости и соблюдения прав трудящихся. Что отказываются признавать экономисты

неоклассической школы, так это то, что социальная защита и права трудящихся являются инструментами экономики, равно как и основными слагаемыми равенства и социальной справедливости.

Профсоюзы привержены социальному диалогу, который будет продвигать вперед развитие и постепенную консолидацию государственных финансов, опирающуюся на рост занятости, экономики и доходов. Мы будем выступать против мер жесткой экономии, которые ставят трудящихся, рабочие места и гарантии занятости в центр тех или иных мер, рекомендованных МВФ с оглядкой на рынки государственных облигаций или в соответствии с ортодоксальной экономической теорией для выхода из кризиса, который начался в нерегулируемой финансовой системе. Неравенство вогнало кол в самое сердце мировой экономики, и, если ситуацию не исправлять, устанавливая большее равенство и справедливость, оно будет загонять этот кол все глубже и глубже.

Глобальный пакт о рабочих местах является основой для новой модели развития, и профсоюзы нацелены на то, чтобы добиться его выполнения.

V Инструменты кредитно-денежной и налогово-бюджетной политики

Инструменты кредитно-денежной и налогово-бюджетной политики

Эндрю Уотт

Определение проблем, выявленных кризисом

Ошибочная макроэкономическая политика (монетарная и фискальная), как на национальном уровне, так и в плане международной координации, сыграла большую роль в развитии кризиса. С тех ведутся горячие споры об относительной значимости различных причинных механизмов и, исходя из этого, о необходимых реформах.

В условиях господства неолиберализма и так называемого «Вашингтонского консенсуса», *кредитно-денежной политике* была поручена (более или менее) единственная обязанность: обеспечивать стабильность цен, определенную в терминах низкого уровня инфляции цен на потребительские товары, обычно на среднесрочный период. Для достижения этой цели органы власти, отвечавшие за монетарную политику, получили в свое распоряжение один инструмент: краткосрочную политику установления процентной ставки. Такой подход считался – и до сих пор широко считается – оптимальным для поддержания стабильного роста с низкой инфляцией. Это, в свою очередь, основывается на вере в то, что инфляция представляет собой явление монетарное, что деньги «нейтральны», и что, таким образом, обратнопропорциональная связь между инфляцией и объемом производства/занятостью если и возникает, то лишь на очень короткий период. Кризис решительно ослабил эту позицию.

Были выдвинуты два конкретных критических замечания, не являющиеся взаимоисключаемыми. Одно состоит в том, что сосредоточенность на потребительских ценах не давала центральным банкам следить за котировками ценных бумаг (и, таким образом, они не смогли заметить приближение масштабного кризиса, когда бум превратился в крах). Центральным банкам, скорее, следует принимать котировки последних во внимание при формировании политики определения процентной ставки и/или вводить иные меры защиты от дестабилизирующих перепадов в ценах на акции. Второе замечание гласит, что инфляция – не всегда верный ориентир для кредитно-денежной политики в плане стабилизации темпов роста спроса на уровне, сопоставимом с максимизацией возможностей для роста экономики и занятости. Другими словами, существуют – или порой могут возникать – компромиссы в политике. Эта утверждение требует, чтобы центральные банки имели более широкий мандат, например, прямо включающий обеспечение роста и занятости, и подразумевает внесение изменений в этот мандат, в переменные значения целевых показателей и/или в политические инструменты центрального банка.

В контексте Еврозоны главным вопросом является уместность политики установления процентной ставки по принципу «один размер для всех» для территории с разнородной валютой (см. раздел по Европе выше). Опыт кризиса показал, что в течение продолжительного периода канал реальной процентной ставки (проциклическое воздействие более низких процентных ставок при высокой инфляции и более высоких процентных ставок в странах с низкой инфляцией) доминировал над каналом торговым (то есть, конкурентоспособностью на товарных рынках). Это привело к образованию существенной конкурентоспособности и дисбалансу торговли в Еврозоне. Это предполагает необходимость либо дополнительных, конкретных для каждой страны инструментов кредитно-денежной политики или, что более убедительно, дополнительных мер на национальном уровне в рамках политики дерегулирования, налогово-бюджетной политики и/или политики в области заработной платы (см. также «структуру политики» ниже).

Под эгидой неолиберализма *налогово-бюджетная политика* во многих – но не во всех – странах перестала использоваться как средство макроэкономической стабилизации (противоциклической политики). Вместо этого, главной задачей налогово-бюджетной политики стало рассматриваться обеспечение консолидации государственных финансов, часто вне зависимости от экономического цикла (например, во многих европейских странах в 1990-х годах, когда они пытались выкарабкаться из экономического спада). Эта установка подпитывалась верой в то, что налогообложение оказывало мощное искажающее воздействие на экономику и, в частности, снижение стимулов к труду, тогда как государственные расходы, большей частью, тратились впустую и/или тоже оказывали искажающее воздействие и отрицательно сказывались на мотивации. (Необходимо отметить, что эти более идеологические по своей сути мотивы привели в некоторых странах к массовому сокращению налогов,

что, как, например, при президентстве Джорджа Буша-младшего, дало эффект, обратный консолидации, а именно: огромные дефициты бюджетов.) В более широком смысле, от выборных политиков нельзя было ожидать, что они отнесутся к управлению правительственными бюджетами ответственно, поскольку они, как утверждалось, несправимо своекорыстны и ориентированы на краткосрочные результаты.

Согласно этой «мантре», в США индивидуальным штатам, как правило, запрещалось вообще брать какие-либо займы (заставляя их проциклично «затягивать пояса» в периоды спада экономики и поощряя их к резкому повышению бюджетных затрат во время экономических бумов), тогда как в Европе страны подчинялись положениям Пакта о стабильности и росте (ПСР). Хотя с течением лет его форма несколько изменилась, суть ПСР состояла в том, чтобы резко ограничить допустимые дефициты бюджета (в обязательном порядке не более 3 процентов ВВП) и, в более недавнее время, выдерживать бюджеты на уровне близком к балансу или делать их профицитными, предполагая снижение государственного долга до нуля. Отчасти в результате этого, политика многих (но не всех) стран Европы в области государственных финансов часто была проциклической. В других странах проциклическое сокращение бюджетных расходов часто навязывалось в контексте так называемых «программ стабилизации», предписываемых международными финансовыми организациями; предложенные МВФ меры по преодолению Азиатского кризиса служат тому печально известным примером (Stiglitz 2002).

Тем временем, страны во всем мире все больше увлекались конкуренцией в сфере налогообложения, борясь за пул налоговых поступлений, которые генерируются мобильными факторами производства (финансовым капиталом, промышленным капиталом, прибылью корпораций, доходами частных лиц и богатством граждан «с высокой чистой стоимостью»). Последствием этого стало рекордное для столетия снижение налоговых ставок на эти факторы и сопутствующее ему повышение ставок налога на немобильные факторы (в первую очередь, рабочую силу и потребление). Это стало одной из причин роста неравенства.

Недостаточная *координация макроэкономической политики*, как на глобальном уровне, так и в рамках ЕС и Еврозоны, стала важным фактором усиления проблем с дефицитом текущего платежного баланса. В более общем смысле, нет просто ни единого органа или институциональной структуры на глобальном уровне – и лишь слабые и несовершенные структуры на уровне европейском – для координации сбалансированного роста спроса с тем, чтобы достичь поставленных целей в области роста экономики и занятости, поддерживая при этом стабильность. Отсутствие такой координации привело к тому, что страны следовали на первый взгляд разумной стратегии национального развития и экономического роста, варьирувавшейся в зависимости от конкретной ситуации в той или иной стране, которые в течение какого-то времени могли успешно сосуществовать, но в итоге оказались неустойчивыми. Как говорилось в Главе 3, наиболее значимыми из подобных стратегий были меркантилистские (ограничение роста заработной платы, намеренное снижение стоимости собственной валюты, профициты текущего платежного баланса) в таких странах, как Китай, Япония и Германия, и, с другой стороны, стратегии роста, опирающегося на заемные средства (более быстрый рост заработных плат и цен, взлет цен на акции, дефицит текущего платежного баланса) в таких странах, как США, Великобритания и Испания.

В рамках неолиберальной парадигмы эти ортодоксальные рекомендации по кредитно-денежной и налогово-бюджетной политике объединялись с различными политическими установками «структурного» характера (в первую очередь, в отношении рынков труда, систем социального обеспечения и установления заработной платы), которые также характеризовались рыночным фундаментализмом. Государственные органы должны были упраздниться или реформироваться таким образом, чтобы как можно больше соответствовать «совершенному рынку» из учебника. Вмешательство правительства в экономику должно было сводиться к минимуму. Это было ключом к эффективности, равенству и стабильности. Особенно важным в контексте данного раздела является отсутствие четкой *«структуры политики»*. Вместо этого мантрой была «постановка задачи для политики». Наглядным примером служит установление заработной платы: зарплаты в этой модели не рассматривались как переменная величина политического процесса: зарплаты лучше всего устанавливать на крошечных, далее неделимых рынках, чтобы обеспечить номинальную и реальную гибкость на микро и макро уровне. Тем временем, политика в структурной области должна нацеливаться на имитацию результатов работы рынка и, если только не было явных признаков того, что рынки не срабатывают, быть сосредоточенной на дерегулировании, либерализации и приватизации. Все это основывается на вере в то, что четкая постановка задачи для политики без всякой координации ведет к получению оптимальных результатов: устойчивый, не сопровождающийся инфляцией экономический рост в соответствии с потенциалом, безработица на «уровне, не ускоряющем инфляцию» (NAIRU), т.е. на самом низком уровне, до которого можно опустить безработицу, не запуская процесс быстрого роста инфляции. Однако это противоречит

значительным свидетельствам того, что страны, которые все же используют явные формы координации действий между политиками, получают гораздо более высокие результаты (Traxler et al. 2001). Это особенно справедливо в отношении корпоративных стран, где политика в области заработной платы формируется с явным учетом макроэкономических переменных. Закрепляя таким образом ожидания по ценам и зарплатам, макроэкономическая политика свободно может в большей степени нацеливаться на рост производства и занятости. Более того, подход, основанный на «постановке задач для политики», совершенно не смог предугадать – не говоря уже о том, чтобы предотвратить, – надвигающийся кризис.

Проблемные задачи, которые должна решать макрополитика (а также другие области политики)

Немедленная реакция на кризис подразумевала, хотя об этом редко говорилось в открытую, отказ от ортодоксально на тот момент экономической теории. Вместо нее правительства обратились к считавшимся дискредитированными старомодным кейнсианским рецептам и среди них, не в последнюю очередь, к широкому, хотя все равно недостаточному, использованию противочиклической фискальной политики. Финансовые органы государственной власти также приняли широкомасштабные нетрадиционные меры.

Если смотреть вперед, то в краткосрочной перспективе основные задачи сводятся к выходу из экономического кризиса таким образом, чтобы снизить уровень безработицы с его нынешней высокой отметки (пока она на ней не закрепилась), вернуться к полной занятости, повысить уровень жизни, укрепить государственные финансы и преодолеть дисбаланс конкурентоспособности, сложившийся во всем мире и в Еврозоне. Достигать этого необходимо так, чтобы избежать ситуации, когда простым рабочим людям – которые ничего не выиграли от экономического бума прошлых лет и не были причиной разразившегося кризиса, – придется самим расплачиваться за его последствия. На данный момент представляется, что в достижении ни одной из этих целей нельзя быть уверенным. Риск повторного спада в экономике сохраняется, и единодушный прогноз таков, что нас ждет длительный период очень вялого роста, при котором сохранятся высокая безработица и сильное давление на государственные бюджеты.

В среднесрочной перспективе, важнейшие вопросы включают в себя установление механизмов управления экономикой, чтобы избежать вызывающего широкие опасения снижения потенциала роста в долгосрочной перспективе, и обеспечить сбалансированность роста в плане распределения как между различными группами в обществе, так и между странами. Необходимо изыскать пути создания достаточных налоговых поступлений, чтобы снизить уровень задолженности и обеспечить финансирование необходимых услуг общественного пользования при одновременном инвестировании средств в «зеленую» экономику.

В более долгосрочной перспективе необходимо сделать модель экономического роста совместимой с экологическими ограничениями и, в особенности, «отключить» ее от загрязнения окружающей среды соединениями углерода.

Альтернативная политика и рекомендации

Этих целей нельзя достичь только за счет макроэкономической политики и координации политики, но они, несомненно, являются важным, по сути, совершенно необходимым их элементом. Основной философской альтернативой тому ортодоксальному подходу, который доминировал до кризиса, является то, что кредитно-денежная, налогово-бюджетная политика и политика в области заработной платы должны стать соосными друг другу, в среднесрочной перспективе, чтобы быть взаимно дополняющими и способствовать сбалансированному достижению целей общества. Эти цели, в первую очередь, включают: полную занятость, повышение уровня жизни и экономической стабильности – включая стабильность цен, – социальное единство и устойчивый рост. Это требует выраженной и институционально оформленной *координации политики* – вместо постановки разрозненных задач для нее – для обеспечения надлежащей реакции, способствующей достижению долгосрочных целей общества, в условиях быстро меняющейся и крайне неопределенной среды (потрясений) (Watt 2006 and 2007). Это, в свою очередь, предъявляет ряд институциональных требований, которые будут иметь свои особенности в каждой стране. Наряду со строительством этих институтов и реформированием политики на национальном уровне, необходимо заниматься наиболее важными последствиями такой политики,

выходящими за рамки отдельной страны, особенно в Европе/Еврозоне, в форме механизмов координации политики на надлежащих (мировом, европейском, региональном) уровнях.

Таким образом, трудно, даже невозможно, вывести некую общую успешную модель макроэкономической политики, подходящую для всех стран, по крайней мере, такую, которая была бы и политически осуществима. По этой причине ниже приводятся идеально-типичные примеры инициатив в области реформирования политики, которые следует предпринять в стремлении достичь вышеупомянутых целей, исходя из сложившихся институциональных условий.

Кредитно-денежная политика

Сферу политической ответственности органов власти, ведающих государственными финансами, необходимо расширить, более выражено включив в нее цели роста и занятости, а также вопросы финансовой стабильности. Кризис выдвинул сильные аргументы – избежание ловушки дефляции/платежеспособности, облегчение процесса структурной перестройки – в пользу более высоких целевых значений инфляции (Blanchard et al. 2010). Определение целевого значения номинального ВВП также можно рассмотреть как способ уравновесить экономический рост и инфляционные опасения. Понятно, что, если центральным банкам приходится преследовать множество целей, им необходимы способы установления баланса между ними, а это предполагает наличие множества инструментов. Низкие ставки процента важны для поддержания достаточно высоких темпов повышения спроса и содействия проведению инвестиций, но они важны еще и для распределения. Потенциально, низкие ставки процента могут приводить к образованию «мыльных пузырей» на фондовых рынках и способствовать финансовой нестабильности; этот риск необходимо минимизировать путем усиления регулирования финансового рынка (см. Главу 6), а также посредством более тонко налаженных инструментов, находящихся в распоряжении самого центрального банка: краткосрочная ставка процента – инструмент грубый, его необходимо дополнить инструментами более тонкими. Использование резервных требований, основанных на активах, позволило бы центральным банкам более полно сосредоточиться на поддержании стабильного экономического роста и занятости посредством низких процентных ставок, контролируя и направляя при этом конкретные финансовые рынки и рынки активов (включая жилье) (Palley 2010). Также можно рассмотреть использование переменного противочиклического налога на процент (Nauschnigg 2010).

В контексте высоких дефицитов бюджета следует пересмотреть запрет на монетизацию государственного долга центральным банком, по крайней мере, во время кризиса. Эти запреты были наложены, когда стали очевидными инфляционные последствия ситуации, при которой правительствам разрешено просто «печатать деньги». Однако подобная стратегия «количественного смягчения» оказалась полезной в контексте нынешнего кризиса. Жизненно необходимо, чтобы фискальные ограничения для правительств были смягчены, позволяя им продолжать финансирование содействующих росту экономики инвестиций. Таким образом, что требуется, так это регулирование, максимально использующее потенциал для роста и стабилизации, кроющийся в скоординированной поддержке центральным банком органов власти, ведающих государственными финансами, и одновременно снижающее до минимума риск инфляции в результате «фискального недержания», открывающегося у правительств, когда им уже не нужно бояться рыночной дисциплины. Другими словами, монетизацию долга следует разрешить при условии, что правительства будут соблюдать надлежащие ограничения.

Если говорить о процессах, то независимость центрального банка от краткосрочных политических вмешательств, безусловно, важно, но одновременно с этим центральные банки должны гораздо глубже вовлекаться в диалог с правительствами и другими лицами, действующими на социальной сцене. Следует рассмотреть идею создания совета социальных партнеров или гражданского общества – такие советы существовали до образования Европейского валютного союза в ряде стран Европы. Одна из основных целей такого диалога состоит в обеспечении поддержки со стороны других заинтересованных сторон с тем, чтобы достичь финансовой стабильности в обмен на ориентацию финансовых органов на более высокий темп роста и уровень занятости (см. также ниже).

Налогово-бюджетная политика

Кризис показал силу и возможности налогово-бюджетной политики. Фискальная политика должна характеризоваться сильными автоматическими стабилизаторами. Необходимо предпринять шаги к их укреплению, при этом другие политические реформы, которые (ненамеренно) ослабляют их, должны быть пересмотрены, или их негативные последствия должны быть нейтрализованы каким-то иным способом. Странам необходимы прочные базовые налогово-бюджетные структуры, обеспечивающие уверенную противочикличность в обоих направлениях: ориентирами на пути вперед могут служить различные «буферные фонды» или автоматические схемы корректировки ставки процента, используемые в странах Северной Европы. Налогово-бюджетная политика должна быть широко симметричной и в нормальном состоянии «нейтральной»: под этим можно понимать ведение бюджета со средним значением дефицита, соответствующим постоянному соотношению долга к ВВП на всем протяжении экономического цикла. (В рамках валютного союза, однако, возможно, потребуются применить иные правила, учитывая потерю кредитно-денежной политики и инструментов установления обменного курса валют.) Это поддержит уверенность инвестора и потребителя как в стабильности спроса, так и в стабильности развития цен. Прочные базовые структуры должны ограничить возможность правительства запускать «политически мотивированный экономический цикл», сохраняя при этом демократическую подотчетность и легитимность сочетания объемов налоговых поступлений и бюджетных затрат.

Вера в прочность государственных финансов важна, но односторонние механизмы, такие как «включение тормозов по государственному долгу», которые сегодня стали частью германской Конституции, и предложенная в Европе жесткая консолидация государственных финансов, являются потенциально опасными. Консолидация государственных финансов должна учитывать вопросы динамики совокупного спроса, а также равенства. Это предполагает сосредоточенность (особенно в контексте сегодняшней ситуации) на мерах на стороне поступлений и особенно на введении налога на финансовые сделки и налога на лиц с высоким уровнем дохода и обладателей богатства. Критически важно укрепить инвестиционную функцию государственных финансов: в первую очередь, фискальные правила должны повышать, а не ограничивать инвестиционную деятельность государства (например, убирая проекты капиталовложений, потенциально стимулирующие рост, из расчетов при определении уровня дефицита бюджета). Необходимо международное – и особенно общеевропейское – сотрудничество в снижении уровня ухода от налогов и предотвращения нездоровой налоговой конкуренции между странами.

Особые вопросы встанут в контексте Европейского валютного союза. Не вдаваясь в подробности, общая валютная политика предполагает необходимость еще более активной, симметричной, противочикличной политики в области государственных финансов на национальном уровне в качестве балансира для кумулятивных причинных факторов (каузаций), опасения по поводу которых подробно описаны выше. Фокус ПСР на среднесрочную и долгосрочную перспективу и на противочикличность (постепенность в достижении консолидации) должен быть усилен в большей степени, чем это делалось до сих пор. Автоматические факторы стабилизации необходимо укрепить, используя так называемый открытый метод координации (Watt 2010). Фискальная политика должна в большей степени, чем сегодня, рассматриваться как «дело, представляющее общий интерес» (это требует заполнения сформировавшегося на уровне ЕС пробела в демократической легитимности). Необходимо учитывать позитивные, а не только негативные последствия налогово-бюджетной политики. Как обсуждалось в Главе 3, сфера фискального надзора должна быть расширена, чтобы она могла учитывать сальдо текущего платежного баланса – как пассивного, так и активного; Это также сделает фискальный надзор более симметричным, а значит содействующим росту.

Опасения по поводу долгосрочной устойчивости развития не являются основным предметом настоящего раздела, но, безусловно, решающим моментом является повышение – устойчивым и предсказуемым образом – цены на выброс соединений углерода. В этом случае, применительно к налогово-бюджетной политике, такой процесс предполагает эффективное налогообложение выбросов соединений углерода и/или эффективную систему предельных показателей и торговли квотами на выброс.

Управление экономикой

Кризис наглядно показал жизненную важность укрепления управления экономикой, как во всем мире, так и в ЕВС. Помимо уже упомянутых мер налогово-бюджетной политики, приоритеты здесь включают систему общих финансовых ресурсов (ограниченный налогово-бюджетный федерализм), которая, в случае кризиса, будет поддерживать страны, столкнувшиеся с кризисом государственного долга или подвергшиеся спекулятивным атакам, одновременно с этим обеспечивая каналы для упорядоченного проведения дефолтов/реструктуризации и устраняя проблемы морального риска (например,

еврооблигации, Европейский валютный фонд и т.п.). Критически важным является наличие эффективного канала связи между кредитно-денежной и налогово-бюджетными органами.

Еще одним давним требованием европейских профсоюзов, жизненно важное значение которого стало очевидным во время кризиса, является необходимость расширить управление экономикой, включив в него вопросы установления заработной платы и ценообразования. Ключевое требование состоит в укреплении корпоративных институтов установления и координации норм оплаты труда для обеспечения сбалансированного роста номинальной заработной платы и доходов от капитала, совместимого с поддержанием ценовой стабильности и конкурентоспособности, но избегающего тенденций в духе «пусти ближнего своего по миру». Это дало бы максимальное использование общего потенциала роста, снизив стимулы к ограничению роста внутреннего спроса, позволило бы проводить солидарную политику в области зарплаты, которая поможет снизить неравенство и, предоставив для борьбы с инфляцией еще один важный инструмент, позволило бы проводить более ориентированную на рост макроэкономическую политику. Это особенно важно в контексте ЕВС, где отсутствует инструмент корректировки обменных курсов для восстановления внутреннего равновесия.

Это, в свою очередь, требует наличия эффективных систем ведения коллективных переговоров, которые были катастрофически ослаблены в период господства неолиберальной экономической политики. Что необходимо вместо нее, так это возврат к политике, при которой правительства открыто укрепляют переговорные позиции и потенциал в области ведения переговоров и решения проблем организаций предпринимателей и, особенно, организаций трудящихся. Это позволит вернуть ориентированность роста номинальной заработной платы на производительность плюс (устойчивую) инфляцию, стабилизируя как реальную экономику, так и номинальные значения и (как минимум) стабилизируя долю заработной платы в национальном доходе. Это проложило бы дорогу к полной занятости посредством неуклонного роста спроса и производства, движимого инвестициями и доходом в виде заработной платы, а не банковскими кредитами.

VI Регулирование и налогообложение финансового сектора

Регулирование финансовых рынков

Пьер Хаббард (в соавторстве с Дэвидом Коутсом и Эндрю Уоттом)

Как уже отмечалось выше (см. введение к настоящей публикации), мировой финансовый кризис разрушил обоснованность тех предположений, на которых политика строилась в течение двадцати с лишним лет. Центральным элементом религии рыночного фундаментализма была вера в то, что финансовые рынки, будучи предоставлены сами себе, обеспечат эффективное распределение капитала и дадут оптимальные результаты. Регулирование посредством «легких подправок» всегда и повсюду считалась наилучшим вариантом. Правила более глубокого вмешательства в функционирование рынков приводили бы к неэффективности последних, тормозили бы темпы роста и делали бы мир менее процветающим. Профсоюзы и некоторые критически настроенные экономисты еще до кризиса утверждали, что это рецепт создания спекулятивных «мыльных пузырей» и экономической нестабильности¹⁶. Мало радости в том, чтобы быть правым, когда рабочие места и доходы миллионов граждан исчезли или поставлены под угрозу, но именно в такой ситуации и оказались сегодня профсоюзы.

Действия, возможно, и были предприняты для стабилизации финансовой системы ценой огромных затрат для налогоплательщиков, но среди тех, кто виновен в появлении кризиса, не наблюдается большой готовности признать необходимость фундаментальных перемен. Банкиры продолжают доказывать, что они лучше, чем правительства, знают, как управлять своим бизнесом; они отказываются признавать доводы в пользу самоограничения с их стороны, не говоря уже о принятии ограничительных законов, в вопросе о выплате премий и бонусов; и они продолжают сопротивляться любым формам отделения инвестиционного кредитования от узкой или розничной банковской деятельности. Более того, хотя на лондонском саммите Большой Двадцатки в 2009 году казалось, что стремление к реформам набирает силу, все эти благие намерения развеялись, столкнувшись со сложностями реализации. Радикальным действиям банкиры сопротивляются со всей энергией, какая у них есть – достаточно только вспомнить некоторые из комментариев, прозвучавших на Всемирном экономическом форуме в Давосе в 2011 году, о том, что «бичевание банкиров» должно прекратиться. Конечно, когда речь идет о необходимости введения более высоких требований к капиталу как средства ограничения рискованного кредитования и надувания «мыльных пузырей» стоимости финансовых активов сопротивления противопоставления отмечается гораздо меньше, но нет никакой уверенности в том, что эти меры сами по себе будут достаточными, чтобы предотвратить новый кризис или восстановить легитимность банковской системы. Настоящая короткая статья очерчивает аспекты этой проблемы и предлагает более смелую комбинацию потенциальных политических решений. Разумеется, в рамках краткой дискуссии трудно охватить все, и намерения авторов состоят в том, чтобы дать лишь общие очертания нового режима.

Проблема в общих чертах

Было бы неправильно говорить, что нынешний кризис «сделан в США», но недостатки государственного регулирования проявились в первую очередь на Уолл-Стрит, и их последствия мощным эхо прокатились по всем финансовым центрам планеты. Ни центральные банки, ни другие регулирующие органы, ни правительства не разглядели той печальной цепочки событий, которая привела к самому глубокому спаду в мировой экономике с 1930-х годов.

На фоне противоречивых обменных курсов валют усиливался дисбаланс мировой торговли. Он находил выражение в огромных накоплениях американского доллара в странах с профицитом торгового баланса, в первую очередь, в Китае, которые инвестировались, главным образом, в ценные бумаги Казначейства США. Это, в свою очередь, удерживало ставки процента на низком уровне, раздувая цены на финансовые активы, обеспечивая дешевизну кредитов для спекулятивных целей и толкая инвесторов на все больший риск в стремлении повысить прибыльность своих инвестиций.

Банки начали раздавать кредиты совершенно бездумно – особенно на рынке рискованного ипотечного кредитования, – и выпуск ценных бумаг под ипотечную задолженность в сочетании с ускоренными темпами новаторства на финансовых рынках привели в итоге к появлению экзотических производных

¹⁶ См., например, Baker (2002), Stiglitz (2007) и Aglietta и Rebérioux (2004).

инструментов с рейтингом AAA. Неизбежным результатом этого стало образование «мыльного пузыря» в ценах на финансовые активы, который вызвал на рынке неустойчивый бум, так же неизбежно приведший его к краху. Ценные бумаги, казавшиеся такими же надежными, как государственные облигации, оказались на поверку совсем не такими. Вместо того чтобы диверсифицировать и снижать до минимума риски в рамках всей системы, размах и темпы нововведений привели к созданию финансовых инструментов сомнительной ценности. Смесь оказалась весьма токсичной, усугубив глубину экономического спада¹⁷.

Некоторые из игроков на рынках осознали, что процесс этот выглядит слишком уж хорошо, чтобы быть правдой, и углядели прямую возможность «зашортить» рынок, скупая свопы на дефолт по кредиту (в основе своей, это одна из форм страхования), которые приносили доход в случае, если цена застрахованных ценных бумаг падала (Lewis 2009). И опять эти механизмы ускорили бум и усилили крах.

Лишь немногие организации понимали, на какой риск они идут; старшие директора часто совершенно не представляли себе природу тех ценных бумаг, которые вращались в системе, и, как доказал период после наступления кризиса, оказались не в состоянии описать практический механизм действия обязательства, обеспеченного долговыми обязательствами (по сути, набор ценных бумаг, выпущенных под ипотечные кредиты, которые создаются посредством хитрых операций с другими ценными бумагами, обеспеченными активами, а затем продаются инвесторам как ценная бумага с рейтингом AAA).

Банки и правительства оказались связанными между собой «фаустовской сделкой»: банки регулировались на уровне «легкого ретуширования», а правительство получало налоги с корпораций, которые генерировались Большими Финансами, для поддержки высокого уровня бюджетных ассигнований на услуги общественного пользования. Большую часть десятилетия до 2007 года эта система хорошо работала. Но, как предположил Саймон Джонсон, бывший старший экономист МВФ, начавшийся бум не способствовал углубленному копанию в недостатках этой системы. Рейтинговые агентства не смогли остаться нейтральными в исполнении своей роли и подцепили инфекцию конфликта интересов: они просто не могли себе позволить испортить отношения с теми организациями, рейтинг которых они устанавливали. Банкиры также были в состоянии оказывать чрезмерное влияние на государственную политику, используя финансовую поддержку политических партий, чтобы влиять на политическую повестку дня и ставить «нужных» людей на вершину государственного управления. Джонсон видит в слиянии финансирования избирательных кампаний (в США), личных связях и идеологии главную причину кризиса (Johnson 2009).

То, что задумывалось как инструмент диверсификации рисков, на самом деле оказалось чем-то совершенно иным, и вся башня финансовых инноваций оказалась построенной не песке. Более того, Базельское соглашение 2, устанавливающее объем резервного капитала банков относительно уровня их долговых обязательств, было проциклическим, требуя, чтобы во времена бума резервировался меньший объем капитала и больший – когда балансовые отчеты уже оказывались под давлением. Сложность и непрозрачность «инновационных» финансовых инструментов означала, что никто толком не знал, кто несет убытки: у партнеров по сделкам возникло полное отсутствие доверия к надежности друг друга. Все эти факторы изначально привели к созданию дефицита заемных средств, при котором капитал стал недоступным (банки не желали предоставлять кредиты ни друг другу, ни инвесторам, ни индивидуальным клиентам), и мировую экономику столкнули в яму затяжного спада, и то, что она выберется из нее, пока еще не факт.

Нынешний кризис обнажает, помимо прочего, ту угрозу, которую модель корпоративного управления, основанная на «создании стоимости для акционеров», может представлять для чистоты и целостности рынка, угрозу, наглядной пример которой мы наблюдали в 2001-2002 годах во время скандала с компанией Энрон. Банки, пострадавшие от кризиса, управлялись «исполнительными директорами-императорами» и не имели надлежащих процедур управления рисками. Ушедшие со своих должностей директора и трейдеры получили непомерно огромные компенсации, выходные пособия и «золотые парашюты» – часто не испытывая и тени смущения. Крах, таким образом, был столь же тесно связан с проблемами управления, как и с проблемами регулирования финансового рынка. Действительно, он

¹⁷ Подробное описание кризиса можно найти в докладе правительства Великобритании, подготовленного к саммиту в Лондоне в 2009 году. См. Отчет правительства (HM Government, 2009). Другое убедительное описание можно найти у Тернера (2009).

доказывает, что акционеры зачастую оказываются не лучшими блюстителями собственных долгосрочных интересов. Они могут призвать директоров к ответу в каком-то конкретном случае, но инвесторам редко удается разглядеть риск системного характера. Если мы хотим избежать повторения кризисов в будущем, необходимо предпринять действия на обоих фронтах (вопросы управления более подробно рассматриваются в Главе 8).

Говоря попросту, политики должны разработать новую, международно скоординированную повестку дня по восстановлению государственного регулирования финансовой системы, сосредоточенную на устранении следующих изъянов, выявленных мировым финансовым и экономическим кризисом:

- *Неустойчивая модель роста*, стимулирующая сдерживание роста заработной платы, хищническое кредитование, потребления, опирающееся на заемные средства, и перекладывание рыночных рисков на плечи трудящихся (пенсии, жилье).
- *Бесконтрольная индустрия «структурированных финансов»*, в которой риски не распределяются, а прячутся – система, в которой отсутствовало регулирование, которая была переполнена конфликтами интересов и которая, при ее стыковке с жесткими правилами осмотрительного кредитования и бухгалтерской отчетности, ускорила бум и привела к глубокому спаду мировой экономики.
- *Широко распространенный институционально оформленный регуляционный арбитраж* между юрисдикциями и внутри финансовых организаций, который помог размыть границы между регулируемыми и теневыми банковскими операциями, позволяя финансовым группам вести двойную бухгалтерию, используя операции, не включаемые в балансовый отчет, и поощряя рискованные сделки и стратегию инвестирования с привлечением заемных средств.
- *Нацеленность корпораций на краткосрочные результаты и управление ими для «создания стоимости для акционеров»*, подрывающие чистоту рынков и долгосрочные интересы акционеров. Кризис вскрыл проблему слабого управления рисками со стороны неэффективных советов директоров и направил луч прожектора на те огромные суммы, которые были израсходованы впустую на гротескно завышенные компенсации и выплаты дивидендов директорам и программы выкупа собственных акций.

Принципы регулирования финансового рынка

Разработка новой архитектуры регулирования требует определенной четкости представления о том, в чем заключается общая задача финансовых услуг. Зачем вообще нужны банки? Ответ на этот вопрос позволил бы политикам создать правильную структурную основу с правильными стимулами. Эффективное выделение капитала на инвестиционные проекты, безусловно, имеет критическое значение, но столь же важна и функция банков как услуги общественного пользования, выражающаяся в предоставлении текущих счетов и других финансовых продуктов семейным хозяйствам. Это предполагает, что регулирование финансовой системы должно быть сосредоточено на следующих целях:

- поддержание стабильности путем обеспечения платежеспособности действующих на рынке лиц;
- защита инвесторов от банкротства и мошенничества;
- обеспечение направления капитала туда, где он будет использован с максимальной эффективностью;
- реализация процедур, которые позволяют упорядоченно ликвидировать обанкротившиеся организации;
- ограничение подверженности налогоплательщиков риску «выкупа» обанкротившихся финансовых организаций в будущем.

Круг вопросов, вытекающий из этих довольно простых и понятных определений, потенциально радикален. Например, он требует гораздо большего международного сотрудничества в укреплении защитных механизмов финансового сектора посредством создания систем раннего оповещения, разумного регулирования, подотчетности центральных банков обществу и роли органов государственного регулирования, а также министерств финансов. Аналогичным образом, можно сказать, что конфигурацию финансов следует изменить таким образом, чтобы она отражала тот факт, что для большинства граждан банки – это услуга общественного пользования или, говоря на языке Европейского Союза, услуга, представляющая общий интерес. Семейные хозяйства должны быть защищены от хищнического кредитования, и секторе должен предлагать более широкий ряд поставщиков услуг (включая местные организации, такие как кредитные союзы или кассы взаимопомощи). Более того, ответственность должна распределяться надлежащим образом на всем протяжении цепочки инвестиций: с конкретным указанием на роль кредитных рейтинговых агентств и

роль политики в области выплаты вознаграждений в мотивации «близоруких» решений и чрезмерно рискованных операций.

Оценка достигнутого прогресса и некоторые предложения для дальнейшей работы

Некоторый прогресс был достигнут посредством Большой Двадцатки: саммиты в Лондоне и Питтсбурге определили основные правила и дали более конкретные рекомендации. Так, например, правительства Большой Двадцатки обязались: соблюдать соглашение Базель 3 с более высокими требованиями к капиталу и усиленными противочиклическими правилами для банков (которые позволят осуществлять кредитование в периоды спада); реализовать новый пакет требований по оценке системного риска, в фокусе которого будут находиться системно значимые организации; создать надлежащие биржи для торговли производными финансовыми инструментами (повысив прозрачность); а также принять меры в отношении бонусов и пакетов вознаграждения для банкиров, введя запрет на гарантированные выплаты и условия по возврату ранее выплаченных сумм в случае неэффективной работы в будущем.

Все эти меры приветствуются, но они неадекватны масштабу проблемы.

Политики должны действовать немедленно, чтобы обеспечить справедливое налогообложение (позаботиться о том, чтобы бремя консолидации государственных финансов было разделено на всех, как это указывается на других страницах настоящего издания), обуздать финансовые спекуляции, ликвидировать налоговые убежища и ускорить проведение согласованных реформ финансового рынка. Говоря более конкретно, лидеры Большой Двадцатки должны отдать приоритет прогрессивному налогообложению, которое будет взимать более высокий налог с лиц с более высоким доходом и с непроизводительных и спекулятивных активов. Срочно необходимо более справедливое распределение налогового бремени между трудом и капиталом, не только с тем, чтобы отреагировать на растущую обеспокоенность по поводу социальной несправедливости, но и с тем, чтобы поставить занятость во главу угла. Правительства должны защищать и расширять свою базу налоговых поступлений, чтобы оказывать поддержку внутреннему спросу и финансировать предоставление качественных услуг общественного пользования и социальной защиты. Это требует разрыва с политикой прошлого, при которой прямые налоги сокращались, а косвенные налоги – по природе своей более регрессивные – росли.

Пять приоритетных направлений работы по формированию как национальной, так и международной политики можно резюмировать следующим образом:

1. Финансовый сектор необходимо сделать демократичным и диверсифицированным. В секторе должен действовать более широкий ряд поставщиков услуг, чем просто частные банки, включая кооперативные банки, кассы взаимопомощи, государственные финансовые услуги и других поставщиков местного уровня. Система частных банков – где все риски сосредоточены наиболее плотно – должна быть структурирована таким образом, чтобы защитить розничные и коммерческие банковские услуги от непредсказуемого и рискованного банковского обслуживания инвестиций. Управление самим банками необходимо демократизировать для укрепления процессов управления рисками. Банки должны признать свою ответственность перед всеми заинтересованными сторонами: другими словами, банки должны стать устойчиво функционирующими корпорациями, как это утверждает ниже Зигурт Витолс. Готовность идти на чрезмерный риск и безответственная система вознаграждения должны быть ограничены посредством регулирования оплаты труда банкиров, трейдеров и иных должностных лиц.

2. Пробелы в регулировании должны быть заполнены. Рынки производных финансовых инструментов должны находиться под контролем надзорных органов, подотчетных государству, и торговля всеми продуктами должна вестись на официальных биржевых площадках. Хеджевые фонды и частные инвестиционные дома должны отвечать тем же требованиям в плане подотчетности и прозрачности своей деятельности, что и более привычные для системы менеджеры финансовых активов. Необходимо усилить международное сотрудничество в отношении офшорных финансовых центров, питающих налоговый и финансовый арбитраж, включая автоматическую систему обмена информацией и повышение потенциала налоговых и надзорных органов в развивающихся странах.

3. Для укрепления финансовой стабильности и подотчетности необходимо справедливое налогообложение. Налоговые реформы имеют ключевое значение для распределения бремени консолидации государственных финансов. Более того, политика должна координироваться на международном уровне, чтобы избежать налогового арбитража и обеспечить равные правила игры для

всех, не допуская чрезмерных преимуществ. Доводы в пользу введения налога на финансовые сделки приводятся на других страницах настоящего издания. Это «бросит горсть песка» в шестеренки системы, снизит стимулы для спекуляции, потенциально снизит бремя консолидации государственных финансов для рядовых граждан и позволит реализовывать мировые общественные блага (защиту окружающей среды и предоставление помощи для целей развития).

4. Надзор за финансовым сектором должен быть не «ретуширующим», а глубоким и полным. Надзорные органы должны иметь полномочия проводить упорядоченную процедуру ликвидации обанкротившихся организаций прежде, чем ситуация достигнет критической точки (Lehman Brothers), чтобы ограничить подверженность налогоплательщиков риску «выкупа» таких организаций в будущем. В частности, в банках и других финансовых организациях необходимо ввести «дисциплинирующие правила», согласно которым органы государственной власти смогут вмешиваться в их работу с целью предотвратить проведение безответственно рискованных операций (право смещать директоров или приостанавливать решения банкиров в отношении бонусов и проводить обязательную реструктуризацию группы при обнаружении системных рисков).

5. Необходимо наладить эффективные международный надзор и глобальное управление. Глобальным финансам нужны глобальные регулирующие органы. Некоторый прогресс в этой области был достигнут в США (Закон Додда-Франка) и, в меньшей степени, в Европе. Было бы, однако, ошибкой полагать, что, если политике позволить развиваться по ее нынешней траектории, она даст международным организациям легитимность, полномочия и ресурсы, необходимые для предотвращения нового мирового кризиса, сравнимого по силе с кризисом 2008 года. Необходимо больше целеустремленности и радикализма, чтобы результаты соответствовали надеждам и чаяниям людей, и очерченные здесь предложения служат хорошей отправной точкой для политиков на глобальном уровне.

Налоговые системы, содействующие справедливому распределению доходов и развитию услуг общественного пользования

Пьер Хаббард

Мировой финансовый кризис повлиял на доходы почти всех правительств. Финансовая помощь банкам в 2008 году и поддержание «противоциклического» дефицита бюджета для финансирования пакетов стимулирования экономики в 2009 вызвали неизбежный рост дефицита бюджета. Сокращение дефицита может иметь свои достоинства, если проводится в нужный момент экономического цикла и построено так, чтобы обеспечить справедливое разделение этого бремени по всей системе распределения доходов. К сожалению, меры жесткой экономии, реализуемые сегодня, ударяют по людям со скромными доходами и по беднякам.

Разумеется, сокращение дефицита бюджета зависит не только от снижения расходов. Экономический рост будет обеспечивать правительству более высокий уровень поступлений. А для обеспечения более высокого уровня справедливости в распределении доходов могут быть использованы повышения налогов. Тем не менее, пока что правительства, кажется, с нежеланием относятся к проведению открытой и честной дискуссии о налоговой политике. С профсоюзной точки зрения, трудящиеся просят заплатить цену кризиса дважды: первый раз – путем финансирования «выкупа» банков и пакетов стимулирования экономики в начале кризиса, а второй раз – путем сокращения услуг общественного пользования, систем социальной защиты и социального обеспечения.

В докризисный период – с 2000 по 2006 годы – объем налогов как доли от ВВП стабильно сохранялся во всех странах ОЭСР на уровне 36 процентов. Но структура налогов двигалась больше в регрессивном, чем в прогрессивном направлении. Налог на доходы от прироста капитала и на наследство сократился или даже был отменен совсем, и самые высокие значения ставки налога на личный доход и доход корпораций понизились. Цифры говорят сами за себя:

- С 2000 по 2010 год средняя ставка налога на корпорации в странах ОЭСР упала на 7,4 процента с 33,6 до 26,2 процента. Это снижение было более выраженным в странах ЕС-15, где (невзвешенное) значение средней ставки налога на корпорации снизилось с 35,1 до 26,9 процента.
- Верхние значения ставок подоходного налога в ОЭСР также снижались. Тогда как в 1970-х годах не редко отмечалась предельная ставка в 70 процентов, сегодня она упала значительно ниже 50 процентов, за исключением Швеции, Бельгии, Дании, Нидерландов и Австрии.
- В налогообложении дивидендов прослеживается та же тенденция: в ОЭСР среднее значение предельных ставок этого налога снизилось с 2000 по 2010 год с 50 до 41,7 процента (в ЕС-15 с 51,8 до 45,3 процента) (источник: OECD www.oecd.org/ctp/taxdatabase).

Тем временем, чистое налоговое бремя для трудящихся семей снизилось в период с 2000 по 2009 год очень незначительно, на 1-2 процента (OECD 2009a). За тот же период неравенство доходов во всех странах ОЭСР резко возросло¹⁸.

Большая часть политической риторики последнего десятилетия была посвящена снижению взносов работодателей в систему социального обеспечения как средству стимулирования создания рабочих мест. Эти меры очень широко вводились в Германии, Японии и Мексике и были нацелены на конкретные категории трудящихся в Бельгии, Франции и Чехии (только что принятые на работу, молодые работники, работники, долгое время находившиеся без работы, работники малых предприятий). Вне всякого сомнения, работодателям в этих странах удалось значительно сократить свои затраты на рабочую силу, но проведенное ОЭСР исследование показывает лишь крайне ограниченное воздействие этих мер на рост уровня занятости в долгосрочной перспективе и в период, пока работодатели не перестроятся полностью¹⁹. Напротив, работодатели либо просто сообщили о росте своей прибыли, либо (там, где эффективно действуют профсоюзы) о повышении заработной платы для существующих работников. И не только это: в случаях, когда сокращения взносов поддерживались долгое время, они приводили к

¹⁸ ОЭСР (2008); Джэксон и О'Фаррел в Главе 7 данной публикации.

¹⁹ ОЭСР, Обзор занятости (2009).

существенному снижению объема поступлений и к потенциальной дестабилизации ранее устойчивых схем социального обеспечения.

Позиция ОЭСР по налоговой реформе отражает произошедший сдвиг с целей от заботы о социальной справедливости к сосредоточенности на экономическом росте и конкурентоспособности. В публикации *На пути к росту* 2009 года (OECD 2009b) системам налогообложения прямо ставятся цели повышения темпов роста ВВП и избежания искажений в принятии деловых решений. «Представляется, что налогообложение потребления и имущества оказывает значительно меньше негативных воздействий на ВВП, чем налогообложение доходов», утверждает в докладе. С другой стороны, налоги на доходы корпораций оказывают «особо негативное воздействие на ВВП на душу населения» и «рост наиболее динамично развивающихся и новаторских фирм».

Экономическая теория, лежащая в основе этого регрессивного подхода, является, в основе своей, рыночно фундаменталистской: убрать регулирование рынков труда, снизить налоги, сократить бюрократию, перестать тревожиться по поводу неравенства, а «неудачниками» заниматься через систему пособий. ОЭСР может отстаивать эту позицию, но она исходит из того, что существует «единственный правильный путь» к росту, занятости и рабочим местам. Если уж мы что и усвоили из опыта последних двадцати лет, так это то, что дорог к процветанию много. Как утверждали Питер Холл и Дэвид Соскис, есть несколько разновидностей капитализма: все они, похоже, обеспечивают аналогичные уровни ВВП на душу населения, но достигают при этом весьма различных между собой результатов в области распределения доходов (Hall and Soskice 2001). Вместо того, чтобы отстаивать политику, основанную на принципе «один размер для всех», ОЭСР следовало бы признать факт многообразия, восстановить справедливое распределение доходов как цель экономической политики и признать, что страна с очень большим числом трудящейся бедноты, осыпающейся государственной инфраструктурой и неразвитыми услугами общественного пользования вряд ли достигнет высоких уровней устойчивого роста.

Готовность правительств взяться за регрессивное реформирование налогообложения до кризиса резко контрастирует с их бездеятельностью в решении проблем избежания и уклонения от уплаты налогов. Точных оценок того ущерба, который уклонение от налогов наносит доходам государства, нет: согласно нескольким заслуживающим доверия анализам, в среднем, уклонение от налогов может обходиться государству в 2-2,5 процента ВВП. Разница между уклонением от налогов (преступное деяние) и избеганием налогов (манипулирование действующими правилами на грани «фола») может быть весьма тонкой. Крупные корпорации и богатые люди нанимают целые армии юристов и специалистов по налогам для проведения агрессивного налогового планирования.

Уклонение от налогов способно ударить по доходам правительства внутри страны. В Греции уклонение от налогов в отношении НДС и подоходного налога получило широкое распространение и стало одной из основных причин кризиса государственного долга в начале 2010 года. Однако международное налогообложение представляет собой еще более сложную задачу. Мошенники пользуются низким уровнем координации между национальными юрисдикциями, чтобы скрыться от налоговых органов, чья юрисдикция ограничена национальным уровнем. К их услугам налоговые убежища и слабо регулируемые офшорные финансовые центры – юрисдикция, обеспечивающая непрозрачность банковских услуг и фактически не сотрудничающая с другими юрисдикциями в плане обмена информацией. Финансовый комитет Сената США ссылается на расчеты, согласно которым страна теряет от 40 до 70 миллиардов долларов только от международного уклонения от налогов. По оценкам, депозиты в офшорных финансовых центрах составляют от 5 до 7 триллионов долларов. На Британских Виргинских островах живет всего 22 тысячи человек, но число зарегистрированных там подставных компаний составляет 360.000, и ежегодный отток финансовых средств в Китай оценивается в 9,4 миллиарда долларов. При этом ежегодный дефицит платежного баланса Бразилии по сделкам с островами Карибского бассейна составляет в среднем 4 миллиарда долларов США, а Каймановы острова являются пятым по величине депозитным банковским центром в мире.

С наступлением кризиса вопросы уклонения от налогов также стали одной из тем дискуссии о мировой финансовой стабильности. Интегрированные финансовые рынки создают многочисленные возможности для ухода от налогов, особенно когда эти рынки надлежащим образом не регулируются, не координируются и не контролируются органами государственной власти. Сочетание налоговых убежищ с нерегулируемой или слабо регулируемой «теневой банковской системой» – структурированные продукты, хеджевые фонды, секьюритизация долга, забалансовые сделки, в числе прочих ее компонентов – вместе с налоговыми правилами, которые стимулируют использование заемных, а не собственных средств, предоставили широкие возможности для налогового арбитража и уклонения от налогов. Транснациональные компании и частные пулы капитала (хеджевые и частные инвестиционные

фонды) подозревались в широком использовании стратегии «двойного вычета», согласно которой расходы на выплату процентов по той или иной задолженности вычитаются в бухгалтерских документах компании или фонда дважды, в двух разных юрисдикциях. Говоря в более общем плане, представляется, что использование забалансовых сделок и секьюритизации долга мировыми банками пошло дальше теоретически оправданного «распределения рисков» по разным рынкам и классам активов: подлинным мотивом было уклонение от налогов. Это, в свою очередь, вызвало искусственное снижение стоимости финансовых транзакций, которые в ином случае были бы нежизнеспособными, и привело к установлению ложной цены на финансовые активы и, таким образом, к неверной оценке рисков.

Налоговая конкуренция между странами с целью привлечения ПЗИ и, в свою очередь, повышения международной конкурентоспособности их национальных компаний, как оказалось, влечет за собой разрушительные последствия для изначальной цели налогообложения – поддержания услуг общественного пользования и справедливого распределения доходов. Срочно необходимо более справедливое разделение налогового бремени между трудом и капиталом. Оно необходимо не только для успокоения растущей в наших обществах тревоги по поводу социальной несправедливости, но и как гарантии того, что стратегии выхода из кризиса будут стимулировать здоровый (и платежеспособный) внутренний спрос и чутко реагировать на проблемы растущей безработицы в странах ОЭСР.

Гораздо больше необходимо сделать на международной арене. Шагом вперед в этом плане стало решение Большой Двадцатки заняться проблемой избежания и уклонения от налогов, ускорив работу ОЭСР по международному сотрудничеству в отношении налоговых убежищ. Однако необходимо пойти гораздо дальше. Подход ОЭСР к обмену информацией между налоговыми органами слишком ограничен, полагаясь больше на запросы информации, а не автоматический обмен ею, и на двухсторонние, а не многосторонние соглашения в этой области. Прозрачность и раскрытие информации о собственниках-бенефициарах – то есть доступ к установлению подлинной личности владельцев банковских счетов, акций облигаций и других ценных бумаг – остается проблематичной для многих юрисдикций в составе ОЭСР, включая США.

Наконец, нам необходимо покончить с многочисленными налоговыми льготами, которыми пользуется финансовый сектор. В реальности, национальные базы налогообложения сокращаются, а не расширяются, потому что действующие ныне системы рассчитаны на реальную экономику (налог на доходы корпораций, подоходный налог с граждан, НДС, налог на имущество и т.п.). Они не адаптированы к растущей сложности и размеру финансового сектора. Финансовые услуги обычно освобождаются от НДС, и при этом в последнее десятилетие именно в этом секторе производилась большая часть поступлений. Регулирующим органам еще только предстоит серьезно заняться налоговым аспектом деятельности рынков производных финансовых инструментов. Следует тщательно продумать применение НДС к финансовым услугам. Что важно, правительствам следует рассмотреть введение налога на финансовые сделки для исправления сложившейся ситуации с налоговыми льготами для системы теневой банковской деятельности; в то же время это даст новый и столь нужный источник средств для финансирования глобальных общественных благ, таких как Цели развития тысячелетия и политика борьбы с изменением климата.

Вставка 2 Налогообложение финансовых сделок

Экономическое обоснование НФС начинается с признания вредных последствий краткосрочной спекуляции, производящей сильные и продолжительные отклонения в ценах на финансовые активы от их теоретически уравновешенных уровней. Такое «завышение» цен ведет в долгосрочной перспективе к образованию спекулятивных «мыльных пузырей». Сдержанный и контролируемый рост стоимости сделок, который предполагается с введением НФС, замедлил бы торговую деятельность, позволяя потокам капитала прийти в соответствие с фундаментальными экономическими параметрами и реальной экономикой и одновременно высвобождая новые источники финансирования для создания глобальных общественных благ. С того момента, когда идея НФС была изначально предложена Джеймсом Тобином, она была доработана по многим направлениям, как экономистами, так и группами гражданского общества, с особым упором на финансирование в целях развития. Сегодня этот вопрос снова встал в повестку дня, особенно учитывая текущий кризис и рабочий процесс Большой Двадцатки. В отличие от докризисной литературы, сегодня он пользуется существенной поддержкой и как инструмент финансовой стабильности, и как решение проблемы финансирования в целях развития.

Конкретный НФС может быть разработан с различными ставками для каждой «стороны» (регулируемые банки, прочие финансовые организации и частный капитал и нефинансовые корпорации и государственные учреждения) и для различных транзакций («традиционные» рынки иностранной валюты, производные финансовые продукты, котирующиеся на биржах, производные продукты, котирующиеся на внебиржевом рынке), исходя из того, что некоторые категории «сторон» (например, хеджевые фонды) или транзакций (например, некоторые производные продукты) более других склонны к спекулятивной торговле или подвержены ей. Такой многоярусный режим налогообложения помог бы установить желательный уровень сокращения торговой деятельности, который должен быть достаточно высоким, чтобы не допустить краткосрочной спекулятивной торговли, но не настолько высоким, чтобы затруднять нормальное функционирование рынков. Учитывая изменение масштаба финансирования глобальных общественных благ, возникшее в результате образования в странах ОЭСР «пробела» в выделении ресурсов, а также новые тревоги по поводу финансовой стабильности, связанные с теневой финансовой индустрией, важной, чтобы НФС распространялся на производные финансовые инструменты, котирующиеся как на биржах, так и на внебиржевых рынках, где осуществляется подавляющее большинство торговых сделок.

МВФ отстаивал идею вноса в фонд финансовой стабильности, взимаемого с баланса мировых банков, как альтернативу НФС, против введения которого Фонд возражает. Эти два инструмента существенно различаются между собой, и их нельзя сравнивать. Хотя НФС не стал бы панацеей для столь необходимого восстановления государственного регулирования финансовых рынков, он дал бы правительствам мощный инструмент регулирования, который не зависел бы от способности надзорных органов устанавливать цену риска. Налог помог бы справиться с проблемой неустойчивости цен на финансовые активы и уменьшить объем мировой банковской индустрии, особенно в период, когда международная система финансового надзора полностью разрушена, и потребуются десять лет, чтобы ее реформировать. Он также высвободил бы новые ресурсы для финансирования глобальных общественных благ, включая борьбу с изменением климата и вопросы развития, в период, когда сектор общественного обслуживания и социальная защита могут оказаться под угрозой, если консолидация государственных финансов в ОЭСР будет осуществлена.

Источник: КПК (2010).

VII Справедливые и эффективные рынки труда и политика обеспечения достойного труда

Модель справедливых рынков труда, открытых для всех

Роберт Кутнер

Введение

В большинстве богатых стран мира опыт последних трех десятилетий представлял собой неуклонный демонтаж регулируемых рынков труда и перенос рисков с организаций опять на отдельных лиц. Это полная противоположность послевоенному представлению о социал-демократических государствах всеобщего благоденствия, в которых управляемая форма капитализма сосуществовала с достойным обществом, давая в результате более продуктивную и устойчивую экономику. Это был не порочный, а добродетельный круг, в котором левоцентристские партии и профсоюзы как гаранты эффективно действующего социального договора завоевали доверие трудящихся и граждан. Политика государства дополняла это.

Например, план, содержащийся в двух докладах Бевериджа военной поры, предполагал создание всеобъемлющей системы социальной защиты, которая охранит трудящихся от вынужденных перерывов в их трудовой жизни, а также политику полной занятости, гарантирующую каждому трудоспособному работнику возможность найти работу и всем трудящимся – право пользоваться плодами своей производительности. Бреттон-Вудское соглашение стремилось создать глобальную финансовую систему, содействующую политике полной занятости внутри каждой страны, изолированную от дефляционного воздействия частного спекулятивного капитала.

Тем временем, экономика стран Третьего мира переживала, в среднем, быстрый рост, но этот рост был несбалансированным, повышая имущественное неравенство и лишая рядовых граждан основных гражданских и трудовых прав. Рост следует приветствовать, неравенство и несправедливость – нет. Хотя обратный процесс в 1970-х годах начался в США с наступлением на профсоюзы и на социальное государство – политика, прилежно скопированная Великобританией под управлением Тэтчер, – в большинстве стран ОЭСР наблюдались вариации на ту же тему. Исползованные механизмы включали попытки промышленников ограничить долю трудящихся, охваченных либо стандартными трудовыми договорами, предписанными государством, либо коллективными договорами и соглашениями; сдвиг в сторону неустойчивых форм занятости в виде аутсорсинга, временных и краткосрочных трудовых договоров, а также использования теневой экономики; разнообразные стратегии ослабления профсоюзов как социальных партнеров; снижение эффективности других элементов социальной защиты, поддерживавших переговорные позиции трудящихся, таких как пособия по безработице.

Следствием стал рост неравенства и незащищенности. Это ослабление стандартных механизмов защиты трудящихся произошло на фоне растущей безработицы и усиления глобализации торговли, которая не сопровождалась глобализацией норм социальной защиты. В определенной степени, страны Северной Европы были изолированы от этих тенденций, благодаря сильным традициям взаимодействия с профсоюзами как с социальными партнерами. Но даже в Скандинавии неравенство доходов росло, профсоюзы были вынуждены занять оборонительную позицию, и нормы социальной защиты понизились. Транснациональные корпорации в ходе ряда недавних судебных дел, возбужденных ими в Европейском суде справедливости, сумели воспользоваться главенством законов ЕС, благоприятствующих свободному движению лиц, товаров и услуг, чтобы ослабить скандинавскую систему коллективных переговоров.

Если какая-то тенденция наблюдается повсеместно, то должен существовать некий общий набор причин. В данном случае, ослабление социальной защиты трудящихся отражает рост относительного влияния мирового капитала, ослабление национального государства, являвшегося традиционным механизмом регулирования капитала, и сопровождающее все это ослабление влияния демократического гражданского и профсоюзного движения как сил, способных противостоять наступлению капитала. Наиболее наглядно это проявилось в Соединенных Штатах, где уровень социальной защиты никогда не приближался к европейскому, но и другие страны следуют по этому пути вследствие общего ослабления демократических противовесов и повышения способности капитала переигрывать и государства, и трудящихся.

Во многих странах ответные действия профсоюзов по необходимости носили оборонный характер. Работники профильных специальностей, защищенные профсоюзами или долгосрочными трудовыми договорами смогли сохранить многие из своих традиционных льгот и пособий, однако молодые

работники, женщины, работники с неполной занятостью и иммигранты тем же уровнем защиты не обладали. Это общество «своих и чужих», как кто-то назвал его, не способно прогрессировать в долгосрочной перспективе ни в политическом, ни в экономическом плане, ибо оно разрушает общественную солидарность, на которой зиждется рабочее движение. Рабочее движение, построенное, главным образом, на государственных служащих, работниках государственного сектора и промышленных рабочих, станет движением меньшинства.

Рабочее движение, как и все остальное прогрессивное сообщество, оказалось замкнутым в порочном круге. В этом есть и политический, и профсоюзный аспект. Политически, во многих наших странах номинально левоцентристские партии приняли для себя правоцентристские программы дерегулирования финансового сектора и либерализации рынков труда. Когда жестокий крах финансовой системы, казалось бы, дискредитировал модель неолиберализма, избиратели, однако, не повернулись в сторону партий левого толка, потому что столь многие из них были соучастниками той самой политики, которая и привела к этому краху. Вот почему возникла потребность в убедительной оппозиционной экономической программе, более прогрессивной, чем программы многих партий, союзниками которых мы номинально являемся.

Более того, чем меньше рабочее движение и социально ориентированное государство способны дать людям, тем большим становится для граждан искушение попытаться счастья с рыночной экономикой и проголосовать за партии, которые сулят снижение налогов, сокращение услуг общественного пользования, и пусть дьявол заберет тех, кто тащится в самом хвосте. Радикальный индивидуализм, проповедуемый неолиберальными партиями и догмами, проникает внутрь и становится частью мировоззрения граждан.

Поэтому – и ради социальной справедливости, и ради собственного выживания – рабочее движение и его прогрессивные союзники должны разработать более широкий план восстановления справедливых и равноправных условий занятости, а также политическую стратегию, которая позволит осуществить его на практике. Даже само использование термина «рынок труда», хотя и звучит он современно, отчасти заранее обрекает нас на провал, потому что труд – это больше, чем еще один рынок, и одной из конечных целей рабочего движения уже много лет является «вывести заработную плату из сферы конкуренции» и заставить промышленников конкурировать на основе эффективности и производительности, а не принуждая работников трудиться за минимальную заработную плату, при которой сохраняется баланс спроса и предложения на рынке труда. Если труд – это всего лишь еще один рынок, то мы оказываемся в большой беде. Ведь это свидетельство гегемонии неолиберальной парадигмы, когда даже профсоюзы говорят о рынках труда, имея в виду права трудящихся.

Некоторые стратегические подходы

Перед нами стоит задача одновременно интеллектуальная и политическая. Нетрудно составлять манифесты. Трудность заключается в том, чтобы привлечь общественное мнение на свою сторону и убедить наших политических союзников, что эта политика – политика необходимая, и к тому же экономически разумная.

Полная занятость и социальные инвестиции

Восстановление полной занятости должно лежать в самом сердце справедливой системы трудовой жизни. При полной занятости у трудящихся более сильная позиция на переговорах, и государство не тратит свои скудные ресурсы на оплату безделья. Полная занятость обычно идет рука об руку с достойными темпами экономического роста, что облегчает в политическом плане расходование государственных средств на социальные пособия. Порочный круг становится кругом добродетельным.

Случайно дело обстоит так, что нынешняя депрессия буквально вопиет о необходимости серьезной программы государственных инвестиций. Технически, мы вышли из периода экономического спада в том смысле, что рост ВВП имеет положительное значение. Но можно из фазы экономического спада перейти в фазу экономической депрессии. Нынешняя экономическая ситуация напоминает 1930-е годы, когда последствия краха финансовой системы привели к длительному периоду равновесия на уровне, значительно ниже уровня полного производственного или полной занятости. Высокая безработица, снижение покупательной способности потребителей, травмированные банки и нежелание бизнеса проводить инвестиции – все эти факторы взаимно подпитывали друг друга, как они это делают и сегодня.

На некоторым странам, например, Германии, удалось снизить уровень безработицы, благодаря очень сильной ориентированной на экспорт экономике и намеренной политике сдерживания роста заработной платы ради поддержания глобальной конкурентоспособности. Однако по определению все страны не могут функционировать с профицитом торгового баланса. И по мере того, как Китай становится все

более могучей силой, вся его экономическая стратегия базируется на крайне низкой заработной плате относительно производительности труда работников в сочетании со структурным профицитом платежного баланса, обратной стороной которого является дефицит платежного баланса для большого числа других стран, который, в свою очередь, ведет к росту безработицы и заставляет снижать зарплаты в качестве оборонительной меры.

Преимущества масштабной программы государственных инвестиций многочисленны. Большая часть средств будет расходоваться внутри страны. Частью правил могут стать принципы достойного труда. И эти инвестиции смогут сделать экономику более продуктивной. Для реализации этой стратегии необходимо оспаривать находящуюся сегодня на подъеме точку зрения, что наши экономики сегодня ни в чем не нуждаются так сильно, как в изрядной дозе жесткой экономии, которая излечит страны от проблемы большого дефицита бюджета и государственного долга.

Работа и жизнь

При полной занятости также становится легче приспособлять трудовую жизнь к другим аспектам жизни, таким как воспитание детей и продуктивный и иногда поэтапный отход от активной экономической деятельности. Справедливая и равноправная для всех программа по труду должна включать продолжительный оплачиваемый родительский отпуск для обоих родителей; возможность получения оплачиваемых академических отпусков для переобучения; выход на пенсию в подходящем возрасте, часто с постепенным сокращением продолжительности рабочего дня. Поскольку некоторые работники добровольно избирают для себя работу неполный рабочий день, необходимо, чтобы работники с неполной занятостью имели те же права, что и работники, трудящиеся на полную ставку. Пенсионные системы должны вернуться в социальную сферу, чтобы не зависеть от милости рыночных сил. В противном случае, трудящиеся не смогут рассчитывать на гарантированный доход при выходе на пенсию.

Сегодня некоторые работники отрабатывают больше часов, чем им хотелось бы, тогда как другим вообще не удается найти работу. Давно необходимо восстановить баланс в этой сфере. Общество стало бы здоровее и экономически продуктивнее.

Достойная оплата труда и социальный доход

Экономике необходим некий минимальный уровень оплаты труда с тем, чтобы наличие работы было достаточным, чтобы семья могла избежать бедности. В некоторых странах для достижения этого достаточно одних только коллективных переговоров, в других требуется законодательное регулирование минимальной нормы оплаты труда. Доход в виде заработной платы и окладов, однако, должен дополняться другими формами социальных доходов, таких как пособия на семью, субсидированные уход и образования в раннем детском возрасте и всеобъемлющее медицинское страхование.

Активная политика на рынке труда и «гибкие гарантии»

В период становления нелиберального подхода стало модным взваливать вину за медленные темпы роста в Европе на «негибкость» рынков труда, хотя на самом деле большинство причин носили макроэкономический характер. Гибкость труда, в терминах нелиберализма, означает упрощение процедуры увольнения работников, сокращение их пособий и льгот, использование аутсорсинга и так далее. Скандинавские модели активной государственной политики на рынке труда, которые появились за несколько десятилетий до этих дебатов о «негибкости», доказывают, что можно иметь очень гибкие рынки труда и одновременно сохранять гарантии занятости и повышать производительность и конкурентоспособность. Суть этой модели состоит в том, что работники, теряющие работу, получают право на щедрые пособия во время своей переподготовки для приобретения других профессий, и что различия в оплате труда между различными отраслями являются незначительными, поэтому смена отрасли, вероятнее всего, приведет не к снижению, а к увеличению дохода. Эта модель, однако, требует либо общей полной занятости, либо героической политики субсидирования занятости, чтобы перекинуть мостик через периоды высокой безработицы. Она также требует тесной соотнесенности роста заработной платы с ростом производительности труда. Всеобъемлющая активная политика на рынке труда гораздо эффективнее раздробленной системы, элементы которой включают страхование от безработицы, программы переподготовки, рабочие места в государственном секторе, профессиональное образование и политику регионального развития, которые не связаны между собой в единое целое.

Сильные, не замыкающиеся на себе профсоюзы

Возрождение рабочего движения будет строиться на способности объединять работников новых секторов, а также мобилизовывать своих традиционных членов. В некоторых из наших стран наступление на профсоюзы носит грубый и прямолинейный характер, как, например, в Соединенных Штатах и во многих странах третьего мира, где лишение трудящихся фундаментального права вступать в профсоюз или создавать его оказывается в порядке вещей, и трудящихся объединить рабочих, увольняют или арестовывают. В других странах, таких как Дания и Швеция, этот процесс осуществляется более тонко, с использованием таких приемов, как сворачивание преимуществ спонсируемых профсоюзами планов страхования от безработицы.

Одной из обнадеживающих противоположных тенденций последних лет стало формирование более прочного профсоюзного интернационализма и солидарности в рамках работы глобальных федераций профсоюзов и отдельных инициатив по налаживанию сотрудничества с целью объединения работников транснациональных корпораций во всем мире с тем, чтобы тому или иному работодателю не дозволялось пользоваться преимуществами хороших трудовых отношений в Европе, громя профсоюзы во всех других регионах.

Честная торговля

Сегодня у нас есть глобальные ранки капитала, товаров и труда. Более столетия профсоюзы и другие прогрессивные движения вели борьбу за то, чтобы привить работодателям хотя бы базовые нормы порядочности, часто используя при этом силу демократического государства. Став глобальной, коммерция обогнала предписания государства. Корпоративная элита и ее интеллектуальные союзники превозносили эту тенденцию как победу «эффективности», хотя на самом деле она была, главным образом, победой более примитивной формы капитализма. Наша задача состоит в том, чтобы распространить сбалансированную форму капитализма, которую мы с таким трудом выстраивали, страна за страной, на весь мир. Если мы потерпим неудачу, можно гарантировать, что корпорации сумеют использовать национальную рабочую силу разных стран друг против друга, и что нормы трудовых отношений и пользование правами будут ухушаться повсеместно.

Защита с трудом завоеванных прав – это не «протекционизм» в смысле дискриминации импортируемых товаров. Точно так же, как мы не принимаем продукцию рабского труда или труда заключенных товаров для свободной торговли, демократические страны не должны принимать на равных условиях товары стран, которые лишают трудящихся основных прав или которые систематически эксплуатируют рабочих. Цель этого подхода не в том, чтобы отыскать звучное обоснование для недопущения иностранных товаров на свою территорию, а в том, чтобы гарантировать трудящимся справедливую оплату их труда и уже затем приветствовать мир свободной торговли импортными и экспортными товарами. Догма либеральной торговли цинично используется для подрыва прав трудящихся во всем мире. Честная торговля способна эти права расширять – вместе с увеличением товарооборота.

Заключение: Назад в политику

Внимательный читатель отметит про себя, что эта программа не сильно отличается от других манифестов, выпущенных прогрессивными силами за последние полвека, и что полвека назад достойное общество такого рода казалось более достижимым, чем сегодня.

Кусочки модели, описанной в данной главе, логически складываются один с другим. И когда эта модель начинает работать, она становится программой большинства. Несмотря на заявления о том, что новая постиндустриальная экономика требует иных форм организации труда, в нынешнем состоянии капиталистического производства, будь то промышленность или сфера услуг, нет ничего, что требовало бы менее эгалитарной или менее защитительной модели. Скорее наоборот, отход от системы с крупными, стабильными работодателями требует укрепления прав трудящихся и усиления их защиты как гражданских прав в широком смысле. Признание этого образует самую суть успеха Северных стран.

Мы отшли от системы прав и механизмов защиты трудящихся, служащей интересам подавляющего большинства, только из-за сдвига в распределении влияния и власти. Глобализация содействовала этому сдвигу в распределении власти, но, как нам могли бы напомнить архитекторы Бреттон-Вудского соглашения, форм у глобализации больше, чем одна. Наша историческая задача состоит в том, чтобы напомнить гражданам, что более справедливая экономика не просто возможна, а что она является столь же или даже более производительной, а также более привлекательной для большинства людей. Если слишком много наших политических лидеров оказались во власти малочисленной элиты и повернулись спиной к этой модели, то наша задача – мобилизовать демократическое большинство на избрание других лидеров.

Рынки труда: гибкость против открытости для всех

Дэвид Коутс

Во всех разделах настоящего издания мы читаем, что мировой финансовый кризис олицетворял провал парадигмы. Для целей нашего движения следующий вопрос, который необходимо задать, состоит в том, подлежит ли политика в области рынка труда, связанная с движимым финансами капитализмом последних двух десятилетий, отправке в тот же мусорный бак истории. В конце концов, политическая смесь из слабого регулирования вопросов занятости, низкого уровня пособий для безработных, получение которых обусловлено обязательствами вести поиск работы с установлением предельных сроков, низких налогов и ослабленных профсоюзов появилась на свет из того же стойла, что и гипотеза об эффективных рынках и вера в то, что экономика имеет природную тенденцию к самостоятельному восстановлению баланса в отсутствие вмешательства со стороны государства и переговорной деятельности профсоюзов.

Этот подход может показаться чем-то вроде карикатуры на ортодоксальную экономическую теорию, но на самом деле ситуация не так уж далека от истинной, и, несмотря на опыт кризиса, многие политики продолжают следовать этой модели. В Великобритании, например, стране, уже имеющей один из наименее регулируемых рынков труда в промышленно развитом мире, со всей серьезностью предлагают увеличить срок получения права на защиту от необоснованного увольнения с одного до двух лет работы как способа ускоренного создания рабочих мест. И это несмотря на тот факт, что такая политика осуществлялась в 1980-х годах без сколь-нибудь различного воздействия на уровень занятости. Экономист Джон Куиггин предположил, что докризисное мышление продолжает оказывать сильное влияние на политиков (Quiggin 2010). По его мнению, идеи, которые, на самом деле, должны были бы умереть в результате кризиса, по-прежнему влияют на принимаемые сегодня решения. Например, мысль о том, что минимальная зарплата вредна для роста занятости, помогает объяснить, почему снижения минимального размера оплаты труда были включены в пакет мер жесткой экономии в Республике Ирландия, даже несмотря на многочисленные свидетельства того, что разумно установленная минимальная заработная плата не оказывает никакого отрицательного воздействия на рабочие места, а сокращения минимальной зарплаты не ведут к снижению безработицы²⁰. Целью настоящего раздела является продемонстрировать, как мы можем вырваться из границ «зомбированной экономики», которая продолжает формировать политику в области рынка труда во многих странах, как внутри ОЭСР, так и за ее пределами.

Подготовленное ОЭСР Исследование ситуации с рабочими местами, 1994

Наилучшую официальную презентацию ортодоксального подхода к политике в области рынка труда можно найти в Исследовании ситуации с рабочими местами, опубликованном ОЭСР в 1994 году (OECD 1994). В нем предлагался не только рецепт роста числа рабочих мест, но и всеобъемлющий подход к макроэкономическому управлению этим процессом. Хотя от Исследования можно было ожидать прямолинейного прорыночного подхода, реальность оказалась несколько более сложной. Например, ОЭСР одобрила идею противочиклической фискальной политики и поддержала изначально кейнсианскую идею о том, что рост дефицита бюджета во время спадов экономики должен компенсироваться профицитом бюджета в периоды экономического бума. Аналогичным образом, некоторое внимание уделялось положениям теории эндогенного роста с упором на инвестиции в НИОКР, распространение новых технологий, защиту прав интеллектуальной собственности и постоянное развитие профессиональных навыков. Также предлагалось обеспечить широкий набор форм организации рабочего времени, чтобы содействовать добровольному выбору работы неполный рабочий день и присутствию на рынке труда работников пожилого возраста посредством поэтапного выхода на пенсию. В этом смысле предлагаемое политическое меню содержало ряд элементов, которые прогрессивным силам было бы совсем нетрудно поддержать.

С другой стороны, рекомендации, касавшиеся непосредственно рынка труда, выглядели гораздо более проблематично. Например, предлагалось, чтобы минимальные уровни оплаты труда индексировались согласно ценам, а не уровням доходов, и что должны быть различия по возрасту и по регионам. Отраслевые коллективные переговоры объявлялись негибкими – должен был начаться процесс их децентрализации. И хотя от законодательной защиты занятости нельзя было отказаться полностью, утверждалось, что увольнение работников по экономическим причинам должно стать относительно легким, и что защита постоянной занятости должна носить облегченный характер, особенно на первых стадиях отношений найма. активная политика на рынке труда одобрялась, но предлагалось, чтобы компенсация за безработицу устанавливалась на уровне ниже рыночного для сохранения мотивации к поиску оплачиваемой работы. Сроки выплаты пособий следовало ограничить, и необходимо было существенно усилить обусловленность их предоставления обязательствами по поиску работы.

²⁰ См. например, Card и Krueger (1995), а также регулярные отчеты британской Комиссии по вопросам низкой оплаты труда на сайте: www.lowpay.gov.uk.

Говорилось, что рынками труда, наиболее полно отвечающим рекомендациям ОЭСР, были рынки труда США и Великобритании. Но на ту пору совершенно не было ясно, что эти рынки труда давали более высокие показатели в долгосрочной перспективе – неудобный факт, потребовавший некоторого пересмотра ортодоксальной позиции десятилетие спустя.

Анализ Исследования ОЭСР и прочая критика Исследования ситуации с рабочими местами

Анализ Исследования ситуации с рабочими местами мы рассмотрим через мгновение, но сначала, наверное, в плане подготовки к этой дискуссии было бы полезно упомянуть и другую критику этих ортодоксальных рецептов. В 2005 году Джон Шмит и Джонатан Уордсуорт представили вполне разгромный анализ, доказав, что основные прогнозы модели ОЭСР не подтвердились опытом ни США, ни Великобритании в 1990-х годах (Schmitt and Wadsworth 2005). В центре традиционной аргументации лежит вера в то, что гибкость рынка труда должна ассоциироваться с ростом занятости, снижением безработицы и успешной интеграцией категорий работников, традиционно оттесняемых на самый край, включая молодежь и работников с более низким уровнем официального образования. Обоснованием этой аргументации является то, что гибкие рынки труда снижают относительную стоимость менее высококвалифицированных работников, загоняя их ценой назад на рабочие места. Разумеется, из этого следует, что, если эти последствия не обнаруживаются, значит «гибкость» не дает результатов, предсказанных этой теорией. Шмит и Уордсуорт сообщают о следующих выводах:

– *Безработица молодежи*: На протяжении данного десятилетия безработица среди молодежи в США и Великобритании уверенно занимала средние позиции по данному показателю в странах ОЭСР. В странах с более активным вмешательством правительства (Нидерланды, Австрия и Дания) уровни безработицы среди молодежи были ниже.

– *Менее образованные*: И вновь США и Великобритания оказываются в середине диапазона показателей для стран ОЭСР. Семь стран имеют лучшие показатели, чем США, и во всех рынках труда были менее гибкими. Положение работников с самым низким образовательным уровнем было более благополучным в Германии, Швеции, Швейцарии, Японии и Португалии, чем в США. Скорее, данные позволяют предположить, что гибкость сопровождается ухудшением, а не улучшением положения этих групп трудящихся.

– *Безработица в регионах*: Гибкий рынок труда должен уравнивать уровни безработицы в разных регионах страны. За исследуемый период ни в США, ни в Великобритании не было отмечено большого сближения уровней безработицы в регионах, чем в других сравнимых с ними странах.

– *Продолжительная безработица*: Здесь тезис о гибкости получил некоторое подтверждение: США имели второй самый низкий уровень долгосрочной безработицы, а соответствующие показатели Великобритании заняли место в середине диапазона. Однако ряд стран достигли здесь больших успехов, чем Великобритания, включая Австрию, Данию, Норвегию и Швецию, в каждой из которых рынок труда был менее гибким по определению ОЭСР.

Очевидным критическим замечанием здесь является то, что все страны с менее гибким рынком труда и более высокими показателями – страны небольшие и потому могут рассматриваться как нетипичные. Но Шмит и Уордсуорт выдвинули контраргумент, что по всему списку параметров показатели Великобритании были не лучше, чем показатели Франции и Германии:

Представляется, что большая гибкость по определению ОЭСР в Великобритании... не дала более высоких относительных результатов для маргинализированных категорий трудящихся, чем во Франции и Германии, где действуют заметно менее гибкие рынки труда. (Schmitt and Wadsworth 2005: 177)

А как быть с аргументом, что избыточное регулирование объясняет более высокий уровень безработицы? Рональд Шетткат (Ronald Schettkat) в своем всеобъемлющем обзоре показателей голландского и германского рынков труда отметил, что, по критериям анализа ОЭСР, Нидерланды должны были бы иметь устойчиво более высокий уровень безработицы, чем Германия, с середины 1990-х годов и далее просто потому, что правила увольнения работников в них гораздо строже, а пособия по безработице гораздо более щедрые (Schettkat 2005). Вновь этот основной прогноз был опровергнут фактическими данными – уровень безработицы в Нидерландах постоянно оставался ниже германского. И в этом аспекте история о гибкости оказалась неубедительной.

Аллард и Линнерт предложили еще более ортодоксальную оценку, поддержав мнение о том, что сильная законодательная защита занятости повышает уровень безработицы, и что активная политика на рынке труда оказывает лишь ограниченное воздействие на перспективы трудоустройства безработных, если только она не дополняется другими направлениями политики (см. статью Томаса Карлена в данной главе о том, как ряд взаимосвязанных институтов делают модель Северных стран более эффективной в этом аспекте) (Allard and Lindert 2004). Тем не менее, они также отметили, что корпоративские переговоры о зарплате способны сохранять рабочие места и снижать безработицу,

тогда как ОЭСР, согласно своим взглядам 1994 года, рассматривала бы такие механизмы как отсутствие гибкости.

Как указывают далее в настоящей главе Рори О'Фаррелл и Эндрю Джексон, принятию рецептов ОЭСР от 1994 года, видимо, сопутствует рост неравенства. Действительно, усилия германских правительств по приданию их рынку труда большей гибкости подтверждают, что дело обстоит именно так. Структурные изменения отрицательно сказались на росте заработной платы в нижней части шкалы распределения доходов, и, хотя рабочие, охваченные коллективными договорами, пережили этот период относительно неплохо, категориям работников, находящимся на периферии рынка труда, пришлось гораздо хуже (Dustmann et al. 2009). В результате, Германия, бывшая до тех пор относительно эгалитарной страной, пережила рост неравенства, сравнимый с ростом неравенства в англо-саксонских странах в 1980-х годах (OECD 2008). Более того, опыт стран Северной Европы показал, что социально ориентированное государство с сильной системой перераспределения, в сочетании с эффективно действующими просоюзами, оказалось способно обеспечить высокий уровень занятости и лишь скромный рост неравенства в заработной плате после вычета налогов и выплаты государственных пособий и льгот. Опыт доказал, что к экономическому успеху ведут разные пути, и что он может сочетаться с социальной справедливостью.

Когда ОЭСР решила пересмотреть Исследование ситуации с рабочими местами в 2004 году, она не могла игнорировать эти весьма неудобные факты, противоречившие ортодоксальной экономической теории. Тем не менее, хотя и были предприняты некоторые усилия, чтобы дать объяснение противоречивым примерам успешного опыта, суть предыдущего анализа была, скорее, модифицирована, чем отброшена (OECD 2006)²¹. Например, было признано, что более высокие пособия совместимы с высокими показателями в области занятости, если щедрости государства соответствовали более твердые обязательства по поиску работы со стороны безработных. Анализ роли коллективных переговоров также оказался более сглаженным, подчеркивая значение координации как необходимого элемента гибкости. Какое-то движение вперед, по крайней мере, имело место, однако, похоже, разрыв между признанием, что страны, осуществляющие неортодоксальную экономическую политику, способны достигать успеха, и сохраняющимся упором на вывод рынка труда из-под государственного регулирования все-таки сохранялся. Более того, придавая равный вес успеху англо-саксонской и скандинавской моделей, гораздо меньше внимания было уделено столь различным для них результатам в сфере распределения доходов. Если, возвращаясь к теме, рассмотренной в Главе 1, мы соглашаемся, что рост должен быть чем-то большим, чем самоцель, то соображения равноправия нельзя игнорировать. Говоря без обиняков, не может быть больших сомнений в том, что бедные в странах, проводящих «неортодоксальную» политику, имеют гораздо больше возможностей улучшить свою жизнь, чем бедняки в США или Великобритании.

Политика поддержки рынка труда, открытого для всех

Возможно, подлинное значение пересмотра Исследования ситуации с рабочими местами заключается в открытом (хотя и неохотном) признании того, что высокие показатели в области занятости сочетаются с разными наборами политических установок. Более того, даже несмотря на то, что общий подход по-прежнему подчеркивает преимущества нерегулируемого рынка труда, простое признание, что существуют и другие успешные подходы, открывает возможности для обсуждения альтернативных моделей. Это обсуждение приобретает особую неотложность в период после кризиса, если мы хотим избежать возвращения к не оправдавшей себя политике прошлого.

Более всего иного необходима сосредоточенность на качестве, а также количестве рабочих мест (Leschke and Watt 2008; Parent-Thirion et al. 2007). Достойный труд с большей вероятностью будет трудом устойчивым. Рабочие места, предлагающие развитие, движение вперед, повышение дохода с гораздо большей вероятностью разорвут тот цикл, где низкая зарплата чередуется с ее полным отсутствием, в котором оказались заперты многие работники. Если политики ищут увеличительное стекло для анализа, которое могло бы помочь им в построении новой модели рынка труда, они не могли бы придумать ничего худшего, чем взять на вооружение идею о том, что режим занятости, взятый во всей своей полноте, влияет как на количественную, так и на качественную сторону занятости (Gallie 2007). Для этих целей элементы режима занятости могут быть описаны следующим образом:

- система формирования начальных навыков;
- непрерывное профессиональное образование и подготовка;
- баланс власти между капиталом и трудом;
- политика интеграции труда – что происходит на предприятии для сведения до минимума различий между группами работников;

²¹ Критическую оценку можно найти в работе Watt (2006b).

– политика интеграции занятости – инструменты, используемые для поддержания высокого уровня занятости и поощрения безработных к возвращению на рынок труда.

В своем исчерпывающем исследовании режимов занятости Дункан Гэлли (Duncan Gallie) проводит различие между скандинавской (инклюзивной, то есть равноправной и открытой для всех), корпоративской и либеральной моделями рынка. Он отмечает, что качество рабочих мест в первой модели гораздо выше, чем в двух других, и что объясняется это, главным образом, тем, как каждый элемент режима занятости соотносится с остальными. Например, в либеральной рыночной экономике, такой как в Великобритании, формирование начальных навыков в большей степени сосредоточено на общем образовании. Большая часть профессиональной подготовки происходит после вступления на рынок труда, и работодатели предлагают весьма узконаправленные, привязанные к выполнению конкретной работы программы. В Германии формирование навыков часто имеет место до вступления на рынок труда, и культура учебы на протяжении всей жизни не особенно развита. В Швеции, однако, система подготовки дает людям профессиональные навыки и чувство профессиональной принадлежности до того, как они попадают на рынок труда, и в стране существует сильная культура учебы на протяжении всей жизни.

Инклюзивная модель характеризуется сильными профсоюзами, авторитет которых не оспаривается, и которые отдают одинаковый приоритет качеству рабочего места и росту доходов. Поскольку профсоюзы сильны, и работодатели, и политики, похоже, отдают больший приоритет качеству работы, рассматриваемому в контексте более широкой дискуссии о качестве жизни. В корпоративской модели профсоюзы не так сильны, но их положение поддерживается сильными институциональными гарантиями представительства трудящихся на предприятиях. Профсоюзы, возможно, и не лишены влияния вообще, но они, скажем, в меньшей степени способны влиять на формирование политики работодателей или государства. А в либеральной модели рынка профсоюзы одновременно слабы и заметны своим отсутствием в частном секторе.

Инклюзивная модель характеризуется выраженной приверженностью идее равенства (см. описание Северной модели, предлагаемое Томасом Карленом ниже в настоящей главе), сводя к минимуму различия между работниками и избегая создания двухъярусного рынка труда с защищенной сердцевинной и незащищенной периферией. Корпоративская модель предоставляет защиту тем, кто находится внутри рынка труда, но оставляет в уязвимом положении тех, кто оказывается за его пределами. А в либеральной модели рынка нарушение баланса власти между трудящимися и их работодателем означает, что элементы неравенства усугубляются результатами функционирования ничем не сдерживаемого рынка.

Если говорить о политике интеграции занятости, то в инклюзивной модели сочетание щедрых пособий и активного поиска работы вместе с предоставлением высококачественной профессиональной подготовки помогает людям вернуться к устойчивой работе. Корпоративские модели предлагают более щедрые пособия, но менее эффективны в реализации последовательной политики активации безработных. А либеральный рыночный подход сам по себе характеризуется менее чем щедрыми пособиями, установлением предельных сроков и применением санкций.

Ценность этого подхода заключается в том, что он способен объяснить, почему в странах Северной Европы все так хорошо и почему – что несколько удивительно – рынок труда в Германии больше походит на рынок труда в Великобритании, чем на рынок труда в Швеции. Разумеется, абсурдно предполагать, что политику и институты можно просто пересадить из одной страны в другую, но этот рассказ о режимах занятости действительно позволяет нам разработать всеобъемлющий подход к профессиональной подготовке, отношениям найма, коллективным переговорам, политике в области занятости и реформе «государства всеобщего благоденствия». ЕС разработал открытый метод координации как форму коллегиального анализа и усвоения передового опыта²². Можно многое сказать в пользу этого подхода как альтернативы для решений по принципу «один размер для всех», которых ОЭСР придерживалась в прошлом. Более того, он подталкивает политиков к тому, чтобы они учились друг у друга и задумывались над тем, как успешную политику в одной стране можно было бы изменить или адаптировать, чтобы она отвечала особенностям уникальной ситуации в другой стране. И он сосредоточен на ясной цели: занятость для всех, одновременно приносящая удовлетворение каждому, созвучная идее о том, что рост должен вести к определенной цели, и эта цель должна состоять в расширении способности всех граждан избирать для себя такую жизнь, которая представляет для них ценность.

Сокращение неравенства доходов

Эндрю Джексон и Рори О'Фаррелл

²² А об ОЭСР можно сказать, что она приняла коллегиальный анализ в качестве основополагающего принципа. И миссия организации состоит в том, чтобы дать странам возможность учиться друг у друга.

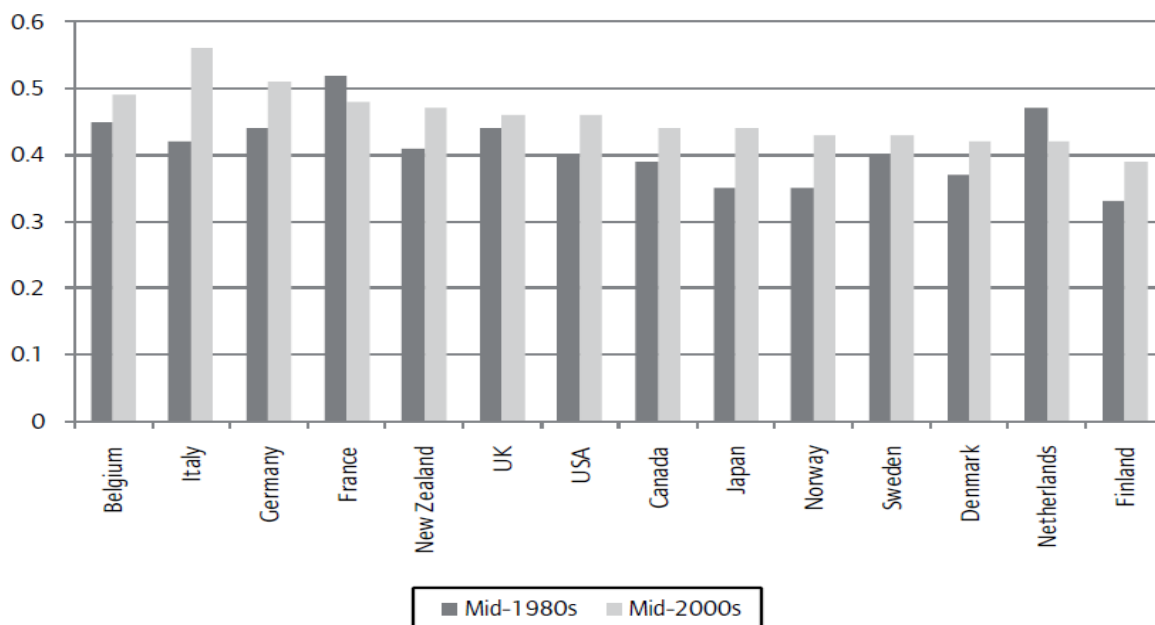
В Главе 1 мы отмечали, что высокий уровень неравенства доходов сопровождается ухудшением жизненных возможностей и более низкой продолжительностью жизни для тех, кто находится внизу имущественной шкалы. Другие аналитики, такие как Ричард Уилкинсон и Кейт Пикетт, пошли еще дальше, утверждая, что неравенство доходов подрывает социальное доверие, повышает статистику тюремных заключений, ведет к ухудшению результатов работы системы образования и помогает объяснить постоянно растущее число людей с ожирением, особенно в англо-саксонских странах (Wilkinson and Pickett 2009).

В Дании доход беднейших 10 процентов населения составляет одну пятую дохода богатейших 10 процентов. В США доход беднейших 10 процентов в 16 раз меньше дохода самых богатых 10 процентов населения (OECD 2008). В период, предшествовавший экономическому кризису, отмечался значительный рост неравенства. Если брать доход до вычета налогов и получения государственных пособий, то неравенство доходов в Дании в середине 2000-х годов фактически было выше неравенства доходов в США в 1980-х годах (См. Рисунок 2).

Однако правительства могут действовать и действуют, снижая уровень неравенства. После вычета налогов и получения пособий, неравенство фактически снизилось в ряде стран (Рисунок 3). В США неравенство в 2000-х годах *после получения пособий* на самом деле было выше, чем неравенство в 1980-х годах *до получения пособий*, отражая огромный рост неравенства в США. Однако коэффициент Джини является всего лишь одним из способов измерения неравенства. Как изменился уровень неравенства, если взять другие параметры измерений?

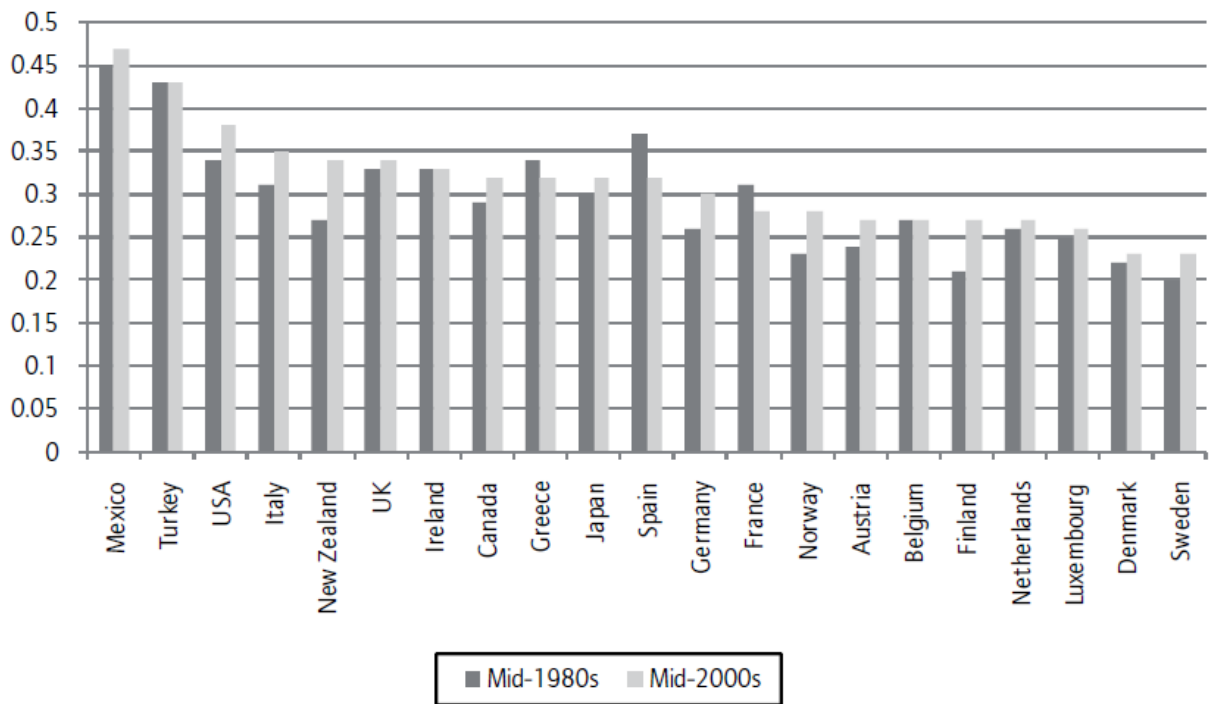
Структура заработной платы в США была изучена более подробно, чем в других странах. По этой причине, а также потому, что США – крупнейшая экономика в составе ОЭСР, США служат полезным эталоном для сравнения тенденций в области неравенства в странах ОЭСР. Отор и др. рассмотрели вопрос неравенства в области заработной платы в США и пришли к выводу, что неравенство росло в 1980-х годах, но общее неравенство в области заработной платы фактически *снизилось* в течение 1990-х годов (Autor 2003). С 1980-х годов продолжался неуклонный рост неравенства в верхней части шкалы распределения заработной платы (богатые продолжали становиться богаче), и эта тенденция продолжалась и в 1990-х годах. В течение 1980-х годов отмечался рост неравенства и в нижней части шкалы распределения заработной платы, однако в течение 1990-х в нижней части шкалы распределения установилось большее равенство: то есть низкие уровни доходов и медианные уровни доходов начали сближаться (Рисунок 4). Вот почему данные за 1990-е годы показывали общий рост равенства в области заработной платы.

Рисунок 2 Коэффициент Джини до вычета налогов и получения государственных пособий



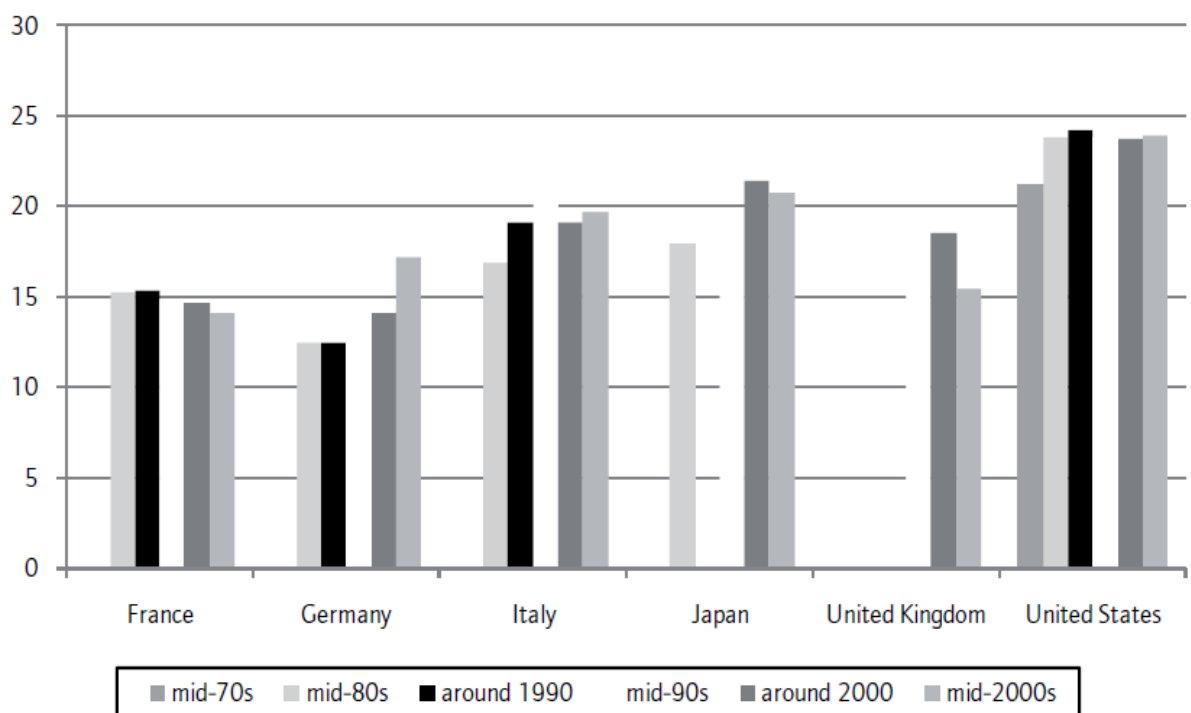
Источник: ОЭСР

Рисунок 3 Коэффициент Джини после вычета налогов и получения государственных пособий



Источник: ОЭСР

Рисунок 4 Доля населения в семьях с доходом менее 60% от медианного значения



Источник: ОЭСР

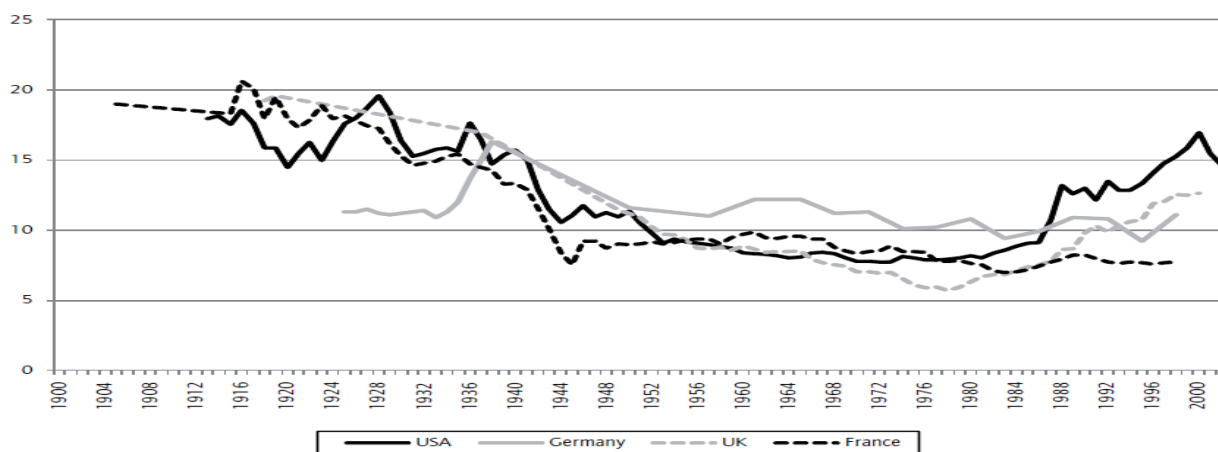
Не будучи универсальной, тенденция роста неравенства в верхней части шкалы распределения заработной платы и стабильного неравенства в ее нижней части является, тем не менее, общей для всех стран ОЭСР. Такая модель была обнаружена в Португалии, Дании, Великобритании, Италии, Греции и Бельгии²³. В Швеции тенденция сближения уровней зарплаты, отмечавшаяся в течение 1960-х

²³ Machado и Mata (2005) (Португалия); Eriksson и Westergaard-Nielsen (2008) (Дания); Goos и Manning (2007) (Великобритания); Contini, Leonbruni, Pacelli и Villosio (2008) (Италия); а также Christopoulou, Jimeno и Lamo (2010) (Греция и Бельгия).

и 1970-х годов, поменялась на противоположную к 1990-м годам (Oyer 2008), а в Норвегии (Hunnes et al. 2008) и Финляндии (Uusitalo and Vartiainen 2008) распределение заработной платы было стабильным. Наиболее разительное отличие от США, однако, было отмечено в Германии. В Германии неравенство в области заработной платы росло в верхней части шкалы распределения в течение 1980-х и 1990-х годов, но также увеличивалось и в нижней части шкалы на протяжении 1990-х годов (Dustmann, Ludsteck and Schonberg 2009). Эта тенденция роста неравенства в нижней части шкалы противоположна тому, что происходило в США. Хотя рост неравенства в верхней части шкалы распределения зарплаты является общей чертой для многих стран, важно отметить, что масштабы и время этих изменений различаются весьма существенно.

Упомянутые выше исследования доходов, которые полагаются на данные опросов, имеют две проблемы. Первая заключается в том, что большинство опросов начались лишь в 1970-х годах, ограничив сравнимость результатов с данными, собранными ранее. Вторая проблема состоит в наличии верхнего предела публикуемых данных о зарплате для тех, кто получает самую высокую зарплату. Эту проблему можно преодолеть, используя административные данные (например, такие, которые собираются для начисления налогов). Используя такие данные, Пикетти и Саэз (Piketty and Saez (2003)) доказывают, что после Второй мировой войны доля дохода, приходившаяся на 10 процентов жителей США с самыми высокими доходами, оставалась стабильной на уровне 30 процентов до 1970-х годов, и только после этого возникла тенденция роста. Любопытно, что для лиц с самыми высокими доходами, доход в виде зарплаты стал важнее дохода *от капитала* (в 1916 году 0,01 процента лиц получали лишь 5,6 процента своего дохода в виде зарплаты, а в 1998 году эта цифра составила 44,8 процента). Послевоенное неравенство в распределении *богатства* в США также оставалось стабильным. Анализируя долю самых высоких зарплат по 20 странам²⁴ Пикетти (Piketty (2005)) приходит к выводу, что доли самого высокого дохода *от капитала* подверглись серьезным потрясениям в период с 1914 по 1945 год, и, в большинстве случаев, не смогли восстановиться после Второй мировой войны из-за налогов на недвижимое имущество и на наследство. Доли самого высокого дохода остались неизменными в континентальной Европе, но вернулись в довоенным уровням в США; Великобритания и другие англо-саксонские страны находились где-то посередине (Рисунок 5). Однако рост значимости заработной платы в доле самых высоких доходов представляется явлением американским. Данные по Швеции (Roine and Waldenstrom 2008) свидетельствуют, что то, как рассматриваются доходы от капитала, возникающие как часть оплаты труда (например, фондовые опционы для генеральных директоров компаний), влияет на относительное значение доходов от капитала и от заработной платы для лиц с самыми высокими доходами, и это могло бы объяснить важность дохода в виде зарплаты и то, почему в США заработная плата составляет более высокую долю в доходе (Рисунок 6). Кроме того, хотя неравенство снизилось после Второй мировой войны в таких странах, как Франция, из-за сокращения доходов от капитала для лиц с самыми высокими доходами (Piketty 2003), доля доходов от капитала в национальном доходе повысилась, свидетельствуя о важности концентрации богатства при определении концентрации дохода от капитала.

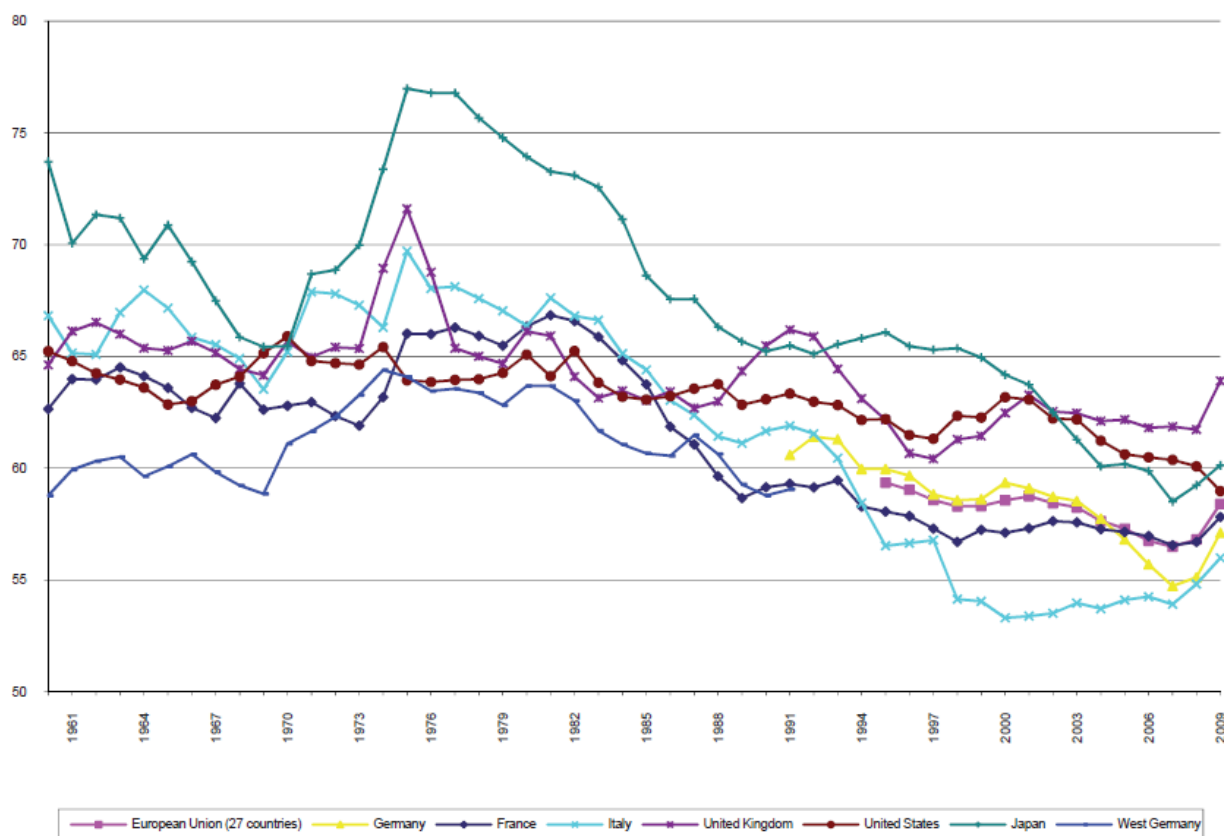
Рисунок 5 Доля доходов одного процента



Источник: Аткинсон и Пикетти, (Atkinson and Piketty, 2007).

Схема 6 Доля заработной платы в доходах

²⁴ Рассматриваемые страны: Австралия, Аргентина, Бельгия, Бразилия, Великобритания, Германия, Дания, Индия, Ирландия, Испания, Италия, Канада, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, США, Финляндия, Франция, Швейцария, Швеция и Япония.



Источник: АМЕСО

Хотя американское общество считается менее равноправным, чем европейские общества, это не обязательно справедливо для всех параметров неравенства. Делл указывает, что после Второй мировой войны самые высокие доходы в Германии были в большей степени сконцентрированы в верхнем дециле, чем в других промышленно развитых странах (в отличие от США, доли самых высоких доходов быстро вернулись к довоенным (Вторая мировая война) уровням), поэтому до 1990-х годов германские супербогачи были богаче американских супербогачей (Dell 2005). Это объясняется относительно низким налогом на наследство в Германии в сравнении с другими странами.

Гус и Мэннинг считают, что имело место поляризация рабочей силы с сокращением числа рабочих мест со средним уровнем зарплаты (Goos and Manning 2007). Это предлагается в качестве причины того, почему заработные платы для лиц с самыми высокими доходами увеличились, а зарплаты в среднем и нижнем сегменте шкалы распределения доходов сблизились. Это могло произойти из-за компьютеризации, уничтожившей рабочие места со средним уровнем оплаты для тех, кто выполнял рутинную работу, например, канцелярскую (Autor et al. 2003). Гус и др. изучили 16 европейских стран и обнаружили во всех странах, кроме Португалии, что в структуре занятости рабочие места со средним уровнем зарплаты подверглись наибольшему сокращению (Goos, Manning and Salomons 2009). То же самое было установлено и для Германии Шпиц-Ёнером (Spitz-Oener (2006)) и для Великобритании Гусом и Мэннингом. Однако гипотеза Гуса и Мэннинга о поляризации также предполагает повышение спроса и, следовательно, более высокие зарплаты для тех, кто выполняет низкооплачиваемую работу, но свидетельств этого обнаружено не было. Лемье находит свидетельства поляризации рабочей силы для США (Lemieux 2006).

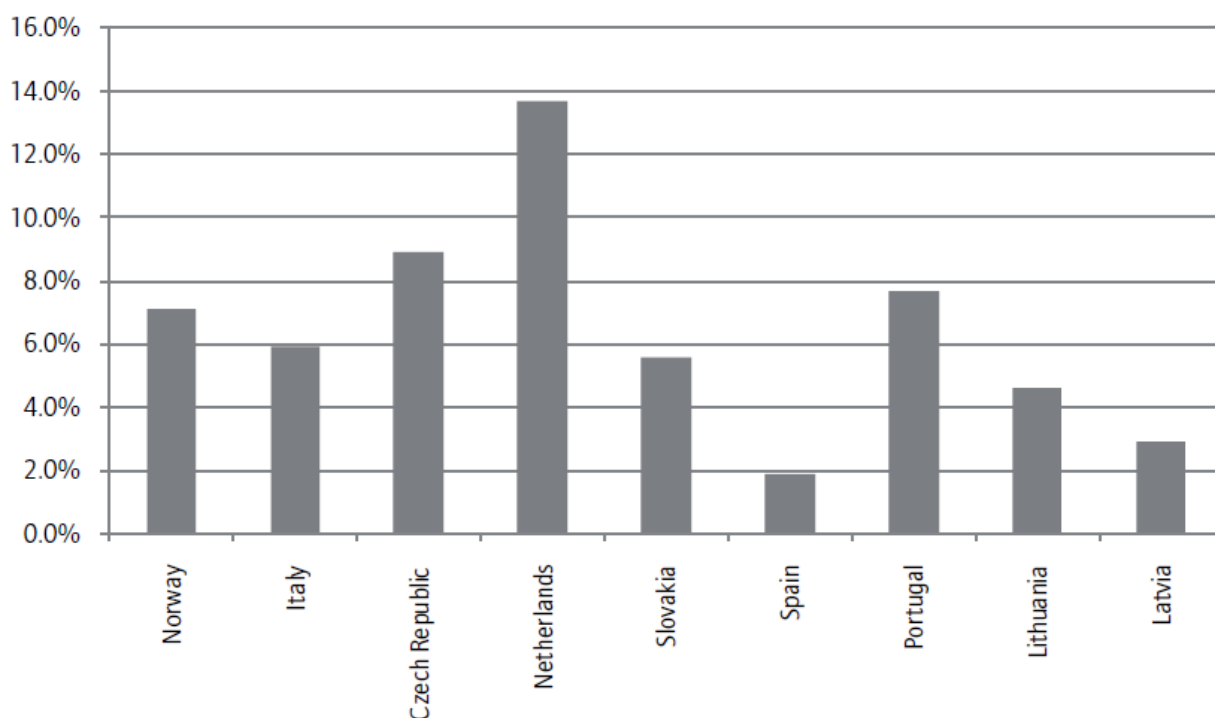
Доминирующим объяснением роста неравенства является квалификационно-несимметричные технологические изменения (КНТИ). Это происходит, когда новые технологии, например, компьютеры, повышают производительность труда высококвалифицированных работников, но не тех, кто имеет более низкую квалификацию. Хотя ранние версии этой теории предсказывали, что КНТИ приведут к росту неравенства по всей шкале распределения заработных плат, более тонкая гипотеза КНТИ, предложенная Отором и др., – что компьютеризация снижает спрос на работников, выполняющих рутинные задания, – предсказывает рост неравенства в верхней части шкалы распределения зарплат, но не делает никаких прогнозов относительно нижней части шкалы. Специалисты приходят к единому мнению о том, что изменения уровня неравенства в нижней части шкалы распределения зарплат в США вызваны институциональными факторами, такими как минимальный размер оплаты труда и

профсоюзное объединение трудящихся. Кроме того, различия между странами в долях самых высоких доходов (доходов самых богатых 10 процентов) подводят Пикетти и Саэза к выводу о том, что КНТИ являются маловероятным объяснением роста максимальных зарплат в США, поскольку наиболее промышленно развитые страны имели доступ к тем же технологиям, что и США (Piketty and Saez 2003). Это оставляет КНТИ кандидатом для объяснения изменений уровня неравенства в процентилях с 50-го по 90-й. Однако данные все же ставят некоторые загадки перед улучшенной гипотезой КНТИ. Даже до того, как улучшенная гипотеза была опубликована, Кард и ДиНардо представили данные по США, свидетельствующие, что средний оклад, предлагаемый недавним выпускникам со степенями по «высоким технологиям» (например, инженерные специальности) фактически снизился относительно среднего оклада, предлагаемого выпускникам с дипломами по социологии (Card and DiNardo 2002). Также, Лемье установил, что доходы росли для тех, кто занимал должности, требующие высокой квалификации, за одним ключевым исключением. Работники на должностях, наиболее тесно связанных с компьютерной революцией, например, компьютерные программисты, испытали негативные относительные изменения своей заработной платы, несмотря на утроение числа тех, кого брали на работу компьютерными программистами. Наконец, такие страны, как Финляндия, являющиеся технологически продвинутыми, не показали роста неравенства.

Различие в предложении квалифицированных специалистов также может отчасти объяснить рост неравенства. В США отмечалось повышение уровня образования для возрастных групп, родившихся до начала 1950-х годов (т.е. раньше тех, кто достиг бы возраста поступления в колледж во время войны во Вьетнаме), после чего последовал застой (Card and Lemieux 2001). Если бы темпы технического прогресса были постоянными, то замедление в получении образования могло бы объяснить повышения зарплаты для высокообразованных работников. Однако Саймон (Simón (2010)) доказывает, что различия в уровне образования способны объяснить всего лишь 2 процента неравенства внутри страны (Рисунок 7). Это, вероятно, завышенная оценка, поскольку люди с большими врожденными способностями в большей вероятностью будут стараться получить высшее образование.

Анализируя изменения в Германии, Дагманн и др. приходят к выводу, что изменения в составе рабочей силы объясняют лишь до 50 процентов роста неравенства в верхней половине шкалы распределения зарплаты и до 15 процентов – в нижней половине (Simón 2010). Для сравнения, отсутствие членства в профсоюзе объясняет 28 процентов роста неравенства в нижней части шкалы распределения зарплат и только 11 процентов – в верхней части.

Схема 7 Процент неравенства, объясняемый различиями в уровне образования



Источник: Simón (2010).

Что же, в этом случае, следует делать? Очевидным выводом является то, что полная занятость имеет большее значение, чем что-либо другое. Высокий уровень занятости и низкий уровень безработицы при достойных и защищенных рабочих местах с относительно равными почасовыми ставками оплаты труда

являются наилучшим путем достижения большего равенства (Pontusson 2005; Freeman 2007). Дабы гарантировать, что работа неполный рабочий день и временное трудоустройство являются результатом выбора самого работника, нуждающегося в гибком управлении своим временем, а не стратегии работодателя по снижению затрат на рабочую силу, необходима политика в форме законодательно закрепленных минимальных норм трудовых отношений, как те, которые существуют в Европейском Союзе. Необходимо обеспечить фактическое применение базовых нормы в области занятости, содержащиеся в Конвенциях и нормативных документах МОТ, посредством систематического контроля за их соблюдением и предоставления отчетов.

Повышение плотности профсоюзного членства имеет эффект «меча правосудия» и особенно важно для тех работников, которые находятся в средней части шкалы распределения доходов. Высокая плотность профчленства снижает разрывы в оплате труда, основанные на уровне владения профессиональными навыками и образования, и сужает разницу в зарплате, базирующуюся на возрасте, гендерной и расовой принадлежности, которая может возникнуть и возникает вследствие дискриминации (Aidt and Tzannatos 2003; Freeman 1998 and 2007)²⁵. Как признается в пересмотренном *Анализе ситуации с рабочими местами* ОЭСР, это уравнивающее воздействие профсоюзов на доходы возникает не ценой рабочих мест или экономической эффективности, по крайней мере, когда дополняется макроэкономической политикой и активной политикой на рынке труда (Auer 2000; Baker, Glyn, Howell and Schmitt 2002; OECD, Employment Outlook 2006; Freeman 2007).

Даже в странах с высоким уровнем проведения коллективных переговоров возникнет необходимость сокращения разрыва в доходах населения посредством системы прогрессивного налогообложения и социальной помощи, действующей, главным образом, на уровне семейных хозяйств, а не на уровне индивидуальных доходов. Обе стороны, и социальная помощь и налоги, важны для достижения большего равенства, хотя факты заставляют предположить, что наибольшее воздействие окажет высокий уровень уравнивательных государственных пособий по отношению к ВВП, даже если финансируется это посредством налоговой системы с относительно единообразными, непрогрессивными ставками (Smeeding 2002; Pontusson 2005). Увеличению разницы в зарплате между теми, кто находится на самом верху, и теми, кто находится в середине шкалы доходов, во многом можно противодействовать путем установления законодательных норм, например, предельных сумм для компенсационного пакета, которые можно вычитать из налогооблагаемого дохода корпораций, и предельных значений для премий в виде опционов. Однако меры по введению прогрессивного налогообложения, вероятно, будут более эффективны.

Рост предложения квалифицированных работников может помочь сократить надбавку к зарплате за квалификацию. Этого можно достичь путем проведения инвестиций в образование. Повышение равенства возможностей посредством финансируемого государством образования способно также повысить равенство результата, сократив надбавки к зарплате. Распространенность низкооплачиваемой работы также можно эффективно снижать посредством профессиональной подготовки и активной политики на рынке труда, обеспечивая повышения профессионального уровня, а также посредством перевода некоторых традиционно низкооплачиваемых рабочих мест (таких как работу по уходу, обычно выполняемая женщинами) из частного в государственный сектор. Можно также поощрять работодателей к проведению конкурентной стратегии, основанной на повышающих производительность инвестициях в профессиональный рост работников, а не на снижении зарплат (Westergaard-Neilson 2008; Auer 2000). Следует отметить, что высокий уровень минимальной оплаты труда, устанавливаемый в ходе коллективных переговоров или законодательно уже сам по себе подтолкнет работодателей к принятию стратегии повышения производительности труда.

Наиболее важными государственными пособиями для трудоспособного населения являются пособия по безработице, которые должны поддерживать доходы на достойном уровне в периоды вынужденной безработицы и активного поиска работы или переподготовки; общие, а также привязываемые к уровню дохода семьи пособия для семей с низким доходов, особенно семей с детьми; а также достаточная финансовая поддержка для лиц, имеющих инвалидность, и иных лиц, которые не в состоянии получить доступ к достойной занятости на постоянной основе. Страны с высоким уровнем равенства имеют относительно щедрые системы социальной помощи, хотя общий объем пособий, выплачиваемых семьям трудоспособного возраста, может оказаться невысоким, если уровень безработицы низкий, а количество достойных рабочих мест большое. Данные свидетельствуют, что щедрые пособия по безработице не стимулируют отказ от поиска работы, когда сочетаются с активной политикой государства на рынке труда²⁶.

Неустойчивая занятость на подъеме²⁷

²⁵ См. также Прогноз занятости ОЭСР 2006, 59–108.

²⁶ Прогноз занятости ОЭСР, 2006; Baker et al. (2002)

Введение

1980-е годы стали началом конца послевоенного консенсуса, стремившегося к сочетанию социального и экономического прогресса. В этом десятилетии началось монументальное изменение мировой экономики, вместе с перекраиванием глобального режима торговли и инвестиций с целью приспособить его к расширению сферы действия и мобильности капитала – явления, которое стало известно как «финансиализация». Следствием этого для нефинансовых корпораций стала растущая тенденция перенаправления производительных инвестиций, финансировавшихся ранее из нераспределенной прибыли, на выкуп собственных акций и выплату дивидендов («акционерная стоимость»). С этого времени нефинансовые корпорации стали конкурировать не только на товарных, но и на финансовых рынках. И на них стало оказываться давление, чтобы они «выдавали» прибыльность на уровне, свойственной последним.

Помимо перевода предприятий в страны с низкой оплатой труда, существовало два способа удовлетворения этих требований повысить прибыльность: либо расширение использования заемных средств, либо расширение использования аутсорсинга и растущая зависимость от неустойчивых форм занятости. Это явление отражает ощутимое, документально подтвержденное сокращение производительных инвестиций относительно движения наличности. Аналитики настойчиво призывали нефинансовые компании к сокращению и капитальных инвестиций, и фонда заработной платы, пугая тяжелыми последствиями.

Как часть этого сдвига в экономике, а также с целью угодить или поспособствовать интеграции мировой экономики, возникло давление, нацеленное на то, чтобы установить «гибкие рынки труда», которые могли бы оперативно адаптироваться к сдвигам в мировой экономике и занятости. Там, где политики поддавались этому давлению со стороны работодателей, подкрепленному давлением со стороны МВФ, Всемирного банка и ОЭСР, рынки труда начали превращаться в такие же рынки, как и любые другие, какими они были в течение многих поколений в прошлом. Защищенность занятости ослабевала, как ослабевали и связи между работниками и предприятиями, на которых они трудились.

Переход к «гибкости» часто принимал форму уклонения от постоянных отношений найма и тех обязательств, которые национальные законодательства накладывали на работодателей постоянных штатных работников. Способы осуществления этого включали использование других предприятий для передачи им по контракту выполнения «непрофильных» функций, а также использование агентств временной занятости и иных форм посредников на рынке труда. Эти коммерческие отношения породили широкое использование того, что считалось «атипичными» отношениями найма, такими как временная работа, случайная работа, работа неполный рабочий день и «контрактное производство (при котором ни один из работников не имел постоянной должности). Не все из этих отношений, в рамках которых выполнялась работа, существовали в правовом поле: некоторые посредники не являются законными предприятиями, и работодатели прибегают к сокрытию того, что закон признал бы отношениями найма, камуфлируя их под отношения с работниками как с самозанятыми лицами. Отношения, в рамках которых выполнялась работа, становились все разнообразнее, но, какова бы ни была их конкретная форма, они становились все более неустойчивыми.

Трудно получить надежные статистические данные по всему миру; отчасти потому, что «неустойчивая занятость» охватывает такое большое количество областей, что по частям ее можно измерить лучше, чем целиком, но также и потому, что во многих странах мира эта статистика не собирается или не является жизнеспособной. Международная федерация профсоюзов химиков, энергетиков и горняков (ICEM) и Международная федерация металлистов (МФМ) провели исследование – первое было опубликовано в 2007, а второе в 2009 году – среди своих членских организаций на тему (суб)подрядного и заемного труда (ICEM) и неустойчивой занятости (МФМ). Результаты показали существенный рост такой занятости, а также выявили ряд конкретных связанных с нею проблем. Знаменательно то, что и МФМ, и ICEM получили заполненными необычно высокий процент разосланных ими анкет, и что (суб)подрядный, заемный труд и неустойчивые формы занятости четко воспринимались как растущее явление на всех континентах. Около 90 процентов респондентов указали, что СПЗТ или неустойчивая

²⁷ Содержание данного раздела в большей мере основано на обсуждениях и обмене опытом в Группе по отношениям найма Совета глобальных профсоюзов (СГП). Члены Группы просмотрели черновой вариант. Данная глава учитывает конкретные предложения, поступившие от Питера Россмана (IUF), Джени Холдкрофт (IMF), Фонса Ваньюенхойзе (ICEM) и Дуайта Джастиса (МКП).

занятость выросли за предшествовавшие пять лет²⁸.

В докладе, опубликованном в мае 2010 года Хартмутом Зайфертом и поддержанным японским Институтом профессионального обучения и политики в сфере труда, сравнивается рост «атипичной» занятости в Японии и Германии. Это тенденция, подкрепленная официальными правительственными данными, проиллюстрирована на Рисунках 8 и 9:

Схема 8: Тенденции атипичной занятости в Японии и Германии, 1991–2007 гг. (%)

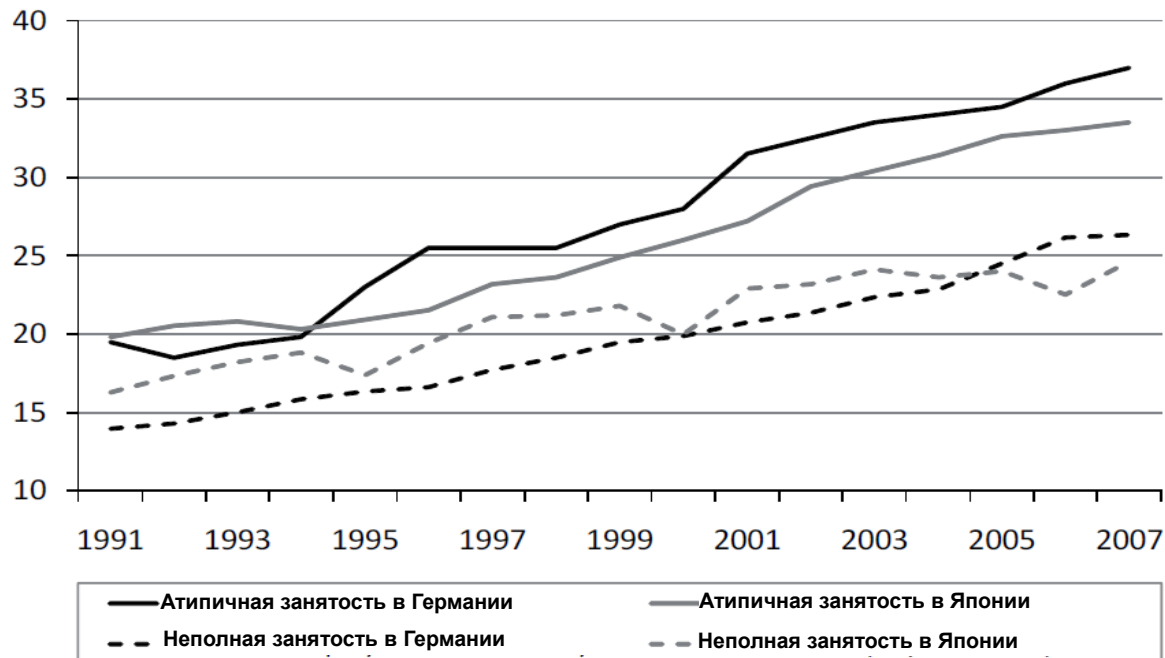
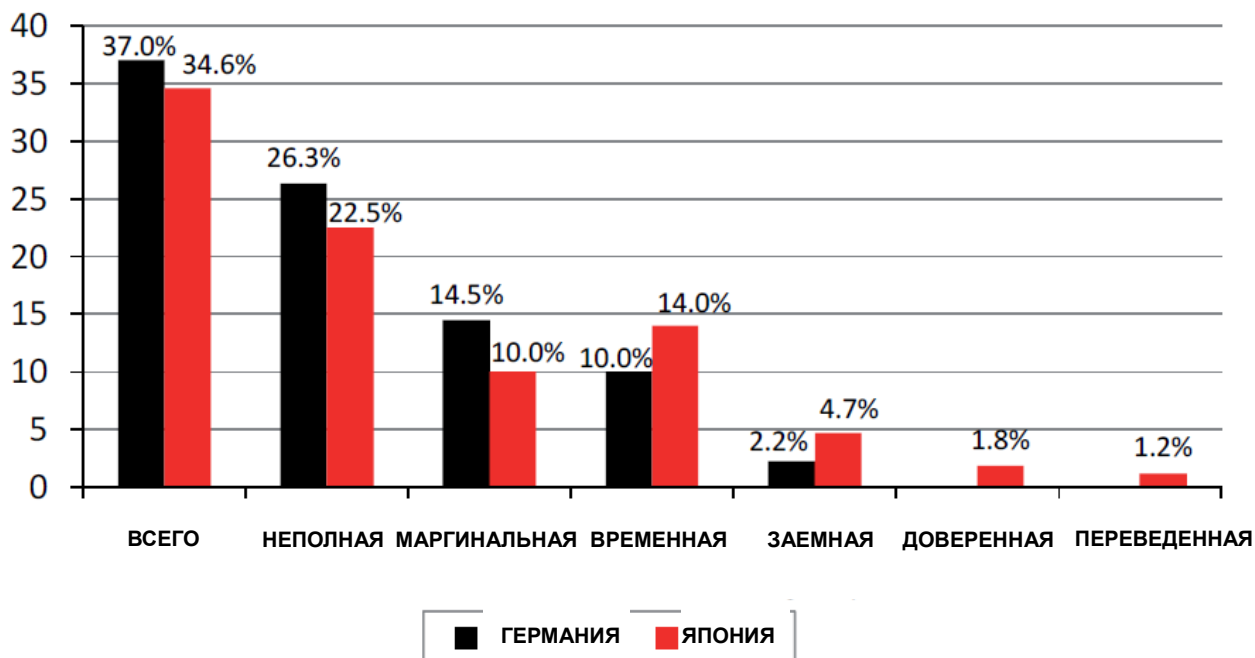


Схема 9 Атипичная занятость в Японии и Германии, 2007 г.



Неустойчивая занятость и кризис

На этом фоне растущей незащищенности занятости, ухудшения рынка труда и распространения различных форм неустойчивого трудоустройства ударил кризис. На его начальных этапах занятость быстро упала, и эти изменения часто производились с очень небольшими затратами для

²⁸ Краткое содержание отчета можно найти (на английском языке) по адресу: <http://cal.icem.org/images/documents/CALoverviewofresultssurvey.pdf>

работодателей. Им не пришлось вести переговоры о социальных пакетах с профсоюзами и/или правительствами для множества временных работников, особенно тех, которых поставили частные агентства занятости в рамках «треугольных» отношений найма. Найм работников превратился в коммерческую сделку, к тому же такую, которую было легче и дешевле расторгнуть, чем контракт на товары и услуги. Это неоспоримо ускорило и усугубило падение занятости во время кризиса. Сильно пострадали возможности трудоустройства для мигрантов, часто выполняющих работу на неустойчивой и незащищенной основе.

Неустойчивая занятость и восстановление экономики

До кризиса неустойчивая занятость в форме временной работы и непрямого найма давала компаниям возможность «корректировать» объем рабочей силы дешево и безболезненно (для себя). Во время кризиса многие из тех, кто были уволены в первую очередь, являлись временными работниками, чей статус позволял избавляться от них относительно беззатратно и легко.

Существует серьезная опасность – и уже появились признаки – того, что характерной чертой «восстановленной» экономики будет рост, а не снижение неустойчивой занятости. Неуверенный характер наметившегося восстановления может сделать найм «одноразовых» работников еще более соблазнительным для работодателей, просто на тот случай, если начнется новый спад.

Одной из причин, по которой восстановление экономики все еще не наступило, является продолжающееся сокращение инвестиций, даже несмотря на то, что уровень рентабельности во многих компаниях восстановился до предкризисного. Компании сидят на куче денег и используют низкие или даже отрицательные ставки процента, чтобы повышать дивиденды.

До, во время и, как можно предположить, после кризиса многие работодатели фактически переложили риски по целому ряду направлений с себя на работников. Различные формы временных и непрямых контрактов или иных договоренностей о найме сокращают обязательства и ответственность компаний и перекладывают их на плечи индивидуальных работников, которых вынуждают искать выход из тупика самостоятельно или, в исключительных случаях, с помощью государства. В этих случаях все затраты перекладываются на налогоплательщиков, а, учитывая то, что во многих странах налоги для категорий граждан с высокими доходами и для корпораций снижаются, это означает двойную жертву со стороны трудящихся. Это означает перенесение рисков и затрат на работников, индивидуально и коллективно.

Законодательный контекст, права и социальная защита

Трудовое законодательство основано на фундаментальной идее о том, что работник и работодатель не являются равносильными сторонами в своих отношениях. В этом состоит его отличие от коммерческих соглашений, которые, как считается, заключаются между равными. Основанием для применения трудового законодательства является признание наличия отношений найма. Трудовое законодательство, включающее законы, которые регулируют заработную плату, продолжительность рабочего времени, обеспечение гигиены и безопасности труда, является для общества главным средством защиты людей труда. Отношения найма также играют большую роль в системе, которую большинство стран использует для обеспечения социальной защиты своих граждан, когда речь заходит, например, о пенсионном обеспечении, услугах здравоохранения и пособиях по безработице.

Эрозия отношений найма и их подмена другими, часто треугольными, отношениями, нарушают расстановку сил и изменяют отношение людей к работе и занятости. Труд человека действительно становится «товаром», который можно покупать и продавать на рынке. А отсутствие стабильности и защищенности в жизни трудящихся способствуют и росту нестабильности и непредсказуемости всей экономики.

Отсутствие гарантий занятости создает напряженность в семьях и вызывает стресс на рабочем месте и вне него. Ряд исследований, посвященных воздействию неустойчивой занятости на здоровье человека, говорят о существенном увеличении числа связанных со стрессом заболеваний, затрагивающих как физиологию, так и психику. Например, Центр психического здоровья и борьбы с зависимостью (CAMH) в Торонто в рамках крупного проекта, осуществлявшегося для ВОЗ, заявляет, что

существуют убедительные свидетельства, заставляющие предположить, что работники, которые трудятся на рабочих местах с высокими требованиями, низким уровнем контроля над ситуацией и неадекватным вознаграждением в большей степени подвержены риску развития у них неврозов, депрессии или зависимости от наркотиков и алкоголя. На самом деле, вероятность развития того или иного психического заболевания у временных работников выше в три-четыре раза. Сопряженный с работой стресс в этой группе работников связан

также с повышением вероятности развития сердечнососудистых заболеваний на 50 процентов. Не удивительно, что уровень смертности среди временных работников также оказывается выше, чем среди постоянных.

Неустойчивые формы занятости могут также иметь очень конкретные последствия для реализации прав трудящихся, в частности, права на профсоюзное объединение и коллективное ведение переговоров. Правовая и институциональная база, на которой строятся коллективные переговоры и признание профсоюзов как переговорной стороны, так или иначе, зависит от отношений найма. Например, если нельзя установить, кто является работодателем, трудно определиться и с тем, как можно было бы создать профсоюз и вести коллективные переговоры. В некоторых странах целые категории работников в этой связи просто исключаются из сферы применения прав на профсоюзное объединение и ведение коллективных переговоров. Решения Комитета МОТ по свободе объединения в отношении Кореи, например, ясно указывают на связь между неустойчивой занятостью и потерей трудящимися своих профсоюзных прав.²⁹ Правительству Кореи еще предстоит отреагировать на это решение или последующие решения и запросы со стороны МОТ.

Однако даже если работники нанимаются напрямую, но имеют краткосрочные (временные) договоры найма, страху легко вытеснить в их сознании понимание ими своих собственных интересов. Угроза, что такой контракт, возможно, не будет продлен на новый срок, не может не замыкать все мысли на себе, и работники, которых с их рабочим местом или компанией связывают столь неустойчивые отношения, обычно считают, что не продержатся на работе достаточно долго, чтобы почувствовать все преимущества профсоюзного членства.

Работники, выполняющие работу на основе неустойчивой занятости, могут также обнаружить, что их статус закрывает для них доступ к некоторым элементам социальной защиты, например, к медицинскому страхованию или пенсионному обеспечению. Также могут оказаться ограниченными возможности для повышения профессионального уровня. Точно так же, как временный работник не видит особого смысла в том, чтобы «вкладываться» в компанию, и сама компания часто не хочет вкладывать средства в такого работника.

Не удивительно поэтому, что показатели охраны труда на предприятиях, где неустойчивая занятость начинает доминировать, катятся вниз. Отчасти это является следствием недостаточной подготовки и обучения работников, но, помимо этого, отражает еще и полную неразбериху в отношении функций и обязанностей – особенно это касается функций и обязанностей работодателя. Использование работников с атипичными трудовыми договорами способно снизить непосредственные затраты на рабочую силу на короткий период, но производительность труда может упасть, и социальные затраты (как следствие повышения уровней заболеваемости, травматизма и смертности) могут оказаться по-настоящему огромными.

Неустойчивая занятость и общество

Кризис помог прийти к пониманию некоторых тенденций, которые сложились задолго до его начала. По сути, они обнажают те слабости системы, которые содействовали возникновению кризиса. Злоупотребления, отсутствие стабильности и огромная цена финансового кризиса тяжким бременем легли на общества, которые и так становились все более хрупкими. Быстро росло неравенство доходов, и в течение многих лет на это явление, в большинстве случаев, закрывали глаза, не признавая его как серьезную проблему: все это воспринималось просто как цена, которую, видимо, приходилось платить за глобализацию, а глобализация имела и хорошие, и плохие стороны. Неравенство растет в большинстве стран. Это установлено ОЭСР в ее публикации *Растущее неравенство роста (Growing Unequal)*, а также в исследовании МОТ *Мир труда в 2008 году: неравенство доходов в эпоху финансовой глобализации*. Будучи далеко не единственным объяснением происходящего, неустойчивая занятость, тем не менее, является одной из причин того, что имущественное неравенство и экономическая несправедливость находятся на подъеме.

Неустойчивая занятость также неразрывно связана с происходящими изменениями во взглядах людей на вещи. Это явление не просто создает разницу в доходах и в социальной защищенности людей, оно является еще и одним из наиболее зримых признаков ослабления самой текстуры нашего общества. Оно неразрывно связано с растущим ощущением несправедливости и обмана. Это новое качество хрупкости и непредсказуемости подрывает стабильность, а также демократию и те институты, которые необходимы для ее поддержания. Общество заинтересовано в стабильности трудовых отношений и в

²⁹ Одно из наиболее значительных дел см. по адресу: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?hdroff=1>.

социальной справедливости. Именно это лежит в основе признания им особого характера отношений найма и отделения этих отношений от иных коммерческих договоренностей и сделок.

Трудно представить себе, что те серьезнейшие экономические, социальные и экологические проблемы, которые сегодня стоят перед обществом, можно решать, опираясь на ослабленные институты, включая институты социальные, такие как профсоюзы и объединения работодателей, на отчужденную, раздернутую на атомы рабочую силу и на неизменную непоследовательность в мышлении, в политике и в управлении.

Альтернативный взгляд

Экономическая и социальная политика

– Экономическая политика должна быть сосредоточена на полной, производительной и свободно избираемой человеком занятости. Это означает создание качественных рабочих мест, основанных на признанных отношениях найма. Кризис лишь подчеркнул то, что является проблемой уже долгое время, а именно: недостаток хороших, качественных рабочих мест.

– Системы социальной защиты должны распространяться на всех и быть достаточными, чтобы смягчать удар при падениях уровня занятости и снижать зависимость от неустойчивой занятости и ее последствий.

– Образование и профессиональная подготовка не гарантируют исчезновения неустойчивой занятости, но они помогают заложить прочный фундамент для роста уверенности в завтрашнем дне. Необходимы качественные услуги общественного пользования, которые обеспечат эффективное предоставление социальных услуг и помогут решить некоторые из проблем, которые не в состоянии решить рынок труда.

– Политика должна основываться на трехсторонних консультациях и выражать единодушные мнения, а не навязываться обществу в интересах отдельных групп.

Права и система управления

– Правительства должны следить за тем, чтобы трудовое законодательство действительно защищало тех людей, которые нуждаются в защите; оно должно обновить критерии, используемые для установления наличия отношений найма. Рекомендация № 198 о трудовом правоотношении, принятая в 2006 году, служит базой для этой работы.

– Многие работники оказываются за пределами систем правовой защиты по причинам ненадлежащего управления, включая слабую работу трудовых инспекций. Как и во многих других областях, законодательная защита зависит от надлежащим образом функционирующих правительств и качественных услуг общественного пользования.

– Допустимые сроки использования временных трудовых договоров и временных заемных работников должны ограничиваться таким образом, чтобы не быть чрезмерными.

– Временные работники должны быть охвачены коллективным договором, заключаемым на предприятии-пользователе.

– Необходимо принять меры к тому, чтобы обеспечить свободное осуществление работниками своих прав на свободу объединения и ведение коллективных переговоров с подлинными работодателями, которые сегодня часто восседают лишь в верхней точке пирамиды неустойчивых отношений найма.

Международные нормы трудового права: гарантии открытой мировой экономики

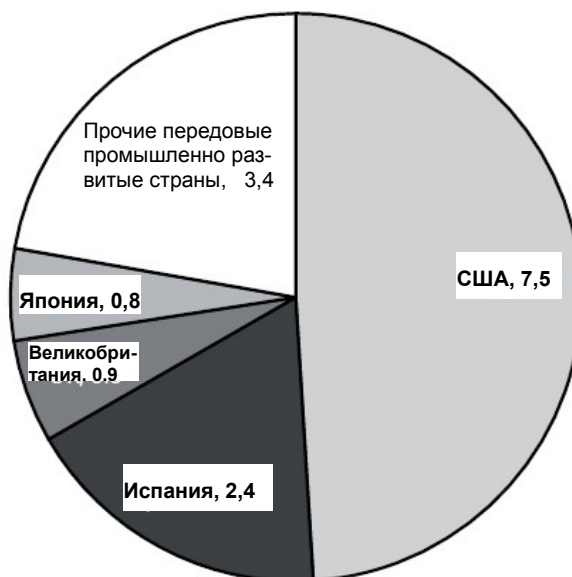
Франк Хоффер

За последние десятилетия рынки труда во многих странах были выведены из-под государственно-правового регулирования, и сила профсоюзов пошла на спад. Либерализация торговли и нерегулируемые рынки финансов, товаров и труда создали, подкрепляя друг друга, тенденцию к ослаблению регулирования. Снижение защищенности рынка труда и рост неустойчивой занятости привели к снижению доли заработной платы в национальном доходе и росту неравенства. Недостаточность опирающегося на трудовые доходы совокупного спроса, возникшая в результате этих порочных тенденций в области оплаты труда, преобразовалась в огромные профициты торгового баланса в одних странах и финансируемое за счет банковских кредитов потребление в других. Кризис доказал неустойчивость обеих этих тенденций.

Кризис показал не только то, что «благоволящие к работодателям» рынки труда не являются столь же благотворными для занятости населения, но и то, что они являются опасно проциклическими. В США и Испании, странах с неразвитой защищенностью рынка труда и масштабным использованием неустойчивых форм занятости, соответственно, экономический спад быстро привел к массовым сокращениям рабочих мест и зарплат. На эти две страны приходится две трети всей вызванной кризисом безработицы в промышленно развитых странах.

Правильно составленное трудовое законодательство выполняет двойную функцию, защищая работников от злоупотреблений рыночной властью, от опасных условий труда и своеволия работодателей, а также действуя в качестве автоматического стабилизатора колебаний на недостаточно регулируемом рынке труда. Однако в последние десятилетия в сфере регулирования мы наблюдаем «гонку ко дну». «Успехи» дерегулирования в одной стране вызывали в соседних странах упорное стремление пойти по тому же пути. Следует признать, что не все страны сворачивали свои системы государственно-правового регулирования в равной степени, и некоторые государства продолжали следовать по пути, сочетавшим высокий уровень защиты с высоким уровнем производительности, но ни одна из стран не избежала влияния общей тенденции к снижению уровня защищенности. Хотя отдельные страны и продемонстрировали, что сохраняют у себя определенное регуляционное пространство для маневра, в условиях сложившегося режима глобализации все испытали на себе давление, требующее снижения затрат на рабочую силу посредством ослабления механизмов защиты трудящихся на рынках труда. Это указывает на необходимость скоординированных действий для преодоления этой общей тенденции.

Рисунок 10 Рост безработицы в передовых промышленно развитых странах



Примечание: Изменение количества безработных в передовых промышленно развитых странах: 15,3 миллиона человек.
Источник: МВФ (2010).

В течение трех десятилетий, которые подготовили почву для Великой рецессии, доминировавшее в политических кругах мнение игнорировало или забывало о том, что считалось здравым смыслом 90 лет назад, когда была создана МОТ. В то время все соглашались в том, что являлось двумя

фундаментально необходимыми условиями для современной рыночной экономики: потребность ограничить власть частной собственности посредством принятия трудового законодательства на национальном уровне и потребность в международной координации этого регулирования, чтобы избежать возникновения «гонки ко дну». Устав МОТ отражает это мышление одним предложением:

отказ какой-нибудь страны предоставить трудящимся человеческие условия труда является помехой для других стран, желающих улучшить условия труда в своих странах. (Преамбула) (русский перевод, редакция 1986 года).

За последние десятилетия транснациональные компании и финансовые организации подорвали способность демократических обществ обеспечивать главенство народа и закона над «логикой рынка». Стремление к получению прибыли ценой благополучия общества становится приемлемой альтернативой, когда становится возможной безответственная практика ведения бизнеса. Устойчиво работающие предприятия, основанные на принципах коллективных переговоров, справедливой оплаты труда, недопущения дискриминации, уплаты налогов и соблюдения норм трудовых отношений проигрывают конкурентную борьбу тем, которые, не колеблясь, берут на работу детей, игнорируют минимальные размеры оплаты труда, уходят от налогов, обходят трудовое законодательство, не инвестируют достаточных средств в обеспечение охраны труда и защиту экологии и бессовестно эксплуатируют открытую мировую экономику, требуя для себя все более привилегированных условий при проведении инвестиций и перекладывая все возможные затраты на общество.

Чтобы избежать нечестной конкуренции необходимо единое для всех национальное трудовое законодательство. Это позволит направлять экономику, ориентируясь на модель роста, основанную на конкуренции в области инноваций и продукции, а не на эксплуатации. Международные нормы трудового права (НТП) дополняют и усиливают действия на национальном уровне. Они основаны на понимании того, что, в условиях глобальной экономики, регулирование на уровне отдельных стран должно быть гармонизировано и скоординировано в рамках международного процесса установления норм в сфере труда. Эти нормы служат гарантией против социального демпинга и содействуют укреплению доверия между народами, которое является краеугольным камнем стабильной открытой экономики. Открытые рынки можно поддерживать только в том случае, когда регуляционный арбитраж носит ограниченный характер. Если страны будут стремиться к профициту платежного баланса, систематически сдерживая рост заработной платы на уровне ниже уровня роста производительности труда, они либо приведут в действие мальстрем, засасывающий мировую экономику на самое дно, либо заставят другие страны принимать протекционистские контрмеры.

Чтобы избежать подобной ситуации, правительствам нужен механизм, который надежно обеспечивает некий минимум государственно-правового регулирования, единый для всех стран. Речь здесь идет не об установлении абсолютно идентичных единых норм, а о некоем обязательстве каждой страны соблюдать аналогичный подход к защите людей труда. Многие нормы трудовых отношений не предполагают существенных затрат и могут применяться во всех странах, независимо от уровня экономического развития; такие нормы включают в себя право на объединение в профсоюзы, право на защиту от дискриминации, право на проведение консультаций с трудящимися и работодателями, право трудящихся отказываться работать в условиях, угрожающих жизни и здоровью, право на безопасность контактов с химическими веществами, угрожающими здоровью, и пестицидами и право организаций трудящихся на получение доступа на предприятия. Другие нормы, связанные с охраной материнства, защитой от чрезмерной продолжительности рабочего дня и минимальным ежегодным оплачиваемым отпуском, имеют фундаментальное значение для здоровья трудящихся и не должны урезаться ни при каких обстоятельствах. Более того, многие из норм обеспечивают определенную степень гибкости при их применении, отражающую различия в уровне экономического развития. Например, охват ограниченного числа страховых случаев для определенного процента населения достаточен для ратификации конвенции о минимальном уровне социального обеспечения.

Использовать существующие инструменты, но сделать их более эффективными и актуальными

В 2009 году государства-члены МОТ установили набор норм трудовых отношений для восстановления экономики в рамках Глобального пакта о рабочих местах (ГПРМ). Они вновь подчеркнули значение основополагающих норм трудовых отношений как неотъемлемых прав человека, но при этом признали, что для создания регуляционного механизма для преодоления кризиса требуется гораздо более широкий пакет норм трудового права.

Нормы, включенные в ГПРМ, можно сгруппировать по четырем категориям:

1. *расширение прав и возможностей трудящихся* по защите своих интересов;
2. *экономическая политика и система управления* рынком труда;
3. *защита* трудящихся на рабочем месте;

4. *гарантирование* минимальных уровней оплаты труда и социальной помощи.

Ниже приводятся некоторые из ключевых норм трудовых отношений стандартов труда в каждой из этих категорий:

Расширение прав и возможностей трудящихся

Полное соблюдение свободы объединения и права на коллективное ведение переговоров является необходимым условием обеспечения возможности трудящихся защищать свои интересы.³⁰ Лишение трудящихся их фундаментального права на профсоюзное объединение и коллективное ведение переговоров квалифицируется как нечестная конкуренция. Именно поэтому Декларация о социальной справедливости подчеркивает, что:

нарушение основополагающих принципов и прав в сфере труда не может применяться или использоваться иным образом в качестве признанного и законного сравнительного преимущества.

Права трудящихся обретают смысл только в том случае, если работники защищены от запугивания и если они могут объединяться в профсоюз для осуществления этих прав. Таким образом, Конвенция № 154 требует от правительств, чтобы:

коллективные переговоры должны быть возможны для всех работодателей и всех категорий работников ... (и) органы и процедуры разрешения трудовых конфликтов создавались таким образом, чтобы содействовать коллективным переговорам. (Статья 5)

Однако миллионы трудящихся, особенно на малых и средних предприятиях (МСП), остаются неохваченными процессом коллективных переговоров, а в условиях глубокого кризиса, который мы переживаем в настоящее время, возможности индивидуального работника влиять на условия и оплату своего труда сведены к минимуму. Коллективные переговоры должны дополняться активной политикой в области занятости и правовым регулированием рынка труда, которое обеспечивало бы защиту от произвола работодателей.

Политика в области занятости и управление рынком труда

В последние десятилетия политики, в большинстве случаев, отказались от цели достижения полной занятости и повышения уровня жизни. Вместо этого, политика сосредоточилась на поддержании низкого уровня инфляции, повышении гибкости и либерализации капитала, товаров и рынков труда. В основе этого подхода лежит предположение о том, что перемещение фокуса политики с «достижения результатов для людей» на создание более эффективных институтов даст, в конечном счете, более высокие результаты. Подход этот оказался на поверку неверным и дорогостоящим. Конвенция № 122 призывает правительства:

В целях стимулирования экономического роста и развития, повышения уровня жизни, удовлетворения потребностей в рабочей силе и ликвидации безработицы и неполной занятости каждый Член Организации провозглашает и осуществляет в качестве главной цели активную политику, направленную на содействие полной, продуктивной и свободно избранной занятости. (Статья 1)

Качество рынка труда зависит в равной степени как от проработки законов, так и от обеспечения их применения. В частности, в сфере труда с ее неравной расстановкой сил за столом переговоров необходимым элементом становится эффективно работающая трудовая инспекция. Конвенция № 81 обязывает государства-члены создавать у себя трудовые инспекции, располагающие достаточными ресурсами и квалифицированными кадрами.

обеспечение применения положений законодательства в области условий труда и безопасности работников ... как, например, положений о продолжительности рабочего дня, заработной плате, безопасности труда, здравоохранении и благосостоянии, использовании труда детей и подростков и по другим подобным вопросам (Статья 3)

Защита трудящихся

Во время любого кризиса большое распространение получает практика разрыва отношений найма без согласования альтернативных решений или без выплаты достаточной компенсации.³¹ Конвенция № 158

³⁰ Конвенции МОТ №№ 87 и 98.

³¹ Конвенции МОТ №№ 158 и 173.

призывает к установлению надлежащей процедуры для любых расторжений трудовых договоров и обеспечивает защиту от увольнения без уважительной причины:

Трудовые отношения с работниками не прекращаются, если только не имеется законных оснований для такого прекращения, связанного со способностями или поведением работника или вызванного производственной необходимостью предприятия, учреждения или службы. (Статья 4)

Членство в профсоюзе или профсоюзная деятельность, а также критерии, не связанные с работой, например, гендерная или этническая принадлежность или политические взгляды однозначно исключаются из числа уважительных причин. В случае прекращения трудовых отношений по экономическим причинам, работодатель обязан:

своевременно предоставить соответствующим представителям работников относящуюся к этому вопросу информацию, включая информацию о причинах предполагаемых увольнений, числе и категориях работников, которых это может коснуться, и сроке, в течение которого они будут произведены. (Статья 13)

Во время кризиса число банкротств растет и, к сожалению, во многих случаях трудящиеся теряют работу и страдают от невыплаты заработной платы и пособий, включая оплачиваемый отпуск. Конвенция № 173 обеспечивает, по крайней мере, приоритетность требований работников в случае банкротства:

В случае неплатежеспособности предпринимателя требования трудящихся, вытекающие из трудовых отношений, защищаются на основе привилегии, то есть таким образом, чтобы они удовлетворялись из активов неплатежеспособного предпринимателя до того, как будут удовлетворены требования непривилегированных кредиторов. (Статья 5)

Гарантии минимального уровня дохода и продолжительности рабочего времени

С целью избежать неуклонного снижения заработной платы и ухудшения условий труда Конвенции МОТ предлагают ряд минимальных требований:

Продолжительность рабочего времени лиц, занятых на любом государственном или частном промышленном предприятии или в любом из его филиалов ... не может превышать восьми часов в день и сорока восьми часов в неделю. (Конвенция 1, Статья 2)

Сегодня, спустя примерно 91 год после принятия Конвенции № 1, это положение остается мечтой для миллионов трудящихся. Работодатели часто, особенно во время кризисов, увеличивают продолжительность рабочего времени, не повышая при этом зарплаты. Законодательное регулирование максимальной продолжительности рабочего времени является самым эффективным способом защиты работников от чрезмерной продолжительности рабочего времени, которая наносит вред их здоровью и лишает их жизни за пределами предприятия.

Правительства могут и должны играть жизненно важную роль в предотвращении неуклонного давления в сторону понижения заработных плат. Так, конвенция № 94, гласит, что государственные контракты должны:

содержать статьи, гарантирующие соответствующим работникам заработную плату (включая надбавки), продолжительность рабочего времени и другие условия труда, которые не менее благоприятны, чем условия, установленные в данном районе в отношении работы аналогичного характера в соответствующей профессии или отрасли промышленности:

- (a) либо коллективным договором;
- (b) либо арбитражным решением;
- (c) либо законодательством страны. (Статья 2)

Все трудящиеся имеют право и потребность получать заработную плату на уровне, по крайней мере, прожиточного минимума. Конвенция МОТ № 131 не призывает к установлению единой для всего мира минимальной заработной платы, но обязывает все правительства установить минимальный размер оплаты труда, который учитывает:

потребности работников и их семей, принимая во внимание общий уровень заработной платы в стране, стоимость жизни, социальные пособия и сравнительный уровень жизни других социальных групп. (Статья 3)

Установление механизма определения заработной платы в соответствии с данной Конвенцией содействует созданию антидефляционного общемирового минимального уровня оплаты труда, который в полной мере учитывает различия в уровне экономического развития и при этом обеспечивает право трудящихся на прожиточную минимальную зарплату.

Постепенное расширение сферы действия систем социального обеспечения, очерченное в Конвенции № 102, а также предложенная МОТ концепция минимального уровня социальной защиты имеют ключевое значение для поддержания доходов населения и автоматической стабилизации экономики, так как социальные выплаты и особенно пособия по безработице помогают поддерживать определенный уровень доходов во время экономического спада и обеспечивают семьи базовой социально-экономической защитой.

Международные нормы трудового права потенциально являются мощным средством совершенствования глобального управления и установления доверия между странами, которые необходимы, чтобы обеспечить принятие всеми странами таких норм трудовых отношений – адаптированных к их уровню экономического развития, – которые позволят избежать «гонки ко дну». Очевидно, что для решения проблем, вытекающих из новых тенденций в мировой экономике, таких как работа в удаленном режиме за пределами одной страны, глобальные цепочки поставок, заключение международных коллективных соглашений, социальной обеспечение для работников теневой экономики и так далее, требуются дополнительные нормы трудовых отношений. Однако повсеместная ратификация существующих Конвенций МОТ внесла бы большой вклад в создание скоординированной системы глобального управления. Ратифицируя Конвенцию МОТ, правительства берут на себя обязательство перед международным сообществом применять определенные нормы трудовых отношений и поддерживать этот их уровень в обозримом будущем (денонсация Конвенции допускается не раньше, чем через десять лет после ее ратификации). Серьезный подход к ратификации и применению норм трудового права помог бы обеспечить равные для всех правила игры и повысить готовность всех стран держать свои границы открытыми для товаров и услуг из-за рубежа.

Нынешний кризис должен стать тем моментом, когда правительства объединяются и укрепляют свою приверженность международным нормам трудового права с целью поддержания и укрепления глобализации как открытого и справедливого процесса.

Существующие механизмы МОТ явно недостаточны для достижения масштабной ратификации и применения международных норм трудового права. Почти все правительства голосовали за принятие большинства конвенций на Международных конференциях труда. Но очень часто они не делают следующего шага, которым является ратификация.

Правительствам следует рассмотреть принятие новой декларации МОТ с единственной целью повысить приверженность стран делу ратификации и применения существующих норм трудового права и их потенциал в этой области. Существующий надзорный механизм оказался недостаточным для обеспечения высоких уровней ратификации, которые многие государства-члены МОТ считают желательными. Такая инициатива предполагает проведение трудных переговоров, но, учитывая значение универсальных норм трудовых отношений для дальнейшей поддержки открытых экономик, иной альтернативы, как представляется, нет. Ниже содержится предложение по открытию этих дебатов:

Вставка 3 Содействие принятию Декларации о нормах трудового права

Признавая, что непредставление какой-либо страной трудящимся человеческих условий труда является препятствием для других народов, желающих улучшить положение трудящихся в своих странах;

признавая, что повсеместное применение международных норм трудового права является важным условием для устойчивого развития открытой, опирающейся на закон мировой экономики;

признавая, что за более чем 90 лет своего существования действующий свод международных норм трудового права не получил достаточного уровня ратификаций, и обеспечение строгого соблюдения этих норм не поставлено на должный уровень;

Государства-члены пришли к соглашению возобновить усилия по достижению всеобщей ратификации международных норм трудового права как уставной цели организации.

С целью установления единого минимального законодательного уровня в области социальных и трудовых прав, настоящая Декларация призывает все государства-члены взять на себя обязательства по выполнению нижеследующих мер и задач, направленных на достижение этой цели.³²

1. Государства-члены внесут все нератифицированные современные Конвенции МОТ на рассмотрение своих национальных парламентов с целью принятия соответствующих законов или иных действий. Для целей настоящей Декларации, это также распространяется на те конвенции, которые были уже внесены на рассмотрение парламента в прошлом.

³² Конвенции МОТ №№ 94, 95, 97, 102, 131, 143, 158 и 173.

Двенадцать конвенций, определенные как основополагающие и приоритетные в Декларации о социальной справедливости, должны быть внесены для ратификации в течение 12 месяцев со дня принятия настоящей Декларации. Затем в течение следующих 24 месяцев должны быть внесены конвенции, определенные Административным Советом (март 2009 года) как особо актуальные для преодоления кризиса и восстановления экономики. И наконец, все современные конвенции должны быть внесены для ратификации не позже, чем через пять лет после даты принятия настоящей Декларации.

2. Государства-члены (за исключением наименее развитых стран (НРС)), не внесшие указанные инструменты для ратификации в установленные сроки, должны поддержать усилия по содействию ратификации посредством уплаты ежегодного взноса в размере 0,000001 процента от своего ВВП за каждую невнесенную конвенцию в Фонд содействия ратификации международных норм трудового права, созданный под эгидой МОТ.

3. С целью содействия ратификации и применению современных конвенций Государства-члены – за исключением НРС – будут вносить в Фонд ежегодный взнос в размере 5 процентов от их текущего членского взноса. Данный взнос будет уплачиваться в течение 10 лет после принятия настоящей Декларации.

4. Государства-члены могут запросить у фонда предоставления им финансового и технического содействия для целей ратификации и применения конвенций МОТ.

5. Двадцать процентов средств фонда будут зарезервированы для организаций трудящихся и работодателей, которые могут обратиться в фонд за финансовой поддержкой для проведения общенациональной информационно-пропагандистской работы в целях содействия ратификации и применению международных норм трудового права.

6. Государства-члены (за исключением НРС), которые, согласно заключению Комитета экспертов МОТ, не обеспечивают применения ратифицированной конвенции в полной мере, должны будут уплатить взнос, указанный в Статье 2. Комитет экспертов в следующем цикле отчетов даст новое заключение о том, применяется ли конвенция в полной мере. В случае отрицательного повторного заключения, взнос сохраняется. Правительства могут оспорить решения Комитета экспертов в Международном суде ООН.

7. Международное бюро труда (МБТ) сделает данный механизм контроля за выполнением Декларации приоритетным в своей работе по оказанию технического содействия и станет активно поддерживать и поощрять усилия правительств, организаций трудящихся и работодателей по повышению уровня ратификации и применения международных норм трудового права (МНТП).

8. МБТ представит промежуточные отчеты и ходе выполнения настоящей Декларации через три и шесть лет после ее принятия. Итоговый отчет будет представлен по истечении 10 лет.

9. МБТ будет вручать сертификат Достойного Труда за реализацию минимальных требований по ДТ на законодательном уровне тем Государствам-членам, которые ратифицировали и, согласно заключению Комитета экспертов, применяют основополагающие конвенции и не менее трех четвертей всех остальных современных конвенций МОТ. Сертификат Достойного Труда требует подтверждения со стороны МОТ каждые пять лет.

10. После того как не менее 50 процентов Государств-членов завершат вышеупомянутый механизм выполнения Декларации, Государства-члены рассмотрят на Международной конференции труда вопрос о том, сохраняют ли конвенции, не набравшие, по крайней мере, двадцати ратификаций или ратифицированные менее чем 25 процентами всех Государств-членов свою актуальность.

11. Государства-члены соглашаются внести в Устав необходимые поправки, которые установят, что неуплата взносов, предусмотренных Статьями 2 и 6 настоящей Декларации, будет иметь для их права голоса в МОТ те же последствия, что и неуплата их членского взноса.

Адаптация скандинавской модели

Томас Карлен

До 1990-х годов обычно считалось, что Скандинавская модель дает хорошие результаты. Она генерировала высококачественную занятость, устойчивый рост, сильное государство всеобщего благоденствия и самое равноправное распределение доходов в промышленно развитом мире.³³ Однако начиная с 1991 года Северные страны оказались в глубоком экономическом кризисе. Международное сообщество стало придерживаться совсем иного мнения: социально ориентированная Скандинавская модель не была ни конкурентоспособной, ни устойчивой в условиях глобализированной экономики. Поэтому такие организации как ОЭСР дали рекомендации повысить уровень гибкости и конкуренции на рынках товаров и труда. Главные цели профсоюзов, которые хорошо послужили странам Северной Европы в предшествовавшие четыре десятилетия, – в частности, защита занятости, рост реальной заработной платы в соответствии с ростом производительности и щедрые пособия по безработице – все были объявлены инструментами уничтожения рабочих мест.

Сегодня эта картина существенно изменилась: Скандинавские страны снова оказались в первых строках международных рейтингов в области социально-экономического развития. Даже хотя многие экономисты по-прежнему верят в нерегулируемую экономику, высокий уровень гибкости и менее щедрые пособия, опыт Северных стран свидетельствует: альтернатива есть. Сочетание высокого уровня занятости, конкурентоспособных компаний, сильных профсоюзов, эффективно действующей системы государственного социального обеспечения и широкого равенства доходов является возможным.

Показатели стран Северной Европы в годы кризиса

На начальном этапе нынешнего мирового финансового кризиса Северные страны, за исключением Норвегии, пострадали от падения мирового спроса больше, чем страны ОЭСР в целом. Это всего лишь результат того, что они представляют собой небольшие открытые экономики, подверженные воздействию международной конкуренции, но продолжающие двигаться вперед благодаря высокому уровню специализации в областях, дающих конкурентные преимущества (Gylfason et al. 2010). Представляется, что Скандинавские страны выходят из кризиса более быстрыми темпами, чем многие другие страны ОЭСР.

В отношении ВВП, темпы его роста в Скандинавских странах за прошедшее десятилетие (2000 – 2009) были несколько выше, чем в среднем по ОЭСР: 1,9 процента в сравнении с 1,7 процента. Одним из объяснений этого является стимулирование повышения производительности труда. В промышленных секторах, представленных на международных рынках, уровни производительности и роста с регионе относятся к самым высоким в мире, особенно в Швеции и Финляндии.

Северные страны долгое время возглавляли мировые рейтинги конкурентоспособности. В последнем Глобальном докладе о конкурентоспособности на Всемирном экономическом форуме Швеция фигурировала на втором места, Финляндия и Дания вошли в первую десятку, а Норвегия отстала совсем ненамного. Это доказывает, что страны с регулируемыми рынками труда, высокими налогами, сильными профсоюзами и щедрыми схемами социальной поддержки могут быть одними из наиболее конкурентоспособных экономик мира. Если высокие налоги используются для предоставления населению образования мирового класса и эффективной системы социальных гарантий, то конкурентоспособность в итоге выигрывает, а не оказывается подорванной.

Страны Северной Европы также достигли высоких уровней занятости населения (см. Таблицу 4). в 2008 году, за год до того, как кризис ударил по рынкам труда, уровень занятости составлял от 71,3 процента в Финляндии до 75,7 процента в Швеции и до 78,1 процента в Дании и Норвегии. Средний показатель по ОЭСР равнялся 66,5 процента. С тех пор уровни занятости в Скандинавских странах упали, как и во всех остальных странах ОЭСР. Даже несмотря на то, что для некоторых категорий трудящихся дела по-прежнему обстоят лучше, чем для других, уровни занятости в регионе оказываются выше средних по ОЭСР для всех категорий работников.

Резюмируя вышесказанное, следует отметить, что страны Северной Европы успешно сочетают эффективность и рост экономики с ограниченным объемом трудовых конфликтов, высокими уровнями занятости, справедливым распределением доходов, социальным единством и высоким уровнем социальной мобильности (Andersen et al. 2007). Тем не менее, Скандинавская модель столкнулась с

Таблица 4 Уровни занятости в 2008 году (% населения по каждой категории)

³³ Скандинавские страны включают Швецию, Данию, Норвегию, Финляндию и Исландию. Несмотря на то, что между странами существуют значительные различия, они также имеют поразительно сходные черты.

Страна	Итого 15–64 года	Мужчины 15–64 года	Женщины 15–64 года	Молодежь 15–24 года	Возраст 55–64 года	«Короткое» образование * 25–64 года
Дания	78.1	81.9	74.3	67.0	57.0	69.4
Финляндия	71.3	73.4	69.0	46.4	56.4	59.3
Норвегия	78.1	80.6	75.4	58.0	69.3	66.0
Швеция	75.7	78.1	73.2	45.9	70.3	66.2

Примечание: *Образование ниже среднего специального.
Источник: ОЭСР.

серьезными трудностями, такими как относительно низкие уровни занятости для определенных категорий трудящихся, например, иммигрантов и работников с инвалидностью, а также высоким процентом учеников, бросающих школу. Еще одной сложной задачей является ускорение роста производительности труда в секторе услуг, где сосредоточены многие из вновь создаваемых рабочих мест, с целью обеспечить повышение реальной заработной платы и уровня жизни работников этого сектора в будущем.

Основы скандинавской модели

Скандинавская модель традиционно строится на семи опорах. Эти опоры играют жизненно важную роль для обеспечения ее социально-экономических показателей, ее эффективности и законности. К ним относятся:

1. Одной из черт Скандинавской модели является *высокая плотность профсоюзного членства* и сильное профсоюзное движение. Несмотря на некоторое снижение, плотность профчленства остается по-прежнему высокой, около 70% в Скандинавских странах в целом. Важной причиной этого является то, что фонды страхования от безработицы находятся в ведении профсоюзов (Гентская система), за исключением Норвегии, где плотность профчленства ниже, чем в соседних странах, на уровне чуть выше 50 процентов.
2. *Широко распространенные коллективные соглашения*, устанавливающие нормы трудовых отношений, снижают потребность в государственном регулировании рынка труда: правительство вмешивается только тогда, когда это абсолютно необходимо. На самом деле, коллективные соглашения, отражающие потребности отрасли или компании, обеспечивают большую гибкость, чем законодательство. Тем не менее, правительство играет важную содействующую роль, устанавливая некоторые минимальные нормы, поддерживая щедрую систему государственного социального обеспечения и институты для трехсторонних консультаций.
3. *Политика солидарной заработной платы* означает, по сути, равную оплату труда равной стоимости. Для достижения этой цели в разных Скандинавских странах имеются разные механизмы, но сам принцип соблюдается во всем регионе. В случае Швеции, общенациональные коллективные соглашения или скоординированные отраслевые соглашения устанавливают зарплату на уровне, едином для всей отрасли. Фирмы, конкурирующие на международных рынках, для получения прибыли вынуждены фокусироваться на производительности, инновациях и высокой эффективности. Конкурентоспособные предприятия генерируют налоговые поступления в казну, которые помогают финансировать государство всеобщего благосостояния. Однако эта система также предполагает, что низкопроизводительным бизнесам, которые сталкиваются с международной конкуренцией, трудно выжить, если только они не улучшают свои экономические показатели, инвестируют в технологии или повышают качество своего человеческого капитала. Фирмы, которые не могут адаптироваться, неизбежно испытают сокращение числа своих работников (Bergström 2009). Другими словами, вся система специально сконструирована таким образом, чтобы обеспечить сдвиг занятости от предприятий с низкой производительностью труда на высокопроизводительные предприятия. Система имеет дополнительный элемент гибкости в виде коллективных переговоров на уровне предприятия, которые не позволяют общенациональному коллективному соглашению, фиксирующему минимальные нормы по условиям и оплате труда, стать потолком для этих норм и следят за тем, чтобы зарплата работников продолжала развиваться в соответствии с уровнем производительности на предприятии.
4. В результате реструктуризации для работников возникает риск безработицы. Цель *активной политики на рынке труда* состоит в том, чтобы помочь тем, кто потерял работу, трудоустроиться вновь.

Это включает целевые образовательные программы, профессиональную подготовку и субсидируемую занятость. Политика нацелена на то, чтобы облегчить проведение структурной перестройки и повышение способности к переходу на другую работу, сокращая расходы на структурные изменения и сохраняя контакт лишившегося работы лица с рынком труда.

5. *Щедрые пособия по безработице* необходимы для содействия переходу трудящихся от рабочих мест, которые сокращаются, к рабочим местам, которые создаются. Они одновременно делают этот переход возможным и придают структурным переменам законный характер в глазах работников, которых они затрагивают. Щедрые пособия по безработице также способствуют поддержанию низкой разницы в доходах и снижают риск обеднения. С другой стороны, право на получение пособия по безработице уравнивается встречным обязательством безработных настойчиво искать работу. Наличие таких условий для получения пособия является центральным стержнем всей системы. Разумеется, щедрые пособия по безработице также действуют как важный автоматический стабилизатор во время экономического спада.

6. *Скандинавские «государства всеобщего благоденствия»* опираются на доступные для всех гарантии доходов и услуги общественного пользования, финансируемые, главным образом, за счет налогов. Одним из руководящих принципов политики в этой области является «принцип занятости» в противоположность «принципу льгот»; это, по сути, означает, что безработные должны прилагать все усилия к тому, чтобы трудоустроиться, даже быть готовыми переехать, чтобы получить работу, а взамен они получают широкую помощь в поиске работы и поддержку щедро финансируемых программ в рамках активной политики на рынке труда. Эта система социального обеспечения способствует защищенности людей в переходный период, их мобильности и снижению косвенных затрат на рабочую силу. Она также помогает удерживать разницу в доходах на невысоком уровне и обеспечивать высокий уровень социальной мобильности.

7. Без масштабных *государственных инвестиций в человеческий капитал*, Скандинавская модель не смогла бы выжить в глобализованном мире с его постоянными структурными изменениями. Ни одна страна Северной Европы не приняла идею о том, что конкуренция на основе снижения зарплаты является жизнеспособной стратегией. Вместо этого, инвестиции в образование и профессиональную подготовку считаются ключевым фактором высокой производительности. Высокообразованная рабочая сила, одна из черт Скандинавской модели, облегчает адаптацию к меняющимся обстоятельствам, позволяя без труда повышать уровень квалификации посредством дополнительной подготовки (Gylfason et al. 2010). Это также наилучший способ избежать бедности (Sapir 2005).

Защищенность в переходный период

Основой модели является сочетание коллективного разделения рисков на национальном уровне с открытостью для глобализации и конкуренции (Andersen et al. 2007). Коллективное разделение рисков делает глобализацию приемлемой для граждан, позволяя и компаниям, и работникам выигрывать от структурных изменений, новых рынков, роста производительности и постоянного повышения реальной заработной платы. Поэтому протекционизм не получает в Северных странах сколь-нибудь серьезной поддержки. Это позитивное отношение к глобализации отражается в опросах «Евробарометра», которые показывают, что страны Северной Европы, в сравнении со средними показателями по 27 странам ЕС, значительно более позитивно настроены в отношении глобализации и тех возможностей для экономического роста, которые она открывает.³⁴

Рынки труда Северных стран гибки и динамичны. Хорошо известна датская система, получившая название «флексикьюрити» или «гибкая защищенность», нацеленная на достижение баланса между гибкостью рынка и защищенностью трудящихся. Но и другие страны Северной Европы имеют аналогичные механизмы и законы о защите занятости, которые являются не слишком строгими (Sapir 2005; Gylfason et al. 2010). Модель поощряет рационализацию и эффективность, но требует взамен государственных инвестиций в образование и активной политики на рынке труда. Можно даже пойти еще дальше и утверждать, что Скандинавская модель выстроена таким образом, чтобы в ней могла реализовываться концепция «созидательного разрушения», которую Шумпетер описывал как фундаментальную динамику капитализма.³⁵ Поскольку Скандинавская модель сфокусирована на управлении переходными состояниями рабочей силы, «защищенность» лежит в плоскости возможности людей трудоустроиваться, а не защиты существующих рабочих мест. Модель разработана для

³⁴ В опросе весной 2010 года, 82% шведов, 87% датчан и 71% финнов полностью согласились с тем, что глобализация открывает возможности для экономического роста, по сравнению с средним показателем 56% в 27 странах ЕС. См. также Sapir (2005).

³⁵ Шумпетер, *Капитализм, социализм и демократия* (1942). Модель Рена-Майднера, ставшая важным вкладом в Скандинавскую модель, была разработана экономистами Гестой Реном и Рудольфом Майднером в национальном профцентре Швеции LO в начале 1950-х годов и может считаться примером «созидательного разрушения».

облегчения реструктуризации, а государственное социальное обеспечение и социальные партнеры следят за тем, чтобы в распоряжении потерявших работу трудящихся были меры, которые поддержат их и помогут найти новую работу. Возникающие в результате общая атмосфера доверия и ощущение справедливости, когда речь заходит о целях социальной защиты, образуют фундамент для эффективно функционирующей комбинации гибкости и защищенности.

В проведенном Андрэ Сапиром анализе различных европейских социальных моделей Скандинавская модель является единственной, которая одновременно обеспечивает эффективность, в плане высоких уровней занятости, и равенство, в плане низкого риска обеднения.³⁶ В конечном счете, однако, социально экономическая система должна быть также устойчивой и прочной. Модели, не обеспечивающие эффективность, являются просто нежизнеспособными перед лицом того постоянно растущего бремени, которым ложатся на государственные финансы последствия глобализации, технологического прогресса и старения населения. Уровень государственного долга как процента от ВВП относительно низок в странах Северной Европы в сравнении с другими странами, даже после двух лет кризиса. Другим признаком устойчивости модели является то, как общественность воспринимает процесс глобализации.

Какие уроки можно извлечь из скандинавской модели?

Успех Скандинавских стран показывает, что хорошо регулируемые рынки труда и эгалитарные экономики со сложными и широкими системами государственной поддержки населения и коллективными соглашениями вполне способны утвердиться в мире глобальной конкуренции. Тем не менее, Скандинавская модель имеет свои изъяны и проблемы, и политики и социальные партнеры сталкиваются с серьезными трудностями, требующими постоянных корректировок.

Может ли Скандинавская модель копироваться или экспортироваться? Успешное функционирование и корректировку Скандинавской модели нельзя отнести на счет каких-то единичных факторов или конкретных политических решений. Это модель, которая эволюционировала более ста лет, начиная с образования профсоюзов в конце девятнадцатого века, избрания социал-демократических правительств в 1930-х годах и распространения государств всеобщего благоденствия в 1970-х. Развитие Скандинавской модели тесно связано с сильным социал-демократическим рабочим движением, даже несмотря на то, что многие реформы этой системы опирались на широкие социальные и политические компромиссы. Она отражает институционализированное взаимодействие между организациями работодателей, профсоюзами и правительствами. Это сделало возможным развитие политики, основанной на принципе постепенности, политики, которая является последовательной, сбалансированной и учитывающей интересы всех членов общества. Важнее всего, наверное, то, что это сделало возможным построение устойчивых коалиций для проведения реформ в экономике и рынке труда, обеспечивших этим реформам легитимность и поддержку общества, которые необходимы для осуществления болезненных перемен (Dølvik 2007).

Таким образом, было бы очень трудно просто «пересадить» Скандинавскую модель во всей ее полноте в страны с совсем другой историей, традициями и институтами. Однако, как утверждает ранее в этой главе Дэвид Коутс, понимание Скандинавского режима занятости действительно позволяет политикам других стран поразмыслить над тем, как сделать рынки труда более открытыми для всех. Практическое применение принципа неизбежно будет различаться, но у политиков нет иного выбора, кроме как обратить свой взгляд на систему начального формирования профессиональных навыков, обучение в течение жизни, баланс власти между капиталом и трудом, ту степень, в какой устраняются неоправданные различия [в зарплате] между категориями трудящихся, щедрость пособий по безработице и эффективность активных государственных программ на рынке труда в деле возвращения безработных к устойчивой, качественной занятости. Другими словами, нет никаких причин, по которым другие страны не могли бы черпать в Скандинавской модели вдохновение, даже если они разрабатывают политические решения, которые выглядят совсем по-иному. В ЕС особенно, страны-члены должны бы применять открытый метод координации политики на рынке труда, учась на успехах и ошибках друг друга. Этот общий подход имеет немало достоинств, к тому же он получил отражение в деятельности ОЭСР. Это означает, что можно избежать опасностей *pensée unique* и создать долгожданное пространство для рассмотрения политических альтернатив. Эклектичный подход к обучению на основе успехов и ошибок друг друга станет необходимым условием в разработке посткризисной модели экономики. Именно поэтому успехи Скандинавской модели сохраняют свое значение в то время, когда и промышленно развитые, и развивающиеся страны задумываются над тем, как должна развиваться политика в течение следующего десятилетия

³⁶ Sapir (2005). В данном отчете Скандинавская модель включает Северные страны, входящие в ЕС: Швецию, Данию и Финляндию, но также и Нидерланды.

Включение вопроса о балансе между работой и личной жизнью в политическую повестку дня пост-неолиберальной эры

Клэр Куртей

Введение

За последние тридцать лет участие женщин на рынке труда выросло практически повсюду. Особенно в развивающихся странах женщины, часто воспринимаемые как более дешевая и послушная рабочая сила, в огромных количествах устраиваются на работу в экспортных отраслях экономики. Эта ситуация, однако, не должна затенять тот факт, что, в среднем, уровень безработицы среди женщин выше, чем среди мужчин и что, в общем и целом, женщины чрезмерно широко представлены в неустойчивых формах занятости, имея меньше прав и ограниченный доступ к социальной защите.

По оценкам МОТ, доля женщин, представленных на рынке труда, во всем мире составляет 52 процента, что контрастирует с этим показателем для мужчин – 77 процентов. Отмечаются значительные различия между регионами: если в странах Северной Европы на рынке труда представлены почти 75 процентов всех трудоспособных женщин, в арабском мире доля женщин, занятых наемным трудом, составляет всего 23 процента. Имеющиеся данные также указывают на снижение гендерной разницы в уровне занятости среди молодежи. Например, в ЕС эта разница оценивается на уровне 6 процентных пунктов для лиц в возрасте от 15 до 24 лет, тогда как для лиц в возрасте от 54 до 65 лет она составляет почти 18 процентных пунктов.³⁷

Все данные по разным странам, похоже, указывают на то, что повышение уровня занятости среди женщин складывается в уверенную тенденцию. Многие профсоюзы объявили традиционную модель семейного хозяйства, где мужчина зарабатывает, а женщина ухаживает за домом и домашними, устаревшей. Действительно, семейные хозяйства с двойным источником доходов стали распространенным явлением во многих странах. Другой столь же устойчивой тенденцией – как в промышленно развитых, так и в развивающихся странах – является рост числа семейных хозяйств, возглавляемых женщинами.

Хотя участие женщин в оплачиваемом труде – явление позитивное, оно ложится тяжелым бременем на женщин, которым приходится сочетать семейные обязанности с профессиональными. Поскольку они работают и вне дома, у женщин остается меньше времени для выполнения работ по дому и по уходу, которые по-прежнему лежат на их плечах. Кроме того, изменились структуры семей, нарушив традиционный уклад, при котором члены растущей семьи женского пола помогали матери в выполнении домашних обязанностей. Эта тенденция, носящая более выраженный характер в развивающихся странах, сделала положение работающих женщин еще более трудным.

Кризис услуг по уходу

Программа рыночных фундаменталистов не смогла адекватно учесть потребности работающих женщин. Рынок оказался неспособным уравновесить предложение и спрос, создав гигантский дефицит в сфере услуг по уходу практически во всех странах. В беднейших странах мира этот дефицит часто покрывается за счет работников неформальной экономики, имеющих ограниченные права и ограниченный доступ к системам социальной защиты. Более богатые страны иногда осуществляли меры, способствующие сочетанию трудовых и семейных обязанностей, но, в целом, ложное представление о том, что удел женщин – это, в первую очередь, забота и уход, а удел мужчин – быть кормильцем в семье, осталось неизменным. В результате мы имеем очень мало примеров политики, преуспевшей в содействии справедливому распределению оплачиваемого и неоплачиваемого труда между мужчиной и женщиной в семье.

Отсутствие адекватной помощи со стороны государства имеет несколько последствий:

Во-первых, рыночный подход способствовал усилению элементов неравенства. В то время как семьи с высоким достатком могли позволить себе приобретение качественных частных услуг по уходу, для семей с низкими доходами отсутствие доступных услуг общественного пользования отрицательно сказалось на благополучии семей и на выполнении задач по обеспечению достойного труда. Конфликт между работой и семьей ограничивает возможности тех, чей доход невысок, заставляя их делать выбор между наемным и бесплатным трудом или пытаться как-то совмещать и то, и другое – в любом случае,

³⁷ Eurostat, *Статистика в фокусе*, 99/2008.

приходится идти на болезненные компромиссы, поступаясь качеством рабочего места и/или качеством заботы и ухода, что на протяжении долгого времени подрывает усилия по преодолению бедности.

Во-вторых, приватизация услуг по уходу способствовала значительной феминизации труда мигрантов. За последние десятилетия миллионы женщин из развивающихся стран оставили своих детей дома, чтобы заботиться о детях в другой стране. В некоторых случаях богатые страны активно содействовали таким миграционным потокам как способу решения проблемы дефицита в сфере услуг по уходу. В других случаях, когда правительства не желали открывать официальные каналы для такой миграции, спрос удовлетворялся за счет женщин-мигрантов, пребывающих в стране нелегально, что делает их особо уязвимыми для всяческих злоупотреблений и жестокого обращения. Такой экспорт услуг по уходу лишает миллионы детей своих матерей, ставя вопрос о целостности их психического развития.

В-третьих, рыночный подход столкнул женщин в ловушку неустойчивой занятости. Чтобы иметь возможность сочетать работу и семью, у многих женщин не было иного выбора, кроме как соглашаться на низкооплачиваемую, незащищенную, надомную работу, неполную занятость или работу в неформальном секторе экономики. Такая ситуация запирает их в рамках неквалифицированного, низкооплачиваемого труда без серьезных перспектив профессионального и карьерного роста.

В-четвертых, приватизация услуг по уходу да, собственно, и вся неолиберальная парадигма привела к еще большей эрозии идеи о том, что коллективные проблемы требуют коллективных решений. Но разработка политики достижения баланса между работой и семьей – это вопрос, касающийся не только благополучия отдельных работниц и их семей; эта проблема влияет на социально-экономическое развитие всего общества в целом.

Единственный способ обеспечить уход — это сделать его общим делом женщин и мужчин

Профсоюзам необходимо подчеркивать обязанность правительств обеспечить услуги по уходу для семей с работающими родителями как способ обеспечения доступности достойного труда для всех трудящихся. В пост-кризисной модели меры, содействующие установлению баланса между работой и семьей – в частности, гибкие графики работы, уплотненная рабочая неделя, сокращение продолжительности рабочего дня и сверхурочной работы, удлинение декретных, отцовских и родительских отпусков, работа в удаленном режиме или из дома – должны стать доступными для всех трудящихся. Всем, включая работников, занятых неполный рабочий день и работающих на дому, должны быть предоставлены одинаковые права на социальную защиту, на всех должны распространяться законы, регулирующие условия найма, и механизмы контроля за их соблюдением. Государственная поддержка учреждений по уходу, таких как ясли, детские сады, школы продленного дня или внешкольные учреждения по присмотру за детьми школьного возраста, дома для престарелых, дома инвалидов или больных – должна быть существенно увеличена. Предоставление качественных государственных услуг общественного пользования в этой области предполагает затраты, которые должны покрываться из общественных источников финансирования. Женщины больше не должны нести это бремя в одиночку.

Заслуживает внимания то, что потенциал такой социальной инфраструктуры в плане создания рабочих мест постоянно игнорируется. Эту проблему, возможно, удалось бы разрешить, если бы большее число женщин участвовали в процессе принятия экономических решений. Но некоторые исследования показывают, что на каждые дополнительные 100 женщин, устроившихся на работу, может быть создано 10 новых рабочих мест в сфере услуг по уходу.³⁸

Конвенция МОТ 3 156 и сопровождающая ее Рекомендация № 165, касающиеся работников с семейными обязанностями, содержат полезные принципы и указания. Эти инструменты международного трудового права нацелены на содействие политике по достижению баланса между работой и семьей и недопущению дискриминации на рынке труда. На сегодняшний день эту Конвенцию ратифицировали лишь 40 стран.

Однако профсоюзы должны также активно пропагандировать участие мужчин в выполнении семейных обязанностей; уровень такого участия в большинстве случаев остается низким. Новое поколение политических установок в области достижения баланса между работой и семьей должно опираться на тот принцип, что мужчины и женщины имеют общие обязанности по уходу за членами семьи. Уравнение участия мужчин и женщин в труде по уходу предполагает, что и мужчины, и женщины в равной степени могут пользоваться мерами, способствующим успешному сочетанию профессиональных и семейных обязанностей. Это также предполагает разрушение гендерных стереотипов в отношении ухода за домом и домашними и зарабатывания денег.

³⁸ Esping-Andersen, процитированно Партией европейских социалистов (2006).

Сделать «другую экономику» видимой

Однако столь фундаментальным переменам вряд ли суждено произойти, пока неоплачиваемый труд по уходу за домом и домашними не станет зримым компонентом расчетов ключевых макроэкономических показателей. Принятие в расчет «другой экономики», в которой люди заботятся о людях, является давним требованием феминистского движения. Непреложным фактом является то, что неоплачиваемый труд по уходу вносит свой вклад в экономический рост, поставляя экономике человеческие ресурсы и поддерживая структурную основу общества. Однако он принципиально исключается из Системы национальных счетов ООН и расчетов ВВП. Программа развития ООН, которая в ряде случаев признавала, что доминирующая сегодня макроэкономика основана на лишь частичном понимании того, как работает экономика, провела расчеты, согласно которым продукт неоплачиваемого труда равняется как минимум половине ВВП.

Нелепо следовать системе расчетов ВВП, которая учитывает финансовые спекуляции, чье воздействие на благосостояние всего общества близко к нулю, и исключает из расчетов труд по уходу, вклад которого в благосостояние общества огромен.

Труд, оплачиваемый и неоплачиваемый, представляет собой фундаментальный элемент анализа и государственной политики, поскольку является одним из основных факторов, влияющих на интеграцию женщин в рынок труда. Учет неоплачиваемого труда, осуществляемого теми, кто заботится о близких, необходим для более полного отражения экономической реальности и должен привести к принятию более взвешенных решений на рынке труда и при проведении реформ социального обеспечения. Это также необходимо, если мы стремимся построить общество, которое измеряет прогресс шире, чем просто увеличения измеряемого ВВП. Признание роли труда по уходу в сбалансированной и устойчивой экономике является показателем, который со всей очевидностью должен быть вынесен на ту «приборную доску», о которой шла речь в Главе 1.

Профессиональные навыки: по ту сторону предложения

Роланд Шнайдер

Недавние доклады ОЭСР, а также другие исследования, настоятельно рекомендуют осуществление такой политики и практики в сфере образования, которая резко повысит предложение профессиональных навыков с целью удовлетворения потребностей в них работодателей. К сожалению, реальность существенно расходится с общей риторикой по теме образования и профессиональной подготовки. Резко контрастируя с экономическими прогнозами в сфере образования, большие достижения в области образования совсем не обязательно преобразуются в уверенный рост экономики, переход к «экономике знаний», основанной на требующих высокой квалификации и высокооплачиваемых рабочих местах, нельзя считать чем-то само собой разумеющимся и – последнее, но не наименее важное – ни работодатели, ни правительство не инвестируют достаточных средств в развитие человеческих ресурсов.

Недостаточное финансирование образования и профессионального обучения не позволяет сокращать расходы

Как указано в редакционном предисловии к докладу ОЭСР *Образование единым взглядом, 2010*, образование является крупной статьей государственных расходов в большинстве стран. Однако имеющаяся информация по расходам на образование вновь подчеркивает тот факт, что у правительств не получилось действовать в соответствии с фундаментальными принципами образования. Повышение расходов на образовательные учреждения в период с 1995 по 2007 год в более чем половине из 27 стран ОЭСР и стран-партнеров, по которым имеются соответствующие данные, все же отставало от роста национального дохода. Лишь в 10 из 27 стран ОЭСР расходы на все уровни образования росли быстрее, чем ВВП. Этот рост за данный период превысил 0,8 процентных пункта в Чили (с 5,1 до 6,4 процента), Дании (с 6,2 до 7,1 процента), США (с 6,6 до 7,6 процента) и партнерской стране Бразилии (с 3,7 до 5,2 процента). Страны ОЭСР в целом тратят на образовательные учреждения 6,2 процента своего ВВП.

На фоне преобладающего дефицита в финансировании образования важно учесть, что в ряде стран сектор образования выиграл от реализации программ государственного стимулирования экономики, которые обеспечили инвестирование дополнительных средств в инфраструктуру, включая здания образовательных учреждений, а также в профессиональное обучение и подготовку. Однако необходимо сделать еще больше. В противоположность призывам к реализации «стратегий выхода» для

государства, устойчиво высокая безработица среди молодежи требует поддержания бюджетов образования на соответствующем уровне. Несмотря на ограничения бюджетных расходов, вызванные финансовым и экономическим кризисом, совершенно необходимо не допустить, чтобы консолидация государственных финансов отрицательно сказывалась на образовании. Расходы на образование нельзя урезать, напротив, их необходимо поддерживать или увеличивать пропорционально ВВП. Учащиеся и студенты не могут приобретать навыки мирового класса в плохо оборудованных, разваливающихся образовательных учреждениях, в которых работают низко оплачиваемые учителя и преподаватели. Задача обеспечения устойчивости государственных финансов не должна использоваться как предлог для сокращения расходов на образование.

Сокращение бюджетных расходов на образование возымело бы огромные негативные последствия для учреждений, кадров и качества образования, так как привело бы к сокращению педагогического и вспомогательного персонала, увеличению числа учеников в классах, приостановке строительства новых и снижению уровня материально технического обслуживания существующих зданий в образовательном секторе. Более того, это нанесло бы – как справедливо указывает исследовательский доклад *Борьба с последствиями экономического кризиса для образования*, подготовленный для встречи министров образования ОЭСР в 2010 году, – «несоразмерно большой ущерб тем, кто наиболее уязвим», и таким образом, создало бы новые препятствия для учащихся, которым успеваемость дается с особым трудом, а также для тех, кто отчаянно нуждается в повышении своего образовательного уровня, например, для неквалифицированных работников и маргинализированных категорий трудящихся.

Финансализация – угроза инвестициям компаний в развитие людских ресурсов

Озадачивает то, что, резко контрастируя с общественными дебатами, где подчеркивается постоянно растущее значение образования и профессиональной подготовки, капиталовложения в развитие людских ресурсов не заняли центрального места в инвестиционных стратегиях корпораций. Ни политики, ни широкая общественность не обратили почти никакого внимания на тревожные сигналы в виде сокращения средств, выделяемых корпорациями на профессиональную подготовку и обучение, в стремлении обеспечить на короткое время максимальную ценность компаний для их акционеров. Согласно опросу, проведенному более чем в 27 странах Европы и опубликованному весной 2010 года, расходы компаний на курсы непрерывного повышения квалификации в расчете на одного работника за период с 1999 по 2005 год существенно снизились (CEDEFOP, 2010).

В целом, в 2005 году предприятия Европы инвестировали в непрерывное профессионально-техническое обучение меньше, чем в 1999 году. В большинстве стран севера, запада и юга Европы суммарные денежные расходы как доля затрат на рабочую силу были в 2005 году ниже, чем в 1999; это снижение оказалось весьма существенным в Италии, Нидерландах, Финляндии и Швеции. На уровне ЕС малые предприятия тратят на курсы непрерывного профессионально-технического обучения 0,7 процента от своих затрат на рабочую силу, в сравнении с 0,8 процента на средних и 1,0 процентом на крупных предприятиях; анализ показывает, что это справедливо для большинства стран. Однако ситуация в Дании заслуживает особого внимания, поскольку там малые предприятия тратят на непрерывное повышение квалификации 0,9 процента от общих затрат на рабочую силу, крупные – 2,0 процента, а средние – целых 2,4 процента. В целом, расходы предприятий на программы непрерывного повышения квалификации в расчете на одного работника снизились с течением времени весьма существенно. На уровне Европейского Союза с 1999 по 2005 год расходы на одного работника сократились более чем на четверть.

Разумеется, можно спорить о том, является ли такой показатель как снижение расходов общим признаком ухудшения ситуации с организацией непрерывного профессионально-технического обучения, поскольку он не учитывает экономичности и результативности этих программ. Однако, принимая во внимание, наряду со снижением расходов, такие показатели как периодичность, посещаемость и интенсивность курсов непрерывного повышения квалификации можно предположить, что предоставление непрерывного профессионально-технического обучения в Европе, в целом, ухудшилось, особенно это касается Западной и Северной Европы. Эта тенденция ясно указывает на необходимость наращивания усилий в рамках национальной и международной политики, направленных на поддержку профессионально-технического образования и подготовки.

Поляризация рынка труда: тряская дорога к экономике с требующими высокой квалификации и высокооплачиваемыми рабочими местами

Хотя мы часто слышим заявления о том, что результаты исследований подтверждают долгосрочную тенденцию создания рабочих мест, которые требуют более высокого уровня образования и когнитивных навыков, направление и темпы преобразований, равно как и предполагаемый уровень и типы навыков, пользующихся спросом, полны противоречий и вызывают много споров. Нет неопровержимых свидетельств того, что нынешнее снижение доли занятости, приходящейся на производственный сектор,

и рост уровня занятости в различных отраслях сферы услуг напрямую ведут к повышению требований, предъявляемых к квалификации работников, и появлению «более хороших» рабочих мест в плане оплаты и условий труда.

Однако появляется все больше свидетельств того, что расширение возможностей трудоустройства для обладателей как высокооплачиваемых, требующих высокой квалификации, так и низкооплачиваемых, не требующих особой квалификации профессий в сочетании с сокращением таких возможностей для профессий со средним уровнем квалификации и оплаты труда привело к поляризации рынков труда в промышленно развитых странах. Эта поляризация занятости, постоянно увеличивающийся разрыв между «хорошими» и «плохими» рабочими местами нашла отражение и в динамике заработных плат: зарплата высококвалифицированных работников растут, низко- и неквалифицированных – падают. Долгосрочные прогнозы уровней занятости по профессиям говорят о том, что поляризация занятости никуда не исчезнет.

Политика, сосредоточенная на обеспечении предложения профессиональных навыков, важна, но недостаточна

Неудивительно, что многие из недавно проведенных исследований ставят под сомнение веру в позитивность результатов стимулирования предложения профессиональных навыков. Нельзя полагаться на то, что финансируемые государством мероприятия по увеличению запаса «квалифицированных специалистов» направят экономику по новому пути развития, требующему более высокой квалификации и нацеленному на увеличение добавленной стоимости. Нет убедительных свидетельств того, что экономика, располагающая самым большим запасом профессиональных навыков, обходит по показателям все остальные экономики в мировой гонке инноваций и конкурентной борьбы. Недавно выпущенная «белая книга» Министерства по вопросам бизнеса, инноваций и развития профессиональных навыков Великобритании отмечает в этом плане, что «нет автоматической взаимосвязи между уровнем квалификации и производительностью труда. Критическое значение имеет то, как бизнес фактически использует имеющиеся навыки на предприятии, и как они используются в сочетании с другими факторами повышения производительности, в частности, инвестициями, инновациями и предприимчивостью». (DBIS 2009: 20). Другими словами, «политика в области развития профессиональных навыков, опирающаяся на спрос и конъюнктуру рынка» не работает.

К сожалению, вопросы эффективности использования профессиональных навыков оставались практически незатронутыми в процессе разработки и осуществления политики в области развития профессиональных навыков. Тому есть целый ряд причин. Одна из них заключается в том, что стратегия обеспечения предложения узкоспециальных навыков очень созвучна политическим рецептам неолиберальной модели роста. Другая причина связана со стремлением избежать любого вмешательства в областях, условно относимых к прерогативе менеджеров, или любого государственного регулирования спроса на профессиональные навыки. Более того, нынешняя политика в области развития профессиональных навыков чаще всего игнорирует контекст предприятия и его системы трудовых отношений, в котором навыки приобретаются и мобилизуются. Поэтому такие вопросы, как пересмотр структуры рабочих мест и систем организации труда, которые имеют жизненно важное значение для способности работодателей эффективно использовать имеющиеся в их распоряжении профессиональные навыки, а также использовать эти навыки для повышения производительности и улучшения условий труда, не заняли центрального места в политических дебатах по этой теме.

Существуют сильные доводы в пользу того, чтобы вернуться к вопросам формирования политики в области развития профессиональных навыков и восстановить приоритетность целого ряда вопросов, имеющих особое значение. Для удовлетворения потребности в эффективном использовании профессиональных навыков по месту работы и для увязывания политики в области развития профессиональных навыков с более широким кругом вопросов новаторства, эффективности деловых предприятий и социально-экономического развития, требуется изменение политики в области образования и профессиональной подготовки. Проблема многих промышленно развитых стран состоит не в том, что у них слишком мало высококвалифицированных работников, а в том, что у них слишком мало работодателей, которые хотели бы взять их на работу. Поэтому перспективные подходы к формированию политики должны учитывать весь спектр контекстных факторов, формирующих условия как для приобретения, так и для использования профессиональных навыков, в частности, специфику конкретных предприятий и реализуемой ими стратегии конкурентной борьбы, учреждения сферы образования и профессионально-технической подготовки и их политические установки, модели взаимодействия с профсоюзами и работодателями в процессе разработки и реализации политики в области развития профессиональных навыков и управления учреждениями ПТО, вид и уровень приобретения навыков (ученичество, организация обучения на предприятии, обучение в школе) и последнее, но не наименее важное – структуру рабочих мест («низкопрофильный» подход, ориентированный на получение определенной прибыли авторитарными методами управления, против подхода «высокопрофильного», нацеленного на достижение наивысших и устойчивых результатов и

предполагающего активное вовлечение работников в этот процесс).

Крайне важно, чтобы политика в области развития профессиональных навыков перестала полагаться на стоящие особняком меры в области преподавания и обучения и была интегрирована с мерами, содействующими региональному социально-экономическому развитию, а также повышению экономической эффективности бизнеса. Новый подход к развитию, использованию и удержанию высококвалифицированной рабочей силы должен основываться на том, что приобретает все большую известность как «принцип формирования экосистемы профессиональных навыков» – подход, основанный на кластерах (скоплениях) всех уровней компетенций, создаваемых в конкретном регионе или отрасли промышленности, и формируемый взаимосвязанными сетями компаний, рынков и [образовательных] учреждений (Rayne).

Имеющая широкую базу политика в области развития профессиональных навыков должна также противодействовать растущей поляризации рынка труда, характеризующейся наличием высокооплачиваемых, требующих высокой квалификации рабочих мест, с одной стороны, и низкооплачиваемых, не требующих особой квалификации рабочих мест, с другой. Последние являются преобладающей чертой «низкопрофильных» фирм, чья стратегия конкурентной борьбы сосредоточена на цене продукта и затратах. Рабочие места в этих фирмах, как правило, организованы вокруг очень узких групп заданий, часто весьма рутинных, в рамках предписанного разделения труда. Процесс профессиональной подготовки в «низкопрофильных» фирмах обычно представляет собой организуемое работодателем краткосрочное обучение для выполнения узких и специфичных рабочих заданий в этой фирме. Государственная политика должна противодействовать «низкопрофильной» стратегии; необходимо внедрять стратегию профессиональной подготовки и инноваций, которая перекрывает путь «низкопрофильному» подходу и затрудняет реализацию фирмами «низкопрофильной» стратегии. Одновременно с этим, государственная политика должна содействовать принятию компаниями «высокопрофильных» стратегий и созданию рабочих мест, требующих высокой квалификации, которые предлагают работнику выполнение различных и часто меняющихся заданий, повышая, таким образом, уровень самостоятельности, ответственности и преданности делу (Wright and Rogers). И последнее, хотя и не менее важное – политика содействия профессиональной подготовке и инновациям должна также бороться с растущим риском развития экономики с высококвалифицированными, но низкооплачиваемыми рабочими местами, движимой корпоративной стратегией глобального доступа к высокопрофессиональным навыкам, а также развитием цифрового тейлоризма, например, посредством стандартизации высококвалифицированной работы по анализу и обработке информации.

Профсоюзы и вопросы профессиональной квалификации

В последние годы образование, профессиональная подготовка и обучение стали приобретать все большее значение для профсоюзов во всех странах-членах ОЭСР. Профсоюзы распространяли идею о необходимости обучения посредством самых разнообразных действий, главным образом, в рамках социального диалога и коллективных переговоров с работодателями, официального участия в управлении деятельностью систем ПТО и организационных нововведений.

К сожалению, экономические исследования по теме профессиональных навыков, а также национальные стратегии развития профессиональных навыков часто не уделяют достаточного внимания контексту трудовых отношений, в котором формируются и используются эти навыки, как и роли профсоюзов в качестве поборников профессионального обучения и заинтересованных сторон в процессе управления системами ПТО. Тот факт, что участие профсоюзов как заинтересованной стороны в функционировании систем ПТО в последние годы возросло, не является случайным. Профсоюзы способны эффективно уравновешивать влияние работодателей, представляя интересы учащихся, студентов и работников в процессе составления и реализации учебных программ и приобретения как универсальных, так и специфичных для той или иной компании навыков. Роль профсоюзов особенно важна в том, чтобы обучение в течение жизни стало реальностью для всех. Имеющиеся свидетельства в этой области указывают на положительное воздействие коллективных переговоров на уровень участия работников в непрерывном профессиональном обучении.

Третий европейский опрос по непрерывному профессиональному обучению (CVTS 3) выявил, что национальные, отраслевые или заключенные на уровне предприятия коллективные соглашения и договоры между профсоюзами или советами предприятий и работодателями содействуют развитию обучения в течение жизни. Во всех странах, где проводился опрос, и в компаниях всех размеров, работники предприятий, организующих профессиональное обучение своих сотрудников, на которых есть совет предприятия или коллективный договор по непрерывному профессиональному обучению, в целом, имеют более широкий доступ к профессиональной подготовке, чем их коллеги на предприятиях, где советов и коллективных договоров нет. Аналогичная тенденция прослеживалась, когда вместо уровня доступа анализировалось количество часов, проведенных на курсах профессиональной подготовки, в расчете на одного работника: на организующих обучение предприятиях, где есть совет предприятия или соглашение между социальными партнерами, включающее вопросы непрерывного профессионального обучения, работники обычно имели больше часов обучения, чем работники

предприятий, где не было такого соглашения или отсутствовал совет предприятия (CEDEFOP 2010: 55 ff)

К сожалению, во многих странах профсоюзы в настоящее время не имеют законодательно закрепленного права вести с работодателями переговоры по вопросам профессионального обучения. Однако там, где такое право у них есть или где работодатели признают профсоюз, элементы неравенства в доступе к повышению квалификации, связанные с возрастом, уровнем подготовки или гендерной принадлежностью, выражены значительно менее, чем в иных случаях. Говоря в общем, профсоюзы выявили ряд ключевых приоритетов в отношении профессиональной подготовки и обучения в течение жизни:

- Равный доступ к обучению для всех, кто желает или должен развивать свои навыки и способности.
- Признание и сертификация способностей и навыков вне зависимости от того, как они приобретены, и их признание компанией.
- Финансирование профессионального обучения и обязанности работодателя в этой области.
- Прогнозирование потребностей в профессиональных навыках.
- Устранение барьеров между профессионально-техническим образованием и высшим образованием.
- Участие как профсоюзов, так и работодателей в разработке и реализации политики содействия профессиональному обучению и обучению в течение жизни.

Двигаясь вперед: основные элементы эффективной политики в области профессионально-технического образования и обучения

Политика в области развития профессиональных навыков должна основываться на реалистичных ожиданиях. Что необходимо, так это открытые и честные дебаты о том, какой вклад политика в области образования и профессиональной подготовки способна внести в повышение эффективности экономики и обеспечения социальной справедливости и равноправия. Предыдущая деятельность ОЭСР в сфере профессионально-технического образования и обучения – в частности *Обучение для работы*, подготовленный ОЭСР обзор политики в области профессионально-технического образования и обучения (ПТО), разработанный и проведенный с целью помочь странам сделать свои системы ПТО более чувствительными к потребностям работодателей, – не была в достаточной степени сосредоточена на широком спектре характеристик и проблем систем ПТО. Прицельно сфокусировавшись на обеспечении предложения профессиональных навыков, работа ОЭСР основывалась на предположении о том, что профессиональные навыки, будучи сформированными, почти автоматически используются в полную меру их возможностей. Более того, проводя эту работу ОЭСР выпустила из вида контекст предприятия и трудовых отношений, в котором профессиональные навыки мобилизуются и все чаще формируются (OECD 2010b).

Чтобы быть эффективной, политика профессионально-технического образования и обучения должна:

- стремиться к расширению возможностей для профессионального обучения, особенно на уровне предприятий;
- учитывать контекст трудовых отношений и предприятия, формируются и мобилизуются навыки;
- обеспечить участие профсоюзов в разработке и реализации политики в области профессионального обучения, а также в оценке и последующем пересмотре учебных программ;
- признавать положительное влияние колдоговорного процесса на уровень доступа работников к профессиональному обучению и повышению квалификации;
- избегать продвижения одних только технологических основ, таких как наука, технология, инженерное дело и математика, предположительно необходимых для продвинутой экономики;
- решать проблему недостаточности инвестиций в профессиональную подготовку со стороны работодателями посредством внедрения систем сборов/грантов по принципу «обучай или плати», поощряя их, таким образом, к повышению уровня инвестиций и обязательств в области профессионального обучения и повышения квалификации;
- повышать амбиции и устремления работодателей посредством политики, которая решает проблемы

высокой квалификации на стороне спроса, содействуя созданию предприятий с высоким уровнем экономической эффективности, а также переходу к производству высококачественных товаров и услуг;

– укреплять способность систем профессионально-технического образования и обучения содействовать переходу к экологически благополучному росту и экономике с низким уровнем выброса соединений углерода;

– закрепить за работниками право на прохождение профессионального обучения на предприятии как средства, позволяющего повысить уровень участия в программах профессиональной подготовки и общую профессиональную мобильность работника.

VIII Устойчивая модель роста

Устойчиво развивающаяся компания: ключевой элемент новой модели роста?

Зигурт Витолс

Введение

Поскольку на корпоративный сектор приходится основная доля производства и рабочей силы, важным условием реализации новой модели роста является переориентация стратегии и деятельности компаний. За последние десятилетия компании (особенно те, чьи акции котируются на фондовых биржах) все больше оказываются под влиянием концепции «акционерной стоимости» компании или ее ценности для держателей акций. Это ставит акционеров на вершину иерархии всех тех, кто зависит от компании и/или состоит с ней в каких-либо отношениях. Как следствие, компании стали в большей степени ориентированы на высокие краткосрочные показатели эффективности (для котирующихся на бирже компаний, на краткосрочные изменения цены их акций на фондовом рынке). Для реализации новой модели роста необходимо переломить эту тенденцию и заменить господство акционерной стоимости сосредоточенностью на устойчивой занятости и устойчивом производстве на длительную перспективу.

Идея «устойчиво развивающейся компании» уходит корнями в альтернативную концепцию компании, так называемую модель «ценности компании для заинтересованных сторон». Согласно этой модели, компания зависит от интересов множества групп или «заинтересованных сторон» и служит этим интересам. В противоположность модели «акционерной стоимости», где акционеры являются явно главенствующей группой, концепция «ценности для заинтересованных сторон» является гораздо более плюралистской. Самым полезным подходом в этом случае является анализ заинтересованных сторон на предмет того, в какой мере они инвестируют свой особый капитал в компанию и зависят от нее в плане своего благополучия.³⁹ Согласно этой альтернативной концепции, работники (особенно квалифицированные работники, внесшие большой вклад в виде навыков и знаний, специфических именно для этой компании) явно инвестировали больше и в большей степени зависят от котирующейся на фондовой бирже крупной компании со множеством собственников, чем акционеры. В компании такого типа акционером может быть один из тысяч или даже десятков тысяч институциональных инвесторов, которому принадлежит очень малая доля капитала компании и обычно на очень короткий срок.⁴⁰ В рамках концепции «создания стоимости для заинтересованных сторон», работники компании в таком случае несомненно являются более важными заинтересованными сторонами, чем акционеры.

Что такое устойчиво развивающаяся компания?

³⁹ Я признателен Пьеру Хаббарду из Ппрофсоюзного консультационного комитета при ОЭСР за эту мысль.

⁴⁰ Например, самый крупный пенсионный фонд в США (CALPERS) владеет акциями более чем 14 000 компаний. Средняя продолжительность держания институциональными инвесторами котирующихся на фондовых рынках акций составляет менее года.

Как выглядит устойчиво развивающаяся компания? Даже несмотря на то, что образцовые во всех отношениях примеры устойчиво развивающихся компаний могут все еще быть редкостью, мы знаем, ориентируясь на передовую практику, что ключевые элементы устойчиво развивающейся компании включают следующее:

- Принятие многомерной концепции *устойчивого развития и [создания] ценности для заинтересованных сторон* всеми ключевыми заинтересованными сторонами в качестве главного руководящего принципа деятельности компании.
 - *Предполагающую независимый аудит систему отчетности*, адекватную задаче измерения прогресса в достижении многомерных целей устойчивого развития.
 - Формулировка конкретных *целей стратегического развития и подробной стратегии* достижения этих целей.
 - *Нацеленность стимулов и мотиваций внутри компании* на содействие достижению этих целей. Центральную роль здесь играет привязка части вознаграждения высшего руководства компании к достижению компанией поставленных целей в области ее устойчивого развития.
 - *Вовлечение заинтересованных сторон и особенно работников* во все из вышеперечисленных процессов. Это может осуществляться посредством целого ряда механизмов, включая представительство работников на уровне правления компании, Европейские советы предприятий (ЕСП), коллективные переговоры (например, распространение международных рамочных соглашений) и образование в компаниях консультативных советов заинтересованных сторон.
- Участие работников не только возможно, но и необходимо, чтобы сделать устойчивое развитие «реальным» в отношении каждого из этих элементов, которые рассматриваются более подробно далее в настоящем разделе.

Устойчивое развитие как главный руководящий принцип

Во многих англо-саксонских странах закон о компаниях подчеркивает ответственность компаний перед множеством заинтересованных сторон: не только акционерами, но и работниками, должниками и другими зависящими от компании лицами. Однако с начала 1990-х годов концепция [повышения] акционерной стоимости как центральный руководящий принцип деятельности компаний распространилась за пределы англо-саксонских стран в Европе и Азии. Сторонники этой концепции утверждают, что доведение акционерной стоимости компании до максимума служит интересам всех ее заинтересованных сторон. Критики указывают на конфликты интересов, возникающие между акционерами и другими заинтересованными сторонами, когда некая критическая масса акционеров реализует инвестиционную политику, ориентированную на получение краткосрочного прироста капитала посредством либо краткосрочного повышения цен на акции, либо извлечения наличных средств из компании. Проблема побочных внешних последствий деятельности компаний, классическим примером которых служит загрязнение окружающей среды, означает повышение прибыли для акционеров посредством перекладывания затрат на другие заинтересованные стороны.

Концепция устойчивого развития, предполагающая создание стоимости для ключевых заинтересованных сторон, представляет собой альтернативный принцип деятельности компании, опирающийся на более старую концепцию компании как сообщества интересов, и связывает это с интересами общества и окружающей среды в целом.

Системы отчетности по устойчивости развития

Вторым ключевым элементом устойчиво развивающейся компании является эффективно функционирующая система отчетности по обеспечению устойчивости развития. За последнее десятилетие такие системы разрабатывались очень интенсивно и очень существенно отличаются друг от друга в плане содержания и процессов. Однако похоже, что по ряду параметров формируется некий консенсус в отношении «образцовой практики работы»:

1. *Широта использования*: Первым по значению элементом «образцовой практики», разумеется, является то, что большое число компаний должны составлять отчеты по устойчивости развития и делать эти отчеты доступными. Хотя большинство крупных акционерных компаний в Европе составляют, в той или иной форме, отчеты по устойчивому развитию, такая отчетность встречается гораздо реже среди компаний, чьи акции не котируются на фондовых рынках, или среди предприятий малого и среднего бизнеса, а также на большей части планеты за пределами Европы.

2. *Многомерность определения устойчивого развития и его показателей.* Вторым критерием образцовой практики является широкое определение устойчивости развития и включение показателей, охватывающих различные актуальные сферы деятельности устойчиво развивающейся компании. Образцовая практика здесь в настоящее время определяется Глобальной инициативой по отчетности (GRI), многосторонней некоммерческой организацией, поставившей себе целью разработать всеобъемлющие стандарты отчетности по устойчивости развития. Профсоюзы, особенно через Профсоюзный консультативный комитет при ОЭСР, являются одной из ключевых сторон, вовлеченных в разработку стандартов такой отчетности. Последний полный пересмотр стандартов был завершен в октябре 2006 года, и свет увидело «третье поколение» (G3) стандартов. Определены и переведены в плоскость практического применения показатели для «экономической», «экологической» и «социальной» сфер деятельности, последняя разбита на подкатегории: «практика трудовых отношений и достойный труд», «права человека», «общество» и «ответственность за продукцию».

3. *Независимый аудит/гарантии достоверности.* Все более широко признается тот факт, что достоверность систем отчетности по устойчивости развития зависит от верификации содержащихся в ней количественных и качественных данных в процессе официального независимого аудита. Также важно привлекать к процессу проверки заинтересованные стороны, например, как показывает образцовая практика в случае контроля за выполнением международных рамочных соглашений (MPC).

Цели и стратегия компании в области устойчивого развития

Хотя разработка адекватной системы отчетности по устойчивости развития имеет критическое значение, это всего лишь первый шаг в создании устойчиво развивающейся компании. Следующим важнейшим шагом является постановка конкретных целей в области устойчивого развития и принятие стратегии достижения этих целей.

Анализ последних отчетов по устойчивости развития свидетельствует, что лишь малая доля компаний фактически определила для себя конкретные цели в области устойчивого развития, и стратегия достижения этих целей далеко не всегда четко просматривается в этих отчетах. Недавний опрос американских компаний, проведенный SSOE, Inc (частной консалтинговой фирмой в области инжиниринга и архитектуры), показал, что 45 процентов опрошенных компаний установили для себя цели в области устойчивого развития.⁴¹ Наиболее распространенными среди этих конкретных целей являются: (1) снижение энергопотребления и (2) совершенствование вторичной переработки. Наиболее распространенным источником формулирования этих целей была специальная внутренняя рабочая группа или комитет (45 процентов опрошенных компаний).

Другое недавно проведенное исследование с иной выборкой (FT500 – 500 крупнейших котируемых корпораций) пришло к несколько более критичному заключению в отношении постановки целей.⁴² Лишь около двух третей (335) из этих компаний включали в свои отчеты по социальной ответственности бизнеса данные по загрязнению окружающей среды. Из них лишь 37 процентов устанавливали цели по системе SMART (конкретные, измеряемые, достижимые, реалистичные и с установленными сроками), касавшиеся борьбы с изменением климата. Еще 14 процентов отчитывающихся компаний предпочли широкие цели, а 49 процентов отчитывающихся компаний не упоминали никаких целей совершенно.

Соотнесение материальных стимулов в компании с целями устойчивого развития

Ключевым элементом подхода, основанного на повышении акционерной стоимости компании, который обсуждался в ходе дискуссий по реформированию корпоративного управления, является соотнесение интересов менеджмента с интересами акционеров посредством пересмотра систем получаемого менеджментом вознаграждения. В частности, для достижения этой цели все более широко использовались фондовые опционы и другие связанные с акциями методы материального стимулирования (например, виртуальные фондовые опционы, фондовые гранты при достижении определенных условий, премии за относительную эффективность акций компании в сравнении с неким эталонным индексом). Растущее влияние ориентированных на быструю прибыль инвесторов в сочетании с относительно краткосрочными периодами реализации многих связанных с акциями форм оплаты труда менеджмента вызвали вопросы о том, насколько подобная практика действительно ведет к долгосрочному повышению стоимости. Более того, предоставление значительного вознаграждения, привязанного к акциям, создает для топ-менеджеров огромный стимул к искажению отчетов и финансовом состоянии их компаний с целью повысить цены на акции (например, скандалы с Enron в 2000 году) или нарушению принципов работы правления компании (например, скандалы с фондовыми опционами, оформленными задним числом).

⁴¹ «Белая книга» SSOE 2008 по вопросам устойчивого развития, доступна по ссылке (на англ. яз.) <http://www.ssoe.com/sWhitePaper.pdf>

⁴² Communications Report 2007: A study of climate change disclosures by the Global FT500, Corporate Register.com, The Corporate Climate February 2008.

Путь вперед

Для расширения концепции устойчиво развивающейся компании от немногочисленных разрозненных примеров частичной реализации некоторых ее элементов до их полной реализации в самом широком диапазоне компаний с целью поддержки новой модели роста, необходимо осуществить ряд ключевых преобразований. Они включают следующее:

- необходимость принятия законодательных норм, создающих благоприятную среду для компании устойчивого развития;
- изменение ориентированности инвестиций на рынках капитала с получения краткосрочного финансового выигрыша на обеспечение долгосрочной устойчивости развития;
- расширение роли профсоюзов, включая наращивание экспертного потенциала в области устойчивого развития и взаимодействия с другими заинтересованными сторонами (например, НПО).

Необходимость законодательных норм

Ключевым вопросом в деле становления устойчиво развивающейся компании является та степень, в которой ей необходима законодательная основа ее деятельности. Приводимый частью сторонников устойчивого развития довод о том, что концепция устойчивого развития отвечает собственным (просвещенным) интересам компаний и потому может, в большинстве случаев, поддерживаться за счет добровольных инициатив, неубедителен. Законодательная поддержка необходима по следующим направлениям:

- Четкое определение в законе о компаниях того, что главной целью и обязанностью компании является не только повышение ее акционерной стоимости; компания является социальным образованием и обязана учитывать интересы и повышать благосостояние широкого спектра заинтересованных сторон.
- Законодательное предписание для компаний, требующее от них включения в отчетность, помимо финансовых показателей, всего диапазона показателей устойчивости развития. Такое предписание уже существует в ряде стран, но обычно распространяется всего на несколько показателей (например, уровни занятости или воздействие на экологию).
- В странах, где допустимые темы обсуждения в ходе коллективных переговоров или в советах предприятий подробно регламентируются законом, такой каталог переговорных вопросов должен быть расширен, однозначно включив в себя вопросы устойчивого развития. Например, в странах с двухуровневой системой советов компаний в законе должен быть прописан перечень обязательных вопросов, подлежащих рассмотрению и утверждению наблюдательным советом компании (включая цели и стратегию в области устойчивого развития).

Рынки капитала, способствующие устойчивому развитию

Одной из столпов модели капитализма, в центре которой стоит «заинтересованная сторона» (вместе с голосом трудящихся), является «терпеливый» капитал, который традиционно предоставляется крупными долгосрочными собственниками, такими как семьи, государство и (в таких странах как Германия) банки. За последние десятилетия, однако, объем терпеливого капитала, поступающего из этих традиционных источников, сокращался. Важным элементом поддержки устойчиво развивающихся компаний является то, что рынки капитала не должны наказывать – в идеале, они должны даже вознаграждать – компании, которые прозрачно и систематически осуществляют политику устойчивого развития.

Список мер, которые могли бы помочь создать для компаний такую среду на рынке капитала, которая способствовала бы их устойчивому развитию, включает следующие:

- Обязательные требования по отчетности для институциональных инвесторов (включая хеджевые фонды и частные инвестиционные фонды) по тем компаниям, в которые они вкладывают средства, и степени реализации в этих компаниях политики устойчивого развития. (Требования по отчетности должны также распространяться на систему корпоративного управления институциональных инвесторов, включая такие вопросы, как вознаграждение для менеджмента и тому подобное).

– Ограничения в отношении краткосрочного поведения инвесторов, например, дифференцирование права голоса, политики в области выплаты дивидендов и уровней налогообложения для инвесторов в зависимости от длительности их инвестиций (например, выплата дивидендов только после владения акциями больше одного года или двойные дивиденды за период владения акциями не менее одного года и т.п.).

– Поощрение более «терпеливых» форм капитала, таких как продажа акций работникам, и обеспечение участия работников-акционеров в управлении корпорацией (например, во Франции работники-акционеры могут избирать своего представителя в правление, если они владеют как минимум 3 процентами акций).

– Повышение веса различных элементов устойчивого развития, таких как соблюдение прав трудящихся, при расчете основных индексов социально-ответственного инвестирования.

Расширение роли профсоюзов

Важные аспекты устойчивого развития, такие как условия найма и обеспечение гигиены и безопасности труда, с давнего времени являются фундаментальными направлениями профсоюзной работы. Другие аспекты, например, финансы корпорации, также давно являются предметом заботы для советов предприятия и представителей работников на уровне правления, которые существуют во многих европейских странах, особенно в крупных компаниях. Тем не менее, многие элементы многомерной концепции устойчивого развития выходят за рамки традиционных направлений профсоюзной работы. В этом смысле устойчиво развивающаяся компания представляет собой сложную задачу для профсоюзов с их нынешним организационным и экспертным потенциалом в плане формулирования профсоюзной позиции по этим вопросам и консультировании представителей профсоюза и/или совета предприятия на децентрализованном уровне. Таким образом, чтобы играть активную роль в устойчиво развивающейся компании, профсоюзам необходимо наращивать свои экспертные знания в этих областях посредством либо дополнительного обучения работников и членов профсоюза, либо найма экспертов или консультантов для предоставления консультаций по конкретным вопросам. Ведение переговоров по подписанию международных рамочных соглашений по устойчивому развитию также представляет собой новую область для расширения возможностей профсоюза и наверняка будет предполагать накопление соответствующего учебного опыта.

Заключение

Путь к реализации концепции «устойчиво развивающейся компании» в рамках новой модели роста не будет ни быстрым, ни легким. Нынешний кризис модели компаний, сосредоточенной на повышении акционерной стоимости, не привел к автоматическому появлению альтернативной модели. Представленные здесь черновые планы такой модели ни в коем случае не являются ни окончательными, ни детально проработанными; они нуждаются в модификации и дальнейшем их наполнении в будущем. Тем не менее, как показывает настоящая глава, есть шаги, которые можно предпринять прямо сейчас, и, на самом деле, некоторые действующие лица уже начали движение по этому пути. Некоторые действия можно предпринять в плане совершенствования практики работы на уровне компании, тогда как другие меры требуют реализации на законодательной арене на национальном и наднациональном уровне. Устойчиво развивающаяся компания способна внести свой вклад в установление новой модели роста.

Аргументы в пользу современной производственной политики

Тим Пейдж

Экономический кризис выплеснул на поверхность ту тревогу, которую вот уже несколько лет испытывали многие, особенно в англо-саксонских экономиках свободного рынка; речь идет о том, что слишком большие надежды возлагались на финансовые услуги, и что банки все чаще шли на риск в своих методах получения прибыли. Те, кто выступал за более традиционную модель промышленного производства, делали это не из ностальгических соображений, они верили в то, что, хотя ориентированные на более длительную перспективу, устойчивые (в обоих значениях этого слова) компании, возможно, и не давали небывалых прибылей за короткий отрезок времени, они могли обеспечить неуклонный рост, создание богатства и рабочих мест на более долгое время.

Говорят, нет худа без добра, и положительным моментом экономического спада стало, таким образом, возобновление интереса к промышленному производству. Что именно станут производить разные страны будет зависеть от имеющихся у них особых сильных сторон или, говоря на жаргоне экономистов, от их сравнительного преимущества. Если взять Великобританию, упор должен быть сделан на требующее высокой квалификации производство с высокой добавочной стоимостью, которое предоставляет трудящимся качественные рабочие места. То же самое справедливо для Европы и США. Так называемые страны «БРИК» – Бразилия, Россия, Индия и Китай – развиваются быстро и будут все настойчивей стремиться к расширению своих экономик и в эти области тоже. Для развивающихся стран Латинской Америки, Африки и некоторых регионов Азии упор, вероятно, будет делаться, скорее, на более трудоемкие, нежели капиталоемкие отрасли промышленности. Однако история экономики учит нас, что и эти регионы со временем придут к промышленному производству, требующему более высокой квалификации.

Что ж, пока все, как будто, понятно. Но на эти дебаты влияют и иные факторы. Угрозу изменения климата нельзя игнорировать. Это означает, что спрос на более «зеленую» продукцию промышленного производства будет только расти. Более того, вхождение крупных стран, таких как Китай, Индия и Бразилия, в экономику промышленно развитого мира заставило многих спросить – вслух, – а смогут ли вообще страны поменьше, такие как Великобритания, с ними конкурировать. Если учесть всеобщую веру в добродетели открытых рынков и свободной конкуренции, но при этом и признание того, что в случае многих отраслей существуют барьеры, препятствующие проникновению в них, напрашивается вопрос: какая роль отводится правительствам в содействии наступлению промышленного ренессанса? Или, если сформулировать этот вопрос по-другому: нужна ли нам современная стратегия промышленного развития?

Экономической ортодоксии промышленная политика не по душе: по ее мнению, она подрывает действие невидимой руки рынка. Оптимальное ортодоксальное решение состоит в том, что бизнес будет развиваться в тех секторах, которые дают наибольшую отдачу – то есть, приносят самую высокую прибыль, – и эти-то секторы и будут наиболее желательными с экономической, социальной и культурной точки зрения.

Все это красиво выглядит на страницах учебников по экономике. Но полностью игнорирует те уроки, которые нам преподает история экономики. В своей провоцирующей на размышления публикации Джастин Лин, старший вице-президент Всемирного банка, и Селестэн Монга, его экономический советник, пишут:

Исторические свидетельства говорят о том, что все страны, которые успешно трансформировались из аграрных экономик в современные продвинутые экономики, включая старые промышленные державы Западной Европы и Северной Америки, а также новые индустриализовавшиеся экономики Восточной Азии, имели у себя правительства, которые играли проактивную роль в оказании помощи отдельным фирмам в преодолении проблем, связанных с координацией и внешними побочными эффектами от их деятельности, в процессе их структурного преобразования. Фактически, правительства стран с высоким уровнем дохода и сегодня продолжают играть ту же роль. (Lin and Monga 2010)

Эти два экономиста из Всемирного банка – организации совсем не из левой части политического спектра – приводят аргументы в пользу стратегии промышленного развития и рассказывают, как можно заставить ее работать.

Таким образом, данный раздел выступает за современную стратегию промышленного развития, отчасти видя в этом ответ на спад экономики, но отчасти и потому, что двойная проблема глобализации и изменения климата подтолкнула бы нас в этом направлении, даже если бы этого спада и не случилось. Следующий вопрос: как же должна выглядеть такая стратегия промышленного развития?

Как отмечалось выше, существует широкое единодушие в том, что конкуренцию необходимо поддерживать и дальше. Протекционизм – это игра с нулевым итогом, которая просто поощряет компании возводить все новые и новые барьеры. Инновационные процессы тормозятся, и, как следствие, снижается рост производительности труда. Роль правительства имеет свои пределы, но это не то же самое, что утверждать, будто правительство не играет совсем никакой роли. Все правительства должны стремиться увеличить богатство и повысить благосостояние своих граждан. В противном случае, они не должны править. Это означает, что развитие национальных экономик является вопросом политическим. Проблема с доводом про невидимую руку рынка заключается в том, что подразумевает, будто у правительств нет никаких причин серьезно заниматься тем, какие отрасли развиваются в их странах, а какие – нет. Но причины-то у них есть, и самые веские.

Лин и Монга утверждают, что успешной является та промышленная политика, которая нацелена на зрелые отрасли, продвинувшиеся не слишком далеко, если сравнивать их с собственным уровнем дохода на душу населения в странах. Страны-пионеры сыграли роль, часто невольную, «экономического компаса» для тех, кто пытался их догнать:

Если вернуться в шестнадцатый век, Нидерланды сыграли такую роль для Британии, которая, в свою очередь, послужила образцом и целью для Соединенных Штатов, Германии и Франции в конце девятнадцатого и в начале двадцатого века и для Японии в середине двадцатого века. Аналогичным образом, Японии подражали Корея, Тайвань-Китай, Гонконг-Китай и Сингапур в 1960-х и 1970х годах. Маврикий избрал Гонконг-Китай «компасом» в своей стратегии догоняющей экономики в 1970-х годах. Китай выбрал Корею, Тайвань-Китай и Гонконг-Китай в 1980-х годах. (Lin and Monga 2010)

Для развивающихся стран, определение «компасной» экономики может оказаться не слишком трудным делом. Для такой страны, как Великобритания, с уже промышленно развитой экономической ситуацией складывается иная. Мы могли бы вдохновляться сектором промышленного производства Германии или прогрессом в «озеленении» промышленного производства в Скандинавских странах. Для профсоюзов эта страна является или могла бы стать страной мирового класса в предстоящие десятилетия. Проблема связана не столько с потребностью сравняться с другими странами в доходе на душу населения, сколько с тем, чтобы извлечь уроки из их стратегий промышленного развития.

Так какая же роль отводится правительству? Самая очевидная состоит в том, что правительства должны обеспечить промышленности горизонтальную поддержку. Инвестирование в развитие профессиональных навыков, которое идет на пользу всем отраслям, может служить примером такой горизонтальной поддержки. Столь же важны поддерживаемые в достойном состоянии транспортные связи и другие элементы современной инфраструктуры, такие как высокоскоростная широкополосная связь. Необходимым условием является доступ к финансовым средствам, и чем скорее появятся такие организации как экологический инвестиционный банк (проект, обсуждаемый в настоящее время в некоторых странах), тем лучше.

Но в мире есть и другие примеры инновационной промышленной политики, из которых политики могли бы почерпнуть для себя много полезного. Одним из возможных образцов для подражания является Стратегический фонд инвестиций (Fonds Stratégique D'Investissement или FSI). Он имеет двух акционеров: группа Caisses des Depots и французское правительство. FSI инвестирует средства в структуру капитала частных компаний, выступая в качестве миноритарного акционера. Он нацелен на долгосрочное инвестирование, обычно сроком на 8-10 лет, по возможности дольше. Фонд инвестирует сумму, которая обеспечивает ему зримое присутствие и позволяет участвовать в управлении компанией посредством мест в ее правлениях и советах. Вместо того чтобы предлагать субсидии, Фонд разделяет предпринимательский риск. FSI имеет в своем распоряжении 20 миллиардов евро: 6 миллиардов наличными и 14 миллиардов в виде долей в собственном капитале компаний.

FSI инвестирует в компании, представляющие стратегический интерес для Франции. Фонд позволяет правительству подталкивать вперед те отрасли, в которых Франция может стать и оставаться мировым лидером. Он признает, что задача создания богатства должна быть предоставлена компаниям – FSI в очень большой степени миноритарный игрок в компаниях, в которые он вкладывает средства, – но он также признает, что создание богатства представляет интерес не только для компаний. Более того, хотя бюджет в 20 миллиардов евро и может показаться огромным, FSI эти деньги не тратит, а инвестирует. Он ожидает отдачи на вложенные средства, как любой другой акционер. На самом деле, он должен рассчитывать на получение прибыли. Это является для Фонда важным дисциплинирующим фактором. Критики промышленной политики в Великобритании утверждают, что в 1970-х годах – десятилетия, в которое концепция промышленной политики стала наиболее (печально) известна, – правительство не «выбирало победителей», а поддерживало неудачников. Ожидается, что FSI будет заинтересован в инвестициях в явно бредущую к краху компанию не больше, чем любой другой акционер.

Там, где у правительств появляется интерес к какой-то отрасли промышленности, им следует прямо об этом заявить. В этом нет ничего плохого. Напротив, бизнесы, которые выходят на контакт с правительством, часто говорят о том, что им, главным образом, нужен просто прямой ответ. Если они не получают все, что хотели, но знают, в чем состоят приоритеты правительства, они могут действовать соответствующим образом. Франция, помимо прочего, страна «великих проектов». Исторически, ее правительства нацеливались на те или иные амбициозные проекты, будь то скоростная железнодорожная сеть TGV или создание супер-аэробуса A380, и частные компании знали, что различные элементы правительственной стратегии – например, развитие профессиональных навыков или промышленной инфраструктуры – будут нацеливаться на реализацию этих амбиций. В этом случае они могут инвестировать в те отрасли, о перспективах роста которых им уже известно. В Великобритании Оборонная промышленная стратегия работала точно так же. Компаниям было известно об основных решениях в области государственных закупок для оборонных целей – суммы в миллиарды фунтов стерлингов – за несколько лет до объявления тендеров, поэтому они знали, в какую сторону им направлять свое собственное развитие, если они хотели получить эти контракты. Закупки для оборонных целей проводятся по иным правилам, чем другие государственные закупки, однако тот принцип, что компаниям заранее известны намерения правительства, работает здесь точно так же.

В заключение, существует опасность, что по истечении некоторого периода мировая экономика вернется к той системе ценностей, которая привела нас к экономическому спаду. Центральное место в этой системе занимает нацеленность на краткосрочные результаты, которая заставляла столько банков и финансовых организаций вести себя так, как они себя вели. Во избежание этой опасности настоящая глава рекомендует:

- чтобы правительства всего мира избрали при определении своего экономического будущего подход, нацеленный на долгосрочные результаты;
- чтобы последовательная промышленная политика приветствовалась как центральная часть процесса построения посткризисного мирового экономического порядка;
- чтобы правительства нацеливались на развитие отраслей, которые не слишком далеко продвинулись в сравнении с уровнем дохода на душу населения в их собственных странах;
- стратегия отраслевого развития следовала целям, установленным правительством согласно вкладу ключевых отраслей промышленности в экономический рост, создание богатства, создание рабочих мест и устойчивое развитие промышленности;
- чтобы правила мировой торговли и конкуренции отрицали протекционизм, но признавали законную роль правительств в строительстве стратегически важных отраслей промышленности и особенно в «озеленении» или повышении экологичности традиционных для их стран отраслей.

Качественные услуги общественного пользования на пути к справедливому и устойчивому росту

Себастьян Дюпуш

Введение

Общее снижение роли государства и органов государственной власти в экономической деятельности является одной из опор Вашингтонского консенсуса, который доминировал в разработке экономической политики последних лет. В стремлении достичь целей, призванных сократить дефициты государственных бюджетов, правительства начали осуществлять политику снижения государственных расходов и либерализации рынков.

Возникновение этой тенденции можно также отнести к проявляющейся в различных формах неудовлетворенности теми принципами, на которых строится управление государственным сектором экономики. Государственный сектор услуг обвиняли в дороговизне и неэффективности; утверждалось, что его «модернизация» потребует частичной или полной его подчиненности правилам конкурентной борьбы или, как минимум, принятия методов управления, характерных для частного сектора.

И однако, последствия этой политики носят смешанный характер. Некоторые приватизационные инициативы в некоторых странах дали умеренно хорошие результаты – например, в Великобритании никто не предлагает, чтобы государство занималось производством стали, самолетов или предоставляло телекоммуникационные услуги. Но столь же трудно утверждать, что приватизация естественных монополий (в первую очередь, энерго- и водоснабжения) дала положительные результаты для потребителей. Политика либерализации не зарекомендовала себя как особо позитивная. Нет и убедительных свидетельств того, что рыночный подход к здравоохранению дает более высокие результаты – США по-прежнему тратит на здравоохранение самую большую долю ВВП среди стран-членов ОЭСР, но многие американцы остаются без медицинской страховки (хотя эта ситуация изменится, когда план Президента Обамы по реформе здравоохранения начнет действовать), и показатели здоровья для беднейших групп общества в США ниже, чем в сравнимых странах.

Мы уже видели, как правительства подчеркивают ту позитивную роль, которую государственный сектор сыграл в минимизации последствий кризиса. В этом смысле представляется, что мы наблюдаем возрождение довольно старой идеи о том, что только правительство способно стабилизировать своими действиями по природе своей нестабильную капиталистическую экономику. Однако политика жесткой экономии сегодня снова вошла в моду, и существует реальная угроза того, что стремление к консолидации государственных финансов нанесет ущерб предоставлению услуг общественного пользования, который почувствуют на себе все, кроме самых богатых членов общества.

Что мы подразумеваем под государственным сектором и услугами общественного пользования?

Государство играет четыре критически важных роли в развитой капиталистической экономике. Оно берет на себя *защитную* и *регулирующую* функцию, компенсируя слабость или несрабатывание рыночных механизмов и гарантируя защищенность сделок. Государство является *производителем*,

поскольку оно отвечает за инвестирование государственных средств; и оно является *действующим лицом и оператором*, поскольку проводит и реализует основные формы государственной политики.

В широком смысле, термин «услуги общественного пользования» говорит о заявлении гражданами своих прав на услуги, которые были утверждены в ходе демократического процесса и предоставляются на основе, не допускающей дискриминации. Однако в Европейском Союзе понятие «услуг общественного пользования» подвержено существенным различиям в трактовке в разных странах в отношении как природы и объема предоставления услуг общественного пользования, так и методов его организации и участие государства в функционировании таких секторов, как здравоохранение и образование. ЕС разграничивает понятия «услуг, представляющих общий интерес», определение которых относится к прерогативе государств-членов, и «услуг, представляющих общий экономический интерес», предоставление которых регламентируется законами ЕС о конкуренции.

Чтобы ограничить ту область, которую мы рассматриваем в настоящей статье, надлежит дать некоторые разграничения:

- виды деятельности, относящиеся к государственному сектору в контексте регулирующих функций государства (полиция, оборона, юстиция, государственные финансы, центральные и местные органы государственного управления и т.д.);
- социальная защита (оплата больничных, пенсионное страхование, пособия по безработице и т.п.);
- нерыночные услуги общественного пользования (здравоохранение, образование, дороги, канализация, культура и т.п.); а также
- услуги, связанные с рыночной деятельностью, которые государство взяло на себя в силу того, что они удовлетворяют фундаментальные потребности или интересы, которые не вполне совместимы с функционированием рынков. Это относится, помимо прочего, к элементам инфраструктуры, таким как платные скоростные автомагистрали, железная дорога, порты, к местному общественному транспорту, производству и распределению электроэнергии, водоснабжению, почтовой службе и электросвязи.

Помимо трудностей, связанных с согласованием единого определения, данные, позволяющие сравнить объемы услуг общественного пользования в Европе скудны. Тем не менее, некоторые показатели были недавно опубликованы в исследовательском докладе, подготовленном Европейским центром работодателей и предприятий, предоставляющих услуги общественного пользования (СЕЕР).⁴³ Эта публикация дает общую картину услуг, представляющих общий интерес, в европейской экономике. Их доля в ВВП 27 стран ЕС оценивалась в 2006 году на уровне 26 процентов, и на них приходится 30 процентов занятости. Однако исследование не дает представления о динамике развития услуг, представляющих общий интерес, с течением времени, а эта информация является необходимой для измерения степени продвижения к либерализации услуг общественного пользования. Не позволяет она и провести разграничение между услугами, предоставляемыми в рамках государственного сектора, услугами, открытыми для частного сектора или предоставляемыми совместно государственным и частным секторами, и услугами, предоставляемыми исключительно частным сектором

Результат политики либерализации

Хотя неолиберальные экономисты давно сетуют на низкую производительность государственных услуг общественного пользования и формулируют аргументы в пользу их открытия для частного сектора, важно подчеркнуть, что результаты политики, направленной на либерализацию услуг общественного пользования, неоднозначны (Drevet 2010).

Обвиняемый в дороговизне и низком качестве функционирования, государственный сектор услуг общественного пользования неспособен – как нас уверяют – генерировать те стимулы, которые необходимы, чтобы сделать их более эффективными и инновационными. **Частный** сектор, подверженный диктату громоздкой бюрократии, винят в неспособности успевать за техническим прогрессом. Внедрение принципов конкуренции должно было снизить затраты, стимулировать инновации и повысить качество предоставляемых услуг.

В результате приватизации, эти услуги, пожалуй, действительно обходятся казне дешевле. Однако проведение крупных инвестиций остается в руках государственных органов власти. Многие виды деятельности в этом секторе услуг требуют масштабных инвестиций, которые частные компании осуществить просто не в состоянии. Частная компания, выплачивающая дивиденды своим акционерам, будет стремиться к извлечению максимальной прибыли и соответствующим образом пересматривать свои тарифы на услуги, а не инвестировать, как правило, большие средства в инфраструктуру. Очень показателен в этом плане британский опыт. Железные дороги были приватизированы в 1990-х годах, что быстро привело постоянно учащающимся нарушениям в расписании движения поездов, удлинению

⁴³ Составление карты услуг общественного пользования (*Marring the Public Services*), СЕЕР (2010), доступно по ссылке: http://www.ceep.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=58

времени поездок и росту числа аварий. Railtrack, частная компания, отвечающая за управление инфраструктурой, так и не провела необходимые инвестиции. Только государство способно обеспечить интересы общественности, взяв на себя проведение инвестиций, которые окупятся лишь в длительной перспективе. Приватизация часто означала, что те сегменты, которые с большой вероятностью должны были принести весомую прибыль, отдавались в частные руки, тогда как на государственный сектор возлагалась обязанность по поддержанию инфраструктуры.

Проведенный Евробарометром в январе 2009 года опрос, посвященный удовлетворенности потребителей после смены поставщиков услуг выявил высокую степень неудовлетворения, особенно в области страхования и энергоснабжения. Даже в секторе телекоммуникаций, часто превозносимом как история успеха, сохраняются серьезные проблемы, от которых часто страдают именно семьи с более низкими доходами (Crozet 2007). Например, Еврокомиссия несколько раз вмешивалась в ситуацию, издавая декреты о снижении стоимости международных телефонных звонков.

В случае так называемых естественных монополий следствием приватизации стало создание олигопольных рынков с весьма малоэффективным режимом государственного регулирования. В газо- и электроснабжении приватизация повлекла за собой быстрый рост цен как для бытовых, так и для коммерческих потребителей. В Швеции открытие почтовой службы для конкуренции в 1993 году привело к существенным повышениям цен на почтовые услуги для физических лиц.

Наконец, либерализация может усугубить элементы неравенства, тогда как целью услуг общественного пользования является обеспечение равенства доступа к основным благам и услугам для всех граждан. Часто оказывается, что преимущества приватизации доступны только крупным клиентам. Именно это произошло, например, во Франции в 2005 году, когда было приватизировано управление, отвечавшее за проверку технического состояния большегрузных автотранспортных средств. Передача этого управления в частные руки привела к повышению цен примерно на 20 процентов для 90 процентов автодорожных грузоперевозчиков – малых бизнесов, – тогда как остальные десять процентов – крупные автотранспортные компании – выиграли от этой реформы, потому что получили возможность вносить тендерные заявки и, таким образом, заставлять частных центры техосмотра снижать свои цены (выигрыш в цене для одного означает рост цен для другого).

Услуги общественного пользования — необходимый компонент роста экономики, инвестиций и занятости

Доводы в пользу сохранения государственных услуг общественного пользования издавна опирались на идею естественной монополии. Основанная на здравых теоретических выкладках, эта идея предполагает, что в секторах, служащих поставщиками необходимых благ или услуг, чья деятельность характеризуется выраженным эффектом масштаба, монополия форма организации этих видов деятельности наилучшим образом отвечает интересам общества в целом и с экономической точки зрения является более эффективной, чем конкурентная форма организации. На практике, естественные монополии в таких секторах как энергетика или транспорт сегодня демонтируются посредством разделения инфраструктурной и эксплуатационной составляющих, приводя, таким образом, к образованию субрынков, где вступают в силу правила конкуренции.

Наличие негативных или позитивных внешних побочных эффектов от деятельности частных компаний также говорит в пользу государственных услуг общественного пользования, будь то вопрос урегулирования последствий деятельности одного частного агента для деятельности другого (например, защита окружающей среды) или развитие преимуществ, которые все население в целом получает от предоставления всех коллективных благ государственными организациями. Принимая на себя обязательства по предоставлению этих благ и услуг, государство позволяет каждому гражданину пользоваться ими по более низкой цене.

Предоставление государством конкретных благ, таких как образование, здравоохранение или транспорт, также оказывает кумулятивное воздействие на экономический рост. Аналогичным образом, исследования, инновации, научные и опытно-конструкторские разработки, осуществляемые или приобретаемые государственным сектором, вносят вклад в развитие частного предпринимательства. Когда государственные исследования сосредоточены на разработке новых технологий, только государство способно финансировать долгосрочные исследования, которые не принесут плодов сию минуту. Качество государственных услуг общественного пользования, их соответствующие области компетенции, их инфраструктура, доступность на местах являются, таким образом, ценными активами, которые служат стимулами для частных форм в организации своей деятельности и развитии своей конкурентоспособности.

Исследование, проведенное ОЭСР, также показало, что государственные инвестиции способны повлиять на рост экономики посредством улучшения общим условий (это относится, например, к

развитию инфраструктуры), в которых частные предприятия осуществляют свою деятельность (Bassinini and Scarpetta 2001). Они также оказывают серьезную поддержку частным инвестициям, обычно в промышленных проектах, которые способны приносить прибыль только в длительной перспективе или имеют слишком большой масштаб или сопряжены со слишком большим риском для их реализации частным сектором (Pollin and Baker 2009). Эти выводы крайне актуальны в контексте политики устойчивого развития: например, энергосберегающие мероприятия и развитие новых источников энергии, разработка электрических автомобилей или расширение цифрового охвата.

Заключение

В рамках новой модели роста важно еще раз подчеркнуть фундаментальную роль услуг общественного пользования как средства гарантирования фундаментальных прав, социального единства и солидарности, снижение уровня неравенства и удовлетворение нужд и чаяний всего населения в целом. В период, когда меры жесткой экономии набирают все большую силу на европейском уровне, необходимо, чтобы публичная отчетность предоставляла честную информацию о том, как такие программы влияют на рост экономики, богатства и занятости или на усилия по сокращению неравенства.

В Европе необходима реализация регулирующего законодательства с четким определением широты охвата услуг общественного пользования, чтобы гарантировать общедоступность необходимых услуг и удовлетворять потребности наиболее подходящим образом, способствуя при этом эффективному использованию земель и общих ресурсов.

Для предоставления высококачественных услуг общественного пользования с гарантией доступа для всех и возможностями более широкого участия граждан и пользователей, могут оказаться полезными следующие руководящие принципы:

- Провести серьезную оценку политики либерализации и приватизации, которая снизила объем услуг общественного пользования.
- Приватизация может иметь место только тогда, когда есть убедительные свидетельства того, что конкуренция будет одновременно и подлинной, и полезной. В некоторых случаях, определенные виды услуг, возможно, необходимо будет вернуть в собственность/под контроль государства. На местном уровне это уже произошло в отношении общественного транспорта, доступа к некоторым видам энергии, водоснабжения и управления отходами.
- Создать европейскую рамочную структуру для услуг общественного пользования с целью обеспечить более эффективную связь между сетями, гарантировать их предназначение как отвечающих общественным интересам и включить в их сферу деятельности вопросы социальной природы, а также повысить демократизацию и контроль со стороны пользователей.
- Укрепить государственный сектор, разработав соответствующую промышленную политику. Сегодня ЕС, например, не имеет полной общей картины своей собственной базовой промышленной структуры. Целями и средствами смелой промышленной политики должны быть:
 - развитие качественной инфраструктуры (транспорт, водо- и электроснабжение, связь и т.д.);
 - содействие созданию и развитию новых отраслей промышленности посредством государственных инвестиционных программ, инвестиционных субсидий или грантов на создание новых фирм;
 - обеспечение финансирования государственных научных исследований в соответствии с выбранными в качестве приоритетных областями, в частности, для движения в направлении устойчивого развития;
 - разработка правил и механизмов торговли, специально предназначенных для исключения случаев нечестной конкуренции;
 - содействие защите окружающей среды и соблюдению международных норм трудовых отношений.

Экологически благополучный рост и необходимость смены парадигмы: достижение социальной справедливости в мире ограниченных ресурсов

Анабелла Розенберг и Лора Верхееке

Введение

На саммите Земли в Рио-де-Жанейро в 1992 году казалось, что был достигнут всемирный консенсус о существовании неизбежной взаимосвязи между социальной справедливостью, защитой окружающей среды и экономической безопасностью. Устойчивое развитие стало всеобщим лозунгом, и складывалось впечатление, что уровень политической приверженности достижению этой цели был очень высок. Однако сегодня, почти два десятилетия спустя, кажется, что сделано в этом направлении было очень мало. Ограниченность нашей нынешней экономической модели наглядно демонстрируется постоянными свидетельствами того, что климат на планете изменяется в результате деятельности человека; неравенство доходов выросло еще больше; большей части развивающегося мира прогресс все также дается с огромным трудом (как мы видели в Главе 3); и спад мировой экономики обнажил хрупкость движимого финансами капитализма.

Возможно, финансовый кризис создал новую возможность для того, чтобы сделать устойчивое развитие реальностью, переосмыслив сами основы нашей экономической системы. Данная статья формулирует ответ профсоюзов на этот политический императив и делает попытку объяснить, как необходимость решения проблемы изменения климата может быть реализована с соблюдением принципов равноправия и справедливости.

Больше роста, но экологически благополучного? Теория экологической модернизации

Двумя центральными концепциями в этом плане являются «зеленый» рост и «зеленая» экономика. Обе они возникли недавно как потенциальные пути выхода из кризиса. Тем не менее, их вряд ли можно назвать новыми, и опираются они на предшествовавшие им оценки способности экономической системы включать в себя экологические последствия производства и потребления. Говоря более техническим языком, это представляет собой всего лишь попытку «сделать внешние побочные эффекты экономической деятельности внутренним делом экономики».

Эти относительно ортодоксальные идеи лежат в самом сердце теории экологической модернизации. Центральной посылкой здесь является то, что надлежащим ответом на проблему разрушения экологии не является полный отказ от цели экономического роста. Нет никакой обязательной взаимосвязи между непрерывным экономическим ростом и разрушением окружающей среды. Согласно этой теории, нынешний экологический кризис является результатом несрабатывания институтов и рынков. (Stern 2007). Реформирование институтов и рынков является ключом к улучшению экологической ситуации, так как «существующие политические, экономические и социальные институты способны сделать заботу об окружающей среде своим внутренним делом» (Hajer 1995). Рынки можно «озеленить», если последствиям экономической деятельности для окружающей среды (внешние побочные эффекты) назначить цену. Двумя простыми и понятными примерами экологической модернизации являются продвижение чистых источников энергии или повышение эффективности использования материалов (материалоэффективности).

Эта теория имеет ряд преимуществ. Более «зеленая» экономика является более предпочтительной альтернативой, чем экономический рост по старым правилам. Она может оживить экономику в периоды экономического спада посредством мобилизации новых инвестиций, создания рабочих мест в нарождающихся отраслях или инновационных процессов. «Зеленый» рост способен также мотивировать инвестиции в экологические инновации. Экологические модернисты полагают, что эффективность использования ресурсов (ресурсоэффективность) может послужить двигателем для удешевления производства и роста экономики за счет сокращения потребления природных ресурсов (Jackson 2010).

С профсоюзной точки зрения, более «зеленая» экономика представляет собой возможность выстроить поэтапную программу достижения устойчивости развития. Другими словами, появляется шанс трансформировать традиционные секторы – например, посредством повышения отдачи от использования ресурсов – и создавать в новых секторах высококачественные рабочие места. Более того, возвращая вопросы занятости в тематику дискуссий об устойчивом развитии, профсоюзы ясно дают понять, что концепция устойчивого развития имеет несколько измерений. Снижение воздействия на окружающую среду должно увязываться с повышением качества рабочих мест. И, разумеется, такой подход к росту добавляет конкурентоспособности предприятий, которая последние сорок лет не требовала многого сверх вывода рынков труда из-под государственного регулирования, новое измерение.

Является ли «зеленый» рост достаточным?

Несмотря на широкое принятие концепции экологической модернизации, этот подход не является полностью беспроблемным. Как, например, можно гарантировать чистоту и целостность этой политики? Относительно легко представить себе ситуацию, в которой возобновляемой энергии поставяться будет больше, но общий рост энергопотребления означает, что экологический выигрывает от использования возобновляемых источников притупляется за счет роста использования ископаемых видов топлива. В принципе, структура энергетики может быть более устойчивой, но к общему потреблению энергии это слово уж точно никак не применимо.

Вторым недостатком, стоящим ближе к тем вопросам, которыми занимаются профсоюзы, является то, что эта теория полагается на рынок как на инструмент изменения производства и потребления. Экологические модернисты утверждают, что рынок является «более эффективным и экономным механизмом для координации усилий по решению экологических проблем, чем государство» (Moi 1995: 46–47). Практический опыт говорит нам, что это может быть не так. Ценовые сигналы не всегда подталкивают действующие на рынке лица к тому, чтобы проявлять большую заботу об окружающей среде. Это ясно видно на примере повышения цен на электроэнергию для бытовых потребителей. Ожидая повышения счетов за электричество, люди, снимающие жилье на долгий срок, хотели бы улучшить термоизоляцию домов и квартир, чтобы снизить свои расходы. Но владельцы, отвечающие за инвестиции, не видят особого смысла вкладываться в термоизоляцию, поскольку для них здесь прямой выгоды нет. В этом случае, ситуацию можно исправить только законодательно, одни цены здесь не сработают. Более того, ценовые сигналы в сфере энергоснабжения, могут иметь прямые негативные последствия для беднейших или наиболее уязвимых потребителей, у которых на оплату счетов за электричество, газ, отопление, горячую воду уходит порой 40-50 процентов их доходов.

Теории «зеленого» роста часто игнорировали «вопросы социальной справедливости и процессы социального включения и маргинализации», сопутствующие модернизации, за которую они выступают. (Swyngedouw and Cook 2009: 12). Необходимость обеспечения «зеленого» роста или «зеленой» экономики может вызывать у граждан вполне понятное сопротивление, если у них создается впечатление, что затраты перевешивают выгоды или что бремя необходимых преобразований разделяется несправедливо. Это фундаментальные проблемы, которыми традиционно занимаются профсоюзы. Никакой переход к «зеленой экономике» или смена экономической парадигмы не будут возможны, если только законные интересы трудящихся не будут надлежащим образом учтены в этом процессе. Всем, кто теряет от этих преобразований, должна предоставляться компенсация и помощь в адаптации к новым условиям.

Радикальные критики «зеленого» подхода к росту утверждают, что изменение парадигмы, которого требует экологический кризис, нельзя достичь ни посредством «зеленого» роста, ни посредством более «зеленой» экономики. На их взгляд, рост – это проблема, а не решение; всем нам в будущем придется довольствоваться меньшим. На самом деле, разумеется, здесь смешиваются два аргумента: первый – об устойчивости нашей нынешней экономической модели, и второй – о надлежащем измерении роста. Мы уже видели (см. Главу 1), что необходим новый подход к измерению результатов экономической деятельности, включая воздействие на окружающую среду, и все согласны с тем, что нужна «некая приборная доска основных экономических и социальных показателей». Но призывать к новому подходу к измерению – это не то же самое, что требовать экономики с нулевым ростом. На самом деле, если бы экономическая деятельность сократилась до уровня неизменно устойчивого состояния, при котором будет исключено дальнейшее истощение природных ресурсов, бедные пострадали бы от этого больше всех, особенно в развивающихся странах (Fitoussi 2010: 63). Именно поэтому концепция «справедливого перехода» является обязательным условием для смены парадигмы.

По ту сторону роста

Хотя четкой альтернативы парадигме роста нет, в последние годы появилось несколько идей – в ряду которых стоит концепция «справедливого перехода» – с прицелом на долгосрочную перспективу и аналогичной целью: достичь богатства и справедливой доли природных ресурсов другими способами. Эти идею включают концепции «процветания без роста» и «прав на развитие в условиях парникового эффекта».

Процветание без роста: Тим Джексон, член британской Комиссии по устойчивому развитию, недавно опубликовал доклад (*Prosperity without growth*), который дал широкий общественный резонанс. В центре этого подхода стоит желание сделать так, чтобы люди имели достойный уровень жизни и могли процветать в результате изменения своего поведения и образа жизни (Druckman, A. and Jackson 2010). Ключевые меры по реализации этой новой общественной парадигмы включают, помимо прочего, проведение существенных долгосрочных устойчивых инвестиций, которые создадут достойные рабочие места, реформирование финансовых рынков, большую сбалансированность трудовой и личной жизни посредством сокращения продолжительности рабочего времени и снижения уровней потребления. Эти ключевые меры стоят довольно близко к сегодняшним предложениям профсоюзов. Однако есть один

бросающийся в глаза вопрос, который в этом новом подходе не затрагивается: развитие. Джексон признает, что *«Процветание без роста можно помыслить только в более богатых странах»* (Jackson 2009). Другими словами, эта модель может быть актуальной для стран ОЭСР – хотя препятствия для ее реализации здесь очень внушительны, – но развивающемуся миру, где экологически устойчивый рост должен быть столь же приоритетным, она не говорит ничего интересного. Другими словами, нужны дополнительные политические инструменты.

Права на развитие в условиях парникового эффекта: Концепция «прав на развитие в условиях парникового эффекта» открывает ряд интригующих возможностей. Она была разработана с целью предложить некоторые руководящие принципы политики как промышленно развитым, так и развивающимся странам, хотя и она не полностью свободна от проблем

Вместо того чтобы видеть переход к более устойчивому обществу единственно как функцию ВВП народов, эта идея предполагает изменение нашего образа мыслей: разделение усилий по снижению выбросов в атмосферу она основывает на двух концепциях: Индекс потенциала ответственности (для национальных государств) и порог развития (для отдельных лиц). «Порог развития» представляет собой некий уровень благосостояния людей, ниже которого они должны освободиться от несения своей доли затрат на борьбу с изменением климата. Люди, чей уровень благосостояния выше этого порога, должны взять на себя затраты на снижение объемов выбросов в части, связанной с их собственным потреблением, а также затраты, связанные с обеспечением того, что люди, находящиеся ниже этого порога, будут подниматься к новому уровню благосостояния, соблюдая принципы устойчивого развития и способствуя снижению выбросов. На данный момент «порог развития» установлен на уровне 20 долларов США на человека в день.

«Индекс потенциала ответственности» указывает на то, что доля усилий разных стран должна рассчитываться на основе их национального совокупного объема выбросов с 1990 года, исключая объем выбросов, соответствующий потреблению, которое имеет место ниже «порога развития». Аналогичным образом, потенциал представляет собой сумму всех индивидуальных доходов, за исключением доходов, получаемых ниже «порога развития». Данный индекс определяет уровень тех действий, которые каждая страна должна осуществить, чтобы «содействовать началу глобального перехода к экономике с низким уровнем выброса соединений углерода» и «помочь бедному населению адаптироваться к тем неизбежным переменам, которые их ожидают».

Какой вклад эта концепция вносит в дело смены парадигмы? Во-первых, она привносит социальное измерение в дебаты о защите окружающей среды. Обязанность «платить» за изменение климата ложится на богатые социальные классы внутри стран. Концепция также является смелой и амбициозной. «Она требует, чтобы более могущественные страны брали на себя более высокие обязательства и были готовы к предоставлению масштабной международной финансовой и технологической помощи» (Baer 2008: 16–25).

Включение такого мышления в решения проблемы изменения климата помогло бы избежать возникновения чрезмерного бремени для беднейших слоев населения стран, связанного с необходимостью оплачивать их долю расходов на решение проблемы изменения климата, как в промышленно развитых, так и в развивающихся странах.

«Справедливый переход»: Хотя все в целом соглашались с идеей о том, что социальной справедливости нельзя достичь без защиты окружающей среды, пути и средства, способные сделать подход, при котором выигрывают все, реальностью, до сих пор не ясны. Как экологически ориентированная политика сможет поддержать средства к существованию трудящихся и сообществ, для которых разрушение экологии является средством заработать на жизнь? Как нам быть с последствиями преобразования наших экономик? Эти вопросы восходят к возникновению концепции «справедливого перехода», разработанной профсоюзным движением как инструмент, обеспечивающий интеграцию социальных вопросов и потребностей общества в амбициозные планы по улучшению экологической ситуации.

«Справедливый переход» говорит о потребности проводить долгосрочные устойчивые инвестиции, способные создавать достойные рабочие места и трансформировать в таковые те рабочие места, которые существуют в традиционных секторах экономики», о проактивной политике в области профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации, о социальном диалоге с профсоюзами, работодателями и другими заинтересованными сторонами, об исследованиях и предварительной оценке последствий экологической политики для социальных условий и занятости, о разработке схем социальной защиты и о необходимости разрабатывать планы диверсификации местной экономики (Rosemberg 2010).

Какой вклад могла бы внести концепция «справедливого перехода» в смену парадигмы? Во-первых, она бы устранила очевидное противоречие между защитой средств к существованию и защитой окружающей среды. Во-вторых, ее преимуществом является акцент на важность прогнозирования и планирования при разработке промышленной политики и политики в области развития и возможность проведения анализа и оценки результатов в средне- и долгосрочной перспективе. В конечном счете, как «инструмент перехода» она делает переход к новой экономической модели реально осуществимым.

Заключение

Целый ряд групп общества признают необходимость смены парадигмы, если мы хотим добиться достижения социальных и экологических целей. Тем не менее, мышление в этой области все еще разделено на отдельные «бункеры».⁴⁴

Если из теории экологической модернизации и возникают некоторые возможности для увеличения числа рабочих мест и роста, важно задуматься над тем, каковы будут последствия этой парадигмы роста для наших обществ и наших природных ресурсов, и кто будет за них расплачиваться. Новые идеи, увязывающие между собой оба эти аспекта, появляются, но пока еще не имеют законченного вида.

Хотя профсоюзное движение значительно продвинулось в своем понимании и в своих действиях по экологическим вопросам, предложения, как те, которые содержатся в концепции «Справедливого Перехода», пока еще не встретили единодушной поддержки за пределами рабочего движения. Ухудшение экологии и нынешний экономический кризис создали для профсоюзов критически важное пространство, в котором они могут громко озвучить свою позицию и предложить более всеобъемлющую альтернативную концепцию.

Необходимо наращивать наши усилия в этой работе, так как последствия действующей экономической модели уже производят необратимые изменения в базе природных ресурсов нашей планеты, что, в свою очередь, еще более ослабляет перспективы достижения достойного труда и устойчивости развития.

«Зеленые» рабочие места и переход к экологически благополучной модели экономики

Бела Галгоши

Введение

Какая экономика возникнет из кризиса, и на каком фундаменте будет зиждиться дальнейший рост? Следующей большой волной реструктуризации станет преобразование экономики, способствующее снижению выбросов окислов углерода, называемое также «зеленым переходом» или даже «третьей промышленной революцией» (Jänicke and Klaus 2009).

Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК, 2007) и Доклад Стерна (Stern 2006) представляют убедительные свидетельства того, что мир уже переживает глобальное потепление и что воздействие человека на климат превышает воздействие природных факторов с начала промышленной эры. В результате, если мы хотим избежать резких, необратимых, самоусиливающих изменений в климате планеты, срочно необходимы глубокие и объемные сокращения антропогенных выбросов парниковых газов.

Страны Большой Восьмерки договорились в 2009 году о том, что повышение общемировых температур от уровня доиндустриального периода не должно превышать 2°C. Для достижения этого мировые выбросы к 2050 году необходимо будет сократить до половины их уровня в 1990-е годы. Для промышленно развитых стран это означает сокращение выбросов к указанному сроку на 80 процентов.

Существует широкое единодушие в том, что эти цели должны быть поставлены, и что будущий экономический рост должен быть отсоединен от темпов потребления энергии и ресурсов. Для решения этой задачи необходимо преобразовать весь спектр экономической деятельности. Даже несмотря на то, что прикладные политические инструменты до сих пор неясны, и точного графика нет, мы должны принять цель сокращения выбросов на 80 процентов к 2050 году за фундаментальную основу будущей экономической деятельности в промышленно развитых странах. Достижение этих экологических целей

⁴⁴ «Информационным бункером», например, называют в английском языке такую систему менеджмента, которая неспособна взаимодействовать с другими, смежными системами менеджмента.

вызовет к жизни процесс реструктуризации, который приведет к глубокой трансформации рабочих мест в промышленности, как в количественном, так и в качественном плане.

В настоящем разделе сделана попытка дать обзор ожидаемых последствий этого преобразования для промышленных рабочих мест в Европе и составить карту проблемных задач, стоящих перед профсоюзами. Мы предоставим краткий обзор целей европейской политики в области изменения климата в свете Стратегии ЕС 2020 и покажем, что пока отсутствует ясность в отношении как необходимых для этого экономических инструментов, так и механизмов ее реализации. При составлении карты будущих последствий для занятости, мы принимаем во внимание имеющуюся литературу и инициативы Европейской комиссии, а также касаемся ряда вопросов, остающихся открытыми. Будут также представлены прогнозы в области занятости по отдельным отраслям, хотя мы подчеркиваем неопределенность таких прогнозов и делаем основной акцент на основные тенденции и проблемы.

Конечной целью настоящего раздела является привлечь внимание политиков к тому факту, что инструменты экономической политики и дорожная карта для достижения целей по сохранению климата должны быть ясно определены вместе с сопровождающими их политическими установками таким образом, чтобы гарантировать справедливое распределение бремени этого преобразовательного процесса.

Общие цели политики сохранения климата и достижения прошлых лет

Европейский Союз обязался сократить выбросы парниковых газов на 20 процентов и готов поднять эту цифру до 30 процентов, если остальной мир пообещает значительно снизить объем выбросов. Новое правительство Японии пообещало сокращение в размере 25 процентов от базиса 1990 года, но очень мало рассказало о том, как ему удастся этого добиться. США предлагает сократить выбросы к 2020 году на 17 процентов от уровня 2005 года, который примерно на 4 процента ниже уровней 1990 года – это значительно ниже тех 25-40 процентов, которые ожидаются от промышленно развитых стран. 80-процентная цель по сокращению выбросов для промышленно развитых стран означает сокращение выбросов до двух тон эквивалента CO₂ на душу населения в год. В 2008 году выбросы в США составляли около 24 тонн на душу населения, в Европе – 10 тонн.

Согласно дорожной карте, составленной на конференции стран-участников Рамочной конвенции ООН по изменению климата на Бали, от развивающихся стран не требуются численные обязательства по сокращению выбросов, но они должны представить «соответствующие для страны действия по смягчению и адаптации». Китай предложил к 2020 году снизить интенсивность использования ископаемых видов топлива в своей экономике на 40-45 процентов, но в абсолютных значениях выбросы все равно увеличатся. Принятие всемирной, обязательной к исполнению стратегии по смягчению последствий изменения климата являет собой беспрецедентно сложную управленческую задачу. Это ясно продемонстрировал провал копенгагенского саммита COP-15 в декабре 2009 года.

Мировые показатели прошлых лет в этой области внушают немалую тревогу. За период с 1990 по 2008 год снижения выбросов CO₂ в промышленно развитых странах не произошло, а объемы выбросов в развивающихся странах существенно увеличились. В целом по миру, итогом по динамике объемов выбросов в период с 1990 по 2008 год стало их увеличение на 41 процент (IGBP 2008).

Европейская концепция политики и показатели с 1990 года

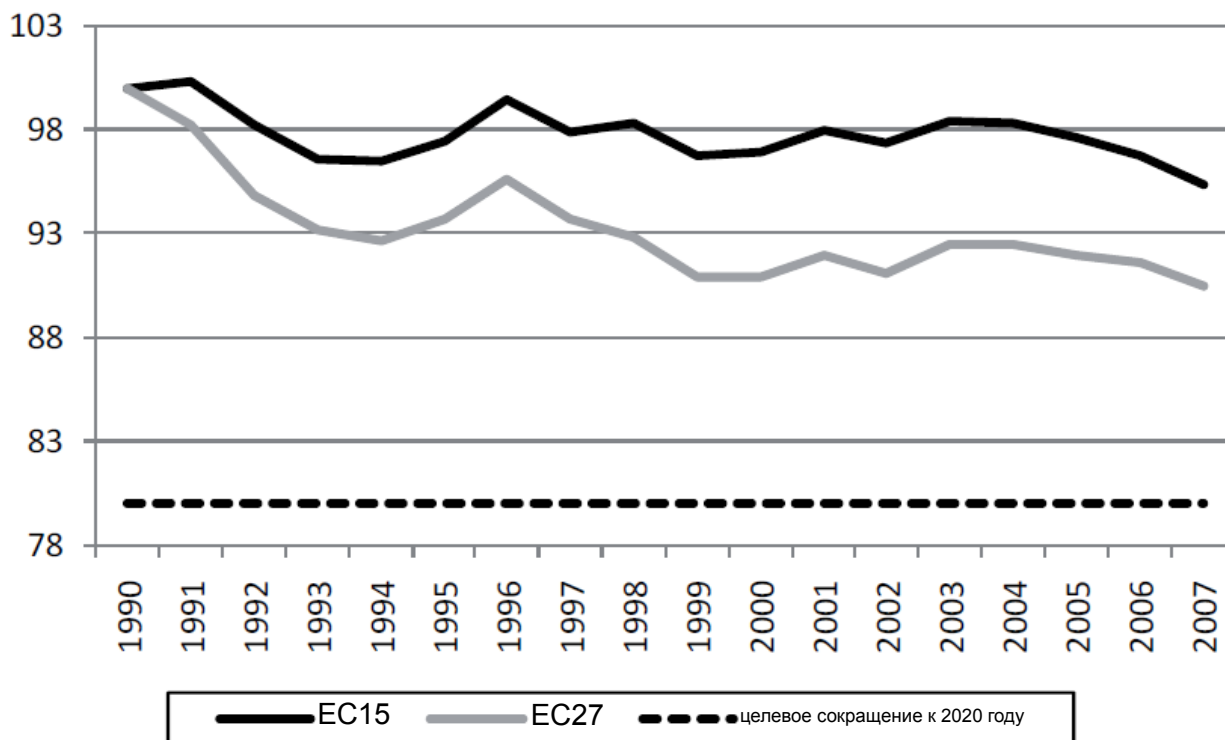
С всеми неопределенностями, осаждающими процесс реализации на глобальном уровне, совершенно необходимо, чтобы Европа не отказалась от взятых на себя обязательств и применила все необходимые политические меры для достижения заявленных ею целей.

Стратегия ЕС 2020 с ее тройным приоритетом «толкового, устойчивого и равноправного роста» сформулировала свои главные цели следующим образом: сокращение выбросов парниковых газов на 20 процентов (по возможности, на 30 процентов); повышение доли возобновляемых источников энергии в генерирующих мощностях всех видов до 20 процентов и повышение эффективности энергопользования на 20 процентов. Одна из «флагманских инициатив» ЕС посвящена «ресурсоэффективной Европе».

Если говорить о показателях ЕС в этой области, то Евросоюз по-прежнему является одним из немногих регионов, который добился сокращения выбросов парниковых газов в сравнении с уровнем 1990 года. Однако темпы сокращения слишком низки, и ЕС все еще отстает в пропорциональном выполнении плана по достижению целей, поставленных на 2020 год; за период с 1990 по 2008 год в ЕС15 выбросы парниковых газов сократились на 6,5 процента, а в ЕС27 – на 11,3 процента (см. Рисунок 11).

Разбивка данных показывает, что значительная доля сокращения выбросов была достигнута в первое десятилетие отчетного периода, так как в 1999 году выбросы парниковых газов были ниже базового уровня 1990 года на 9,1 процента в ЕС27 и на 5,3 – в ЕС15. За период с 2000 по 2007 год было достигнуто лишь крайне незначительное сокращение выбросов (0,4 процента в ЕС27 и 1,4 процента в ЕС15). Один только кризисный 2008 год внес большой вклад в снижение уровня выбросов, чем предыдущие восемь

Рисунок 11. Выбросы парниковых газов в % от объема выбросов в базовый 1990-й год



Источник: Статистическая служба ЕЭЗ.

лет, составивший 1,8 процента и в ЕС27 и в ЕС15. Высокие показатели 1990-х годов относились, главным образом, на счет обвала традиционной промышленной базы в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) и в восточной Германии в начальный период преобразований, начавшихся после 1989 года. Также на снижение объемов выбросов в ЕС15 повлиял масштабный спад экономики Германии после объединения страны в начале 1990-х годов. Из общей цифры сокращения выбросов в ЕС27 в период с 1990 по 2008 год, составившей 11,3 процента, 7,3 процента были достигнуты уже к 1994 году (в самой нижней точке трансформационного кризиса в ЦВЕ), ясно свидетельствуя о том, что основной объем этого сокращения связан с сокращением промышленного производства и экономическим кризисом и не базируется на устойчивой реализации мер, направленных на достижение целей, сформулированных в политике.

Даже если в Европе показатели выше, чем во всех остальных регионах мира, ЕС не встал на устойчивый путь, ведущий к достижению смелых целей, поставленных на период до 2050 года. Запланированное на этот срок 80-процентное снижение выбросов в промышленно развитых экономиках означает сокращение выбросов до 2 тонн эквивалента CO₂ на душу населения в год. В 2008 году, однако, выбросы в Европе составляли 10 тонн плюс еще 4 тонны эквивалента CO₂ по импорту. Таким образом, для достижения этой долгосрочной цели предстоит пройти еще очень долгий путь.

Реализация и экономические инструменты

Реализация, однако, является краеугольным камнем в деле достижений целей климатической политики. На данный момент в Европе мы имеем, главным образом, декларативные цели, не имеющие конкретной «дорожной карты» и инструментов их реализации.

Центральный вопрос – установить правильную цену на выбросы углерода. Инструменты экономической политики, определяющие эффективную «цену углерода» включают политику «пределных значений и торговли» (например, торговля квотами на выбросы), различные связанные с выбросами окислов

углерода налогами и прямо вмешательство государства с использованием механизмов перераспределения (например, обложение пошлинами производства и использования электроэнергии, вырабатываемой на ископаемом топливе, с предоставлением субсидий (налоговых льгот) для внедрения передовых экологических технологий). Однако самих по себе этих инструментов будет недостаточно, чтобы преобразовать политические цели в реальность коммерческой деятельности. Что нужно, так это скоординированное политическое сочетание этих инструментов с четкой программой их реализации на европейском уровне, а это пока в значительной степени отсутствует.

Европейская система торговли квотами на выброс (ETS) наглядно демонстрирует все элементы неопределенности и искажения тех политических инструментов, которые были – частично – реализованы. В настоящее время Еврокомиссия завершает разработку третьей фазы ETS, которая начнется в январе 2013 и продлится до 2020 года. Объявленная Комиссией цель состоит в том, чтобы повысить долю квот на выбросы, которые приобретаются на аукционах, а не распределяются бесплатно для генерирующих мощностей, на которые распространяется действие ETS. Главную тревогу вызывает потенциально негативное воздействие следующей фазы ETS на конкурентоспособность вовлеченных в систему компаний. Потенциальные уровни подверженности отраслей или секторов этому воздействию зависят от интенсивности выбросов CO₂ в процессе производства, возможностей по снижению уровней выброса окислов углерода в данном секторе и способности перекладывать часть роста затрат, связанного с сокращением выбросов, на потребителей посредством цен на выпускаемую продукцию.

В литературе нет единого мнения по поводу возможных последствий будущего режима ETS. Исследование, проведенное британским Центром по повышению эффективности экономики (CEP), например, утверждает, что большинство секторов промышленности, имеющих право на бесплатные квоты на выбросы, не столкнулись бы с повышенным риском закрытия своих предприятий, если бы им пришлось за эти квоты платить (Centre for Economic Performance 2010). Другое исследование, проведенное немецким Центром европейских экономических исследований (институтом ZEW), указывает на продление периода неопределенности в отношении утечки оксидов углерода и способности фирм перекладывать «углеродные затраты» в цены (Oberndorfer et al. 2010).

Таким образом, в отношении третьей фазы ETS наблюдается существенная неопределенность, при повышении издержек участия в ETS, которое связано с предполагаемым повышением цены квот и которое едва можно рассчитать. Согласно исследованию, заказанному консультативной группой WWA группой потребителей энергии EIUG и Британским конгрессом тред-юнионов, прогноз повышения общей суммы счета за энергию – электричество, газ и стоимость снижения объемов выбросов, взятые вместе, – на период до 2020 года составляет от 18 до 141 процента – невероятно широкий разброс (EIUG-TUC 2010).

В то время как субъекты экономической деятельности начинают осознавать, что стоимость использования природных ресурсов, воздействующего на экологию, будет влиять на их деятельность все больше и больше, отсутствие конкретной политической программы означает, что они не смогут спланировать все необходимые изменения и корректировки.

Воздействие на занятость

Если взглянуть на возможные социальные последствия осуществления политики смягчения последствий изменения климата, где фактически применяются предписанные экономические инструменты (чего до настоящего времени не происходило), можно выявить две ее основных области ее воздействия. Первая – это последствия для занятости, вторая – то, как более высокие затраты на выброс окислов углерода повлияют на группы общества с разными доходами и, таким образом, на социальное равенство.

Литература, в целом, придерживается единого мнения о том, что, хотя политика борьбы с изменением климата не возымеет серьезных совокупных последствий для количества рабочих мест, можно ожидать масштабного перераспределения рабочих мест:

- будут созданы новые рабочие места;
- существующие рабочие места подвергнутся преобразованию («озеленение» рабочих мест в действующих отраслях);
- некоторые рабочие места исчезнут.

Будут также огромные различия по регионам, отраслям и сегментам рынка труда.

Литература также полностью единодушна в оценке того, что однозначно в этом процессе выиграют «зеленые рабочие места», хотя контуры этой категории очерчены нечетко (к «зеленым» относятся

рабочие места, которые помогают сохранить или восстановить качество окружающей среды, рабочие места, снижающие энерго-, ресурс- и водопотребление, и рабочие места, способствующие «обезуглероживанию» («декарбонизации») экономики и минимизации всех форм промышленных отходов и загрязнения). С другой стороны, ожидается, что виды экономической деятельности с высокой энергоемкостью и уровнями выброса окислов углерода, будут переживать спад и существенное сокращение рабочих мест.

Положительное влияние на занятость

В целом, отмечается слишком большая сосредоточенность на позитивной стороне процесса «зеленой реструктуризации» для занятости («зеленые рабочие места»): рискам в области занятости и негативным последствиям для потенциально сокращающихся отраслей пока не уделялось достаточного внимания. Примером этого могут служить предложенные Еврокомиссией «Семь мер по созданию 2 миллионов новых рабочих мест в ЕС» (European Commission 2009a), в которых рассчитывается положительное воздействие на занятость Европейского плана действий по повышению эффективности энергопользования. Доклад «Занятость в Европе, 2009» отражает более разносторонний подход, но и в нем создание «зеленых» рабочих мест ставятся на первое место (European Commission 2009b). Исследование, проведенное Программой ООН по окружающей среде (UNEP) и МОТ, рассматривает потенциал «зеленой экономики» в плане создания рабочих мест по отраслям (UNEP 2009), но вводит одно важное разграничение, указывая на то, что рабочие места, которые являются «зелеными» с точки зрения их конечного продукта, не всегда оказываются «зелеными» с точки зрения производственных процессов ввиду ущерба, наносимого экологии ненадлежащей практикой организации труда (например, в индустрии вторичной переработки). Этот доклад также затрагивает вопрос качества рабочих мест в контексте «зеленой» занятости. Документ для обсуждения, подготовленный Фондом короля Бодуэна, идет еще дальше, анализируя воздействие отдельных мер по смягчению последствий изменения климата на ситуацию в области социальной справедливости и занятости (Schiellerup et al. 2009).

По прогнозам, представленным в исследовании, проведенном консультационной компанией Syndex, к 1,4 миллиона рабочих мест в европейском энергетическом (по данным на 2005 год) к 2020 году, вероятно, добавятся еще 760.000 (Syndex 2009). Комиссия рассчитывает на 2,3-2,8 миллиона рабочих мест в секторе возобновляемых источников энергии в Европе к 2020 году. Исследование ЮНЕП-МОТ по «зеленым» рабочим местам ведет расчеты на основе 20 миллионов новых рабочих мест в секторе возобновляемой энергетики, которые потенциально появятся во всем мире к 2030 году. Однако исследование Syndex предупреждает о том, что чистый результат по приросту рабочих мест будет ниже, поскольку пройдет сокращение рабочих мест в отраслях, связанных с традиционными формами производства энергии (например, на 80.000 рабочих мест сократится занятость в угольной промышленности и на 20.000 – на электростанциях, работающих на угле).

Существуют две области, в которых результаты по созданию рабочих мест проявятся несомненно, хотя их и нельзя рассматривать как долгосрочные и устойчивые формы повышения занятости. Во-первых, огромный потенциал в области создания рабочих мест в строительной промышленности, которая особенно сильно пострадала во время кризиса, имеет переоборудование и термоизоляция зданий. Доклад Еврокомиссии «Занятость в Европе» указывает, что Директива по энергоэффективности зданий создаст в среднесрочной перспективе от 280.000 до 450.000 новых рабочих мест. Новые места связаны с деятельностью в сфере модификации и переоборудования зданий и управления энергопотреблением, включая сопутствующие и смежные услуги. Однако эта очень полезная и важная мера (часто включаемая в пакеты государственного стимулирования «зеленой» экономики) может оказаться под угрозой в результате новой волны мер жесткой экономии.

Во-вторых, новая «зеленая» промышленность может стать двигателем экспорта, обеспечивая весь остальной мир столь необходимыми ему «зелеными» технологиями и оборудованием (требование стать лидером в экспорте «зеленых» технологий выдвигается, главным образом, в Германии, но его можно встретить и на европейском уровне). Разработка «зеленых» технологий действительно имеет огромный потенциал в плане создания рабочих мест в будущем, и экспортные отрасли также могли бы сыграть ведущую роль, если Европа сможет добиться сравнительного преимущества в этой области. Однако ожидается, что не все страны Европы выиграют от такого развития событий.

Риски в области занятости

На обрабатывающую промышленность в целом приходится одна треть мирового потребления энергии и 36 процентов мировых выбросов CO₂ (International Energy Agency Tracking Industrial Energy Efficiency and CO₂ Emissions 2007).

Внутри обрабатывающей промышленности, на сталелитейную отрасль, даже после закрытия избыточных мощностей и десятилетий реструктуризации, приходится 30 процентов промышленных выбросов CO₂, и в Европе здесь трудятся 550.000 человек. Хотя сталелитейная отрасль относится к одним из наиболее энергоемких промышленных производств, объем выбросов CO₂, связанный с ее продуктами на всем протяжении их жизненного цикла (так называемый «углеродный след»), снизился очень заметно, и эффективность энергопользования в отрасли значительно повысилась. Ожидается, что в будущем вклад отрасли в сокращение объемов выбросов будет осуществляться за счет дальнейшего повышения эффективности энергопользования, а не за счет дальнейшего сокращения объемов производства.

Важно признать, что многие продукты энергоемких производств оставляют небольшой «углеродный след» на протяжении своего жизненного цикла, главным образом, в силу своей долговечности и возможности вторичной переработки. Энергоемкие отрасли, такие как сталелитейная, химическая и производство керамических изделий, поставляют многие из материалов и изделий, необходимых для перехода к низкоуглеродной экономике.

Режим европейской системы торговли квотами на выбросы, который установится после 2012 года, будет иметь ключевое значение для этих отраслей в Европе. В сложившейся на сегодня ситуации прогноз ее воздействия на будущие уровни занятости не представляется возможным.

Транспорт – отрасль, имеющая особенно большое значение с точки зрения как ее воздействия на климат, так и той ключевой роли, которую она играет в европейской экономике. В то время как предпринимаются усилия по снижению «углеродного следа» автомобилей, системы общественного транспорта уже предлагают более низкий уровень выбросов и более «зеленые» рабочие места. Но и в этом случае уровень занятости в железнодорожном транспорте за последние несколько десятилетий снизился: например, за короткий период с 2000 по 2004 год число рабочих мест здесь сократилось на 14 процентов.

Автомобильная промышленность и обслуживающие ее отрасли дают работу 12 миллионам человек в Европе, делая эту отрасль стержнем европейской обрабатывающей промышленности: 2,3 миллиона работников заняты непосредственно в производстве автомобилей, тогда как на отрасли-поставщики приходится 10 миллионов (ACEA 2010). Лишь около 250.000 рабочих мест имеют прямое отношение к производству автомобилей с высокоэффективным потреблением топлива, низким уровнем загрязнения и выбросов и, как таковые, могут считаться «зелеными» рабочими местами. В предстоящий период в рамках процесса перехода к низкоуглеродной экономике перед автомобильным сектором стоят особенно трудные задачи.

Достижение к 2020 году долгосрочной цели снижения выбросов CO₂ до 95 г/км на каждый производимый автомобиль само по себе представляет труднейшую задачу, но та роль, которая отводится индивидуальному автотранспорту в общей транспортной концепции ЕС, делает ее еще более сложной, хотя подробности пока не известны.

В такой ситуации прогнозировать вероятную динамику занятости в автомобильной промышленности на предстоящее десятилетие крайне трудно. В общем и целом, основной акцент сделан на позитивное воздействие мер политики в области климата на создание рабочих мест, но ряд фундаментальных вопросов так и остаются непроясненными.

Неопределенность последствий перехода к «зеленой» экономике для занятости тревожит не только энергоемкие отрасли промышленного производства и автомобильную промышленность, но и всю обрабатывающую промышленность в целом. Большинство из имеющихся прогнозов опираются на, как минимум, нулевой результат для общего уровня занятости, помещая на передний план создание новых рабочих мест в «зеленых» отраслях. Однако недавно проведенное Европейским центром по вопросам развития и профессиональной подготовки Cedefop исследование говорит о потере к 2020 году почти 2 миллионов рабочих мест в промышленном секторе Европы (Cedefop 2010).

Подход с большим числом нюансов, отражающий сложность и многогранность результатов этой политики и принимающий в расчет всю шкалу ожидаемых количественных и качественных ее последствий для рынка труда, на самом деле, не помешал, а наоборот содействовал бы этому преобразовательному процессу. Имея более четкое представление о рисках, действующие лица в экономике и политике имели бы возможность более эффективно заниматься решением этих задач путем разработки целенаправленных стратегических мер.

Заключение

Мы познакомили читателя с основным контекстом политики смягчения последствий климатических изменений, сосредоточившись на Европейском Союзе с целью очертить ее потенциальное воздействие на уровень занятости в промышленном секторе Европы. В Европе сложилось единое мнение о том, что борьба с изменением климата является главным приоритетом политики на предстоящее десятилетие, и что процесс перехода к экономике с эффективным использованием ресурсов и низкими выбросами окислов углерода станет решающей тенденцией будущего. Однако экономические инструменты и экономические основы этого процесса пока что, в значительной мере, отсутствуют. По-прежнему нет ясности в отношении того, как политика борьбы с изменением климата намерена достигать снижения объема выбросов: путем сокращения энергоемких видов экономической деятельности или путем повышения эффективности энергопользования в них.

Примеры существующих экономических инструментов (таких как система торговли квотами на выбросы в ЕС) ясно демонстрируют это, приведя к ситуации, в которой расчет эффективной будущей цены на выбросы окислов углерода до сих невозможен. У нас есть амбициозные цели и предложения, но до сих пор не ясно, какими средствами и по какой цене эти цели могли бы быть достигнуты.

Когда речь заходит о воздействии этого переходного процесса на занятость, акцент обычно делается на его положительном эффекте в форме создания так называемых «зеленых» рабочих мест. Но говорить только о «зеленых» рабочих местах недостаточно: проблемы, возникающие из-за преобразования уже существующих рабочих мест в промышленности тоже необходимо решать. Число рабочих мест в автомобильной промышленности Европы составляет 12 миллионов, из которых лишь 250.000 можно на данный момент классифицировать как «зеленые». Поэтому совершенно необходимо обсуждать, как будет проходить трансформация применительно ко всем рабочим местам. Аналогичным образом, следует вести речь и о будущем энергоемких отраслей промышленности в Европе.

Ясно, что переход к экономике с низким объемом выброса оксидов углерода будет означать полномасштабное преобразование всей экономики в целом с широким диапазоном последствий для занятости. Как и в случае других крупномасштабных процессов реструктуризации, решающее значение для итогового успеха этого перехода будет иметь управление преобразовательным процессом посредством надлежащих политических инструментов и с участием социальных партнеров. Ключевым вопросом является то, как затраты на эти преобразования будут распределяться между различными действующими лицами и внутри общества в целом.

Поскольку переход к низкоуглеродной экономике является политически мотивированным процессом, «предвосхищение» грядущих перемен должно быть более прямым и четко выраженным, и пути решения связанных с ними проблем (включая все, имеющие отношение в занятости) должны планироваться и интегрироваться в политическую концепцию с самого начала. Прежде всего, это включает формулирование целенаправленной политики на рынке труда для облегчения прохождения необходимых переходных периодов и проведения соответствующих мер в сфере образования и профессионального обучения. Самым неотложным шагом является надлежащая оценка тех последствий, которые будут иметь конкретные и спланированные меры политики по смягчению проблемы изменения климата для занятости.

Другие жизненно важные вопросы касаются того, как можно добиться, чтобы управление этим процессом было социально устойчивым, а также какую роль будут играть профсоюзы, и какую стратегию им следует избрать. В любом случае, ясно одно: прогресс в сокращении объемов выбросов в том виде, в каком мы наблюдали его в Центральной и Восточной Европе и в Великобритании, где он стал результатом коллапса или частичного сокращения промышленной активности, – это не тот путь, которым должна следовать Европа.

IX Заключение

Заключение

Рон Блэквелл и Дэвид Коутс

Несостоятельность модели

Мировой финансовый и экономический кризис сделал несостоятельными многие из посылок, на которых строилась экономическая политика трех предшествующих десятилетий. Вера в то, что поверхностное регулирование, ограниченное государственное правление, низкие налоги, нерегулируемый рынок труда и слабые институты рынка труда являются необходимыми составляющими экономического успеха, оказалась на поверку рецептом неустойчивости, стремления к чрезмерному риску, растущего неравенства доходов и, в некоторых странах, распространения

неустойчивой занятости. В то время как самые богатые граждане во многих странах ОЭСР наблюдали, как их относительное положение улучшается – иногда значительно, – самые бедные видели, как их относительное положение становится все хуже и хуже. Сама ОЭСР документально признала рост неравенства в своей знаменательной публикации 2008 года *Growing Unequal (Растущее неравенство роста)* (OECD 2008). В Соединенных Штатах даже то, кто находился в середине шкалы доходов, за двадцать лет увидели лишь очень небольшое увеличение своих заработков или повышение уровня жизни. Неправдой оказалось и то, что политические установки, которые мы могли бы для удобства назвать «рыночным фундаментализмом», привели к более высоким показателям эффективности экономики до того, как разразился кризис. Этот тревожный факт был признан ОЭСР в пересмотренном исследовательском докладе о рабочих местах 1994 года, который был опубликован в 2006 году под заголовком *Boosting Jobs and Incomes (Повышение занятости и доходов)* (OECD 2006). Признавалось, что две группы стран добились «хороших результатов» (определяемых как высокий уровень занятости населения, умеренная инфляция и очевидно уверенный рост): те, которые следовали политике «с опорой на рынок», в частности США и Великобритания, и те, которые следовали политике более высоких налогов, более сильной законодательной защиты занятости, более щедрых пособий по безработице и гораздо более масштабных инвестиций в программы активной государственной поддержки рынка труда (включая Австрию, Скандинавские страны и Нидерланды).

Даже до спада мировой экономики было ясно, что к уверенному экономическому росту и высоким уровням занятости ведет не один путь, а несколько. Более того, жизненные шансы и средняя продолжительность самой жизни для беднейших категорий населения выглядели более предпочтительно именно во второй группе стран, а не в тех, которые следовали более ортодоксальной политике. Сейчас, когда политики размышляют над тем, как в посткризисном мире построить новую экономическую модель, эти соображения должны быть для них актуальны.

Докризисная проблема

В течение продолжительного периода задачи профсоюзов оставались, в широком смысле, неизменными. В большой степени это объясняется тем, что они основаны на ясных ценностях. Есть очень сильная приверженность строительству мировой экономики, способной предложить устойчивые, достойные рабочие места всем, кто желает трудиться, позволяющей странам развивающегося мира добиваться повышения доходов и следящая за тем, чтобы процесс экономического роста не противоречил императиву борьбы с изменением климата и защиты окружающей среды. Модель, действовавшая до кризиса, не сумела выполнить эти задачи. Растущее неравенство, застой в заработных платах и недостаточное развитие экономики в странах Африки южнее Сахары едва ли можно именовать успехом.

Более того, большая доля предполагаемого процветания в странах, наиболее преданно реализовавших у себя ортодоксальную модель, зависела либо от роста цен на жилье, под залог которого семейные хозяйства с готовностью брали банковские ссуды, либо от уровня финансовых инноваций (разработки экзотических производных финансовых инструментов), которые оказались хрупким орудием в деле устойчивого генерирования спроса. Свидетельств того, что эти схемы и механизмы были неустойчивыми и что на рынке финансовых активов вырастают опасные «мыльные пузыри», было предостаточно. Но политики, соблазненные гипотезой эффективных рынков и теорией динамического равновесия, предпочли поверить, что «на этот раз все будет иначе» (Reinhart and Rogoff 2009). В конце концов, почти тридцать лет либерализации, сворачивания государственного регулирования, снижения налогов и усилий по сокращению размеров государственной машины должны были, по мнению ортодоксов, сделать кризис невозможным. К сожалению, как и в случае предшествовавших «восьми столетий финансового безрассудства», если воспользоваться формулировкой Райнхарт и Рогоффа, железные законы экономики доказали, что противиться им нельзя, и в итоге «мыльный пузырь» лопнул. Существовало ложное представление о том, что предполагаемая диверсификация рисков была еще и эффективным инструментом устранения неопределенности.

Главные цели экономической политики

Большую часть недавнего периода истории экономический прогресс измерялся почти исключительно как рост ВВП на душу населения. Это узкая мера, которая все больше рассматривается как неадекватное мерило для прогресса социального. Например, ясно, что, достигнув определенной точки, измеренные увеличения ВВП, похоже, во многом или полностью перестают оказывать какое-либо воздействие на ощущение счастья или удовлетворенность жизнью (Layard 2004; Offer 2006; Wilkinson and Pickett 2010). Как указал Амартья Сен, экономический рост должен осуществляться ради некоей цели, и самым простым и понятным способом описания этой цели будет сказать, что граждане должны быть в состоянии приобретать способности, которые им нужны, чтобы выбрать такую жизнь, какую у них есть причины считать для себя ценной (Sen 1999). Более того, идея Сена о «развитии как свободе» означает,

что люди могут испытывать подлинную свободу только в той степени, в какой она зиждется на экономической и социальной защищенности.

В ответ на эту аргументацию Президент Саркози назначил группу экспертов для разработки более сбалансированного набора основных показателей. Подход, принятый *Комиссией по измерению эффективности экономики и социального прогресса* представляет собой желанный шаг в нужном направлении, который должен быть одобрен политиками всех стран. Говоря несколькими иными словами, цель состоит не в том, чтобы принимать мир таким, каков он есть и подгонять граждан под требования экономики, а в том, чтобы изменить экономику и поставить ее на службу интересам граждан.

Государственное стимулирование, меры жесткой экономии и возвращение общепринятых взглядов

Реакция политиков на кризис была в начале обнадеживающей. Большая Двадцатка сыграла ведущую роль, мировая экономика получила скоординированную государственную поддержку, банковский сектор прошел рекапитализацию, и катастрофу удалось предотвратить. Действительно, без этого уровня политического энтузиазма проседание экономики было бы гораздо более глубоким, и мировая безработица взлетела бы до опасных пределов, создав подлинную угрозу социальному единству в некоторых странах

Политический ответ также продемонстрировал, что государство остается незаменимым действующим лицом экономики. Только государство имело необходимые средства для рекапитализации банков, и только государство располагало нужными ресурсами, чтобы компенсировать падение спроса в корпоративном и бытовом секторах. Другими словами, пойдя наперекор гневной критике со стороны рыночных фундаменталистов, государство доказало, что оно играет фундаментальную роль в стабилизации по природе своей нестабильной экономики.

Для полной ясности нам следует подчеркнуть, что это не означает, будто профсоюзы автоматически выступают за государственную собственность на средства производства (хотя в некоторых секторах она может быть вполне оправдана) или за возрождение централизованного планирования экономики. Но мы верим, что демократическое государство должно играть роль поставщика качественных услуг общественного пользования, а также регулятора, задавая общие условия для функционирования субъектов рынка и вмешиваясь в ситуацию (посредством либо налогово-бюджетной или кредитно-денежной политики), чтобы остудить спекулятивную лихорадку или остановить спад экономики. К тому же, есть серьезные доводы в пользу того, что государственный и частный секторы являются взаимозависимыми; что развитые экономики не могут процветать при маленьких государственных машинах, и что процесс экономического роста обычно оказывается связан со значительным повышением социальных расходов государства (Lindert 2004). Свидетельств, позволяющих предположить, что уменьшение государственной машины, которое предлагают осуществить некоторые политики, является устойчивой стратегией на среднесрочную перспективу, очень мало. Действительно, если говорить о росте, такое уменьшение явится для него, скорее, тормозом, чем стимулом.

Существует также, и Тим Пейдж ясно показал это в своей статье, убедительная аргументация в пользу того, чтобы правительства разрабатывали активную государственную политику, устанавливая четкие механизмы регулирования, предоставляя капитал для инвестиций, которые не финансировались бы на открытом рынке, и содействуя передаче технологий, а также распространению образцовой практики работы.

К сожалению, своевременное, скоординированное вмешательство в ситуацию на начальном этапе кризиса теперь, похоже, с той же целеустремленностью сменяется рецидивом докризисной ортодоксии. Говоря попросту, политика жесткой экономии вернулась на всех парах. Отчасти, это произошло из-за обеспокоенности правительств тем, что банковский кризис стал кризисом государственного долга – сопровождаемого ростом дефицита заемных средств и соотношения госдолга и ВВП. Совершенно очевидно, что, после кризиса государственного долга в Греции, некоторые страны испытывают трудности. Но и страны, не имеющие у себя сравнимых проблем, похоже ринулись консолидировать свои государственные финансы, очертя голову. Это несомненно так в отношении Великобритании, где правительство намерено сокращать бюджетные расходы и снижать дефицит бюджета более быстро и масштабно, чем того требует экономическая ситуация. И это, хоть и в меньшей степени, справедливо и для Германии, где предпринимаются усилия к снижению дефицита бюджета, когда необходимы срочные действия по стимулированию экономики, работающей на внутренний рынок. Новые механизмы экономического управления в Еврозоне, похоже, также имеют встроенный дефляционный переключатель, который способен запереть этот важный регион мировой экономики в ловушке вялого или не сопровождающегося созданием рабочих мест роста.

Более того, несмотря на признание ОЭСР необходимости установления баланса между гибкостью и защищенностью занятости в *Boosting Jobs and Incomes* (пересмотренном исследовательском докладе о

рабочих местах), политики сегодня применяют парадигму структурных реформ под лозунгом стремления к росту и, похоже, вернули себе веру в то, что единственными эффективными рынками труда являются те, которые регулируются лишь легкими касаниями.

С этой точки зрения, наилучшим путем выхода из кризиса будет вновь принять идеологию «маленького» государства, низких налогов и слабых профсоюзов. Однако, в противоположность этим предсказаниям, страны с более регулируемыми рынками труда пережили штормы экономического спада гораздо лучше, чем можно было бы ожидать, внимая ортодоксальному подходу ОЭСР и политическим рецептам МВФ. Безработица в Германии ниже, чем безработица в США – отчасти из-за эффективности схемы укороченного рабочего дня в сочетании с переговорами между профсоюзами и компаниями, – а страны Северной Европы относительно неплохо восстанавливаются после экономического спада.

Возможно, здесь стоит подчеркнуть, что изначальный исследовательский доклад ОЭСР по рабочим местам (1994), который почти десятилетие служил двигателем дерегулирования, не смог объяснить различия в показателях рынков труда во время экономического бума. Например, Нидерланды на всем протяжении 1990-х годов имели лучшие показатели по занятости, чем Германия, даже несмотря на то, что голландский рынок труда регулируется в большей степени (более сильная законодательная защита занятости и более высокие пособия по безработице (Schettkat 2005)). Аналогичным образом, есть убедительные свидетельства, доказывающие, что центральное предсказание доклада ОЭСР – о том, что уязвимым категориям трудящихся будет лучше на «гибких» рынках труда, – так и не стало точным описанием реальности. Одно авторитетное исследование показывает, что эти категории трудящихся (низкоквалифицированные работники и молодежь) в Великобритании чувствовали себя на протяжении 1990-х годов отнюдь не лучше, чем их коллеги на более жестко регулируемых рынках труда Франции и Германии (Schmitt and Wadsworth in Howell 2005). Если вся эта критика верна, то трудно понять, каким образом оздоровление экономики после самой сильной мировой рецессии за более чем 70 лет можно обеспечить посредством применения политики, которая не оказала никакого воздействия на положение безработных или уязвимых групп трудящихся в период уверенного роста.

Выход из кризиса и движение вперед

Таким образом, перед политиками встала необходимость отказаться от общепринятых воззрений и разработать новую стратегию успешного выхода из кризиса. Создание модели устойчивого и стабильного роста требует никак не меньше, чем это. Обязательным первым шагом является признание того, что государство играет незаменимую роль в капиталистической экономике. Рынок зависит от государства. Действительно, можно было бы пойти еще дальше и сказать: рынок является артефактом государства в том смысле, что рынки вообще не могли бы существовать без, в числе прочего, главенства закона, беспристрастного отправления правосудия, обеспечения исполнения заключаемых контрактов и защиты прав интеллектуальной собственности.

С этим согласились бы все, кроме самых закоренелых рыночных фундаменталистов. Однако опыт последних лет свидетельствует, что описанным выше путем можно пойти еще дальше. Самое главное, наверное, заключается в том, что, предоставленные сами себе, рынки никогда не создадут эффективных институтов управления мировой экономикой. Одни только рынки не способны преодолеть проблемы глобального дисбаланса экономики, решить вопросы обменного курса валют, установить справедливый режим торговли, остановить изменение климата или сократить неравенство доходов. С другой стороны, в равной степени ясно, что и правительствам, наверное, будет крайне трудно решать все эти проблемы самостоятельно. Именно поэтому институты гражданского общества, такие как профсоюзы, сохраняют свое неоспоримое значение для формулирования и придания законности таким решениям, когда, например, делают сокращение неравенства доходов приоритетной темой коллективных переговоров.

В какой бы части спектра воззрений на экономическую политику не находился человек, каждому уже некоторое время понятно, что докризисный статус-кво никакого пути выхода из кризиса предложить не может. В этом смысле, возвращения на «накатанные рельсы» быть не может. Однако, как признала ОЭСР, мировая экономическая ситуация остается шаткой. В качестве единственно возможных вариантов выбора часто представляются либо медленный рост и продолжительный период высокой безработицы, которую подпитывают вялые инвестиции, либо относительно быстрое восстановление уверенного роста с особым упором на инновации, информационные услуги и экологичные технологии. С точки зрения профсоюзов последний вариант выглядит более привлекательным, но нет совершенно никакой уверенности в том, что сегодняшние ориентиры в политике приведет к положительному результату. И хотя было бы абсурдно полагать, что возвращение на путь стабильного роста может осуществиться при больших дефицитах бюджета или растущих соотношениях государственного долга и ВВП, есть серьезная убежденность – которую разделяют авторы настоящей публикации – в том, что правительства, потеряв голову от страха перед рынками государственных облигаций (и агентствами, устанавливающими кредитные рейтинги), сокращают расходы слишком сильно и слишком быстро, ставя под угрозу едва наметившееся, хрупкое восстановление экономики. Одно дело призывать к

«сокращению дефицита, способствующему росту» и совсем другое, если правительства сокращают бюджетные ассигнования на науку, исследования и высшее образование, когда преобладающие разговоры об экономике, основанной на знаниях, твердят нам, что без всех этих вещей успешной динамичной экономике обойтись невозможно. Говоря грубо, способствующее росту сокращение дефицита может быстро превратиться в обычную программу мер жесткой экономии.

Если данный анализ верен, то получается, что сегодняшнее направление политики должно поменяться, если мы хотим найти успешный путь выхода из кризиса и, что еще более важно, заложить прочный фундамент для устойчивого роста в будущем. Обобщая материалы данной публикации, можно было бы сказать, что необходимо предпринять действия в следующих областях:

– Политики должны задуматься о том, как можно генерировать спрос, который приведет к описанному выше виду экономического прогресса, где успех измеряется чем-то большим, нежели рост номинального ВВП на душу населения. Важно понять, что проблема дисбаланса мировой экономики, вызвавшего нынешний кризис, пока еще не решается эффективно. Странам с дефицитом платежного баланса необходимо увеличивать накопления, а странам с профицитом необходимо повышать внутренний спрос. Это неизбежно поставит в повестку дня проблему обменных курсов валют и взаимосвязь между американским долларом и китайским юанем. По самой меньшей мере, странам Большой Двадцатки необходимо пойти дальше выводов недавнего саммита в Сеуле и разработать процесс постепенного и управляемого восстановления баланса в мировой экономике. Другими словами, мировая экономика может процветать только в том случае, если она будет обладать эффективно работающими институтами глобального управления, правила которого будут соблюдаться всеми основными игроками. Альтернатива этому – возвращение к защите национальных интересов, политике по принципу «пусти соседа по миру», вялому росту и нестабильности. Существуют серьезные доводы в пользу введения на международном уровне налога на финансовые сделки, чтобы бросить горсть песка в шестеренки спекулятивных инвестиций, получить ресурсы для укрепления государственных финансов и обеспечить финансирование глобальных общественных благ.

– Некоторые страны с переходной и развивающейся экономикой стремились добиться, чтобы плоды экономического роста распределялись более широко, делая особый акцент на борьбе с неравенством путем повышения доходов беднейших слоев населения. Так, например, обстоит дело в Бразилии, и цель этого – добиться, чтобы внутренний спрос развивался вместе с ростом национальной экономики. Более того, эта модель неортодоксальна настолько, что избирает прагматический подход к дерегулированию и открытию рынков. Такой подход выглядит предпочтительнее, чем традиционная аргументация в пользу немедленной либерализации, приватизации и отказу от государственного регулирования. Он предлагает модель развития, которую можно было эффективно использовать в других странах, среди которых наиболее очевидными кандидатами являются страны Африки южнее Сахары, где есть настоятельная потребность проводить инвестиции в инфраструктуру и где совершенно необходимо повысить доходы беднейших граждан.

– Одной из причин кризиса явилась недостаточная координация кредитно-денежной и налогово-бюджетной политики как на глобальном, так и на национальном уровне. Политики должны признать, что явно необходимыми целями являются достижение полной занятости, повышение уровня жизни, экономическая стабильность (включая стабильность цен) и сплоченность общества. Центральным банкам должна быть поставлена задача делать больше, чем просто сдерживать инфляцию. Но если мы хотим, чтобы режим сдерживания инфляции дополнялся полной занятостью и ростом номинального ВВП, то банкам нужно будет иметь в своем арсенале оружие и помимо ставки процента. Именно поэтому необходимо задуматься о введении требований о резерве, обеспеченном активами с тем, чтобы центральные банки могли обеспечивать ценовую стабильность и гасить любые возникающие «мыльные пузыри» цен на активы. Необходимо обеспечить достаточное политическое пространство для «неортодоксальной» кредитно-денежной политики или количественного смягчения. И центральным банкам следует признать, что их решения должны быть оправданными и легитимными в глазах других действующих в обществе лиц, не последними из которых являются социальные партнеры. Есть серьезные доводы в пользу того, что независимым центральным банкам нужно иметь официальные структуры, позволяющие вести такой просвещенный диалог.

– Если говорить о налогово-бюджетной политике, то кризис наглядно продемонстрировал силу активных противочиклических мер. Это означает, что в будущем политика должна обеспечить прочные автоматические стабилизаторы, которые начинают работать, когда рост экономики идет на спад. Но в периоды уверенного роста должны включаться столь же прочные противочикличные механизмы. Именно в эти периоды правительства следует накапливать средства из получаемых доходов, чтобы обеспечить себе пространство для маневра во время спадов. И, вопреки одержимости традиционных экономических воззрений идеей снижения налогов, иногда налогам надлежит повышаться, если это оказывается наилучшим из имеющихся инструментов, не дающих экономике «перегреться». Однобокие механизмы, такие как «тормоз государственного долга», который сегодня является частью германской

конституции, и те жесткие правила по консолидации государственных финансов, которые сегодня предлагается принять в Европе, являются потенциально опасными, и их следует избегать.

– На национальном уровне политики должны уделять больше внимания вопросу институтов инновации и промышленной политики как источникам роста и генерирования спроса. Если мы хотим, чтобы мировая экономика продолжала расти, а страны ОЭСР сохраняли свое относительное преимущество, то они должны наращивать свой потенциал в области разработки новой продукции и новых услуг. Это требует создания того, что британский комментатор Уилл Хаттон называет «инновационной экосистемой», где правительство инвестирует средства в образование и профессиональную подготовку (сокращение расходов на высшее образование, таким образом, является серьезной стратегической ошибкой); где обеспечен легкий доступ к капиталу (особенно для разработки экологических технологий и услуг, опирающихся на экспертные знания), где существуют институты для обмена информацией и передачи технологий (наподобие Институтов Фраунхофера в Германии) и где политика социальной поддержки благосостояния населения ориентирована на содействие экономическим преобразованиям (как мы наблюдаем это в датском подходе) (Hutton 2010).

– Устойчивое генерирование спроса требует, чтобы трудящиеся имели доходы, позволяющие им приобретать товары и услуги, производимые динамично развивающимся частным сектором. Именно это имеется в виду, когда мы говорим о «росте, опирающемся на доходы». Политики должны задуматься над тем, как можно гарантировать, что заработки трудящихся будут расти пропорционально росту производительности труда. Одним из очевидных путей является содействие коллективным переговорам, но политикам, возможно, следует подумать и о других инструментах (например, включение пунктов об условиях труда в государственные контракты), если профсоюзы слабы или отсутствуют. Более того, постоянное повышение интегрированности мировой экономики требует наличия определенных глобальных норм трудовых отношений, чтобы придать легитимность процессу экономической интеграции в глазах трудящихся, защитить уязвимые категории работников от эксплуатации и гарантировать трудящимся развивающегося мира возможность разделять повышение благосостояния в их странах.

– Можно узнать много полезного, вернувшись к анализу, представленному ОЭСР в докладе *Boosting Jobs and Incomes* (пересмотр исследовательского доклада о рабочих местах 1994 года) в 2006 году. Страны, достигшие высокого уровня занятости и более равноправного распределения доходов, сфокусировали внимание всего широкого спектра политики в области рынка труда на таких аспектах, как системы формирования профессиональных навыков до выхода на рынок труда, которые дают работникам ощущение профессиональной принадлежности и повышают их уверенность в себе; упор на обучение в течение жизни как путь к повышению возможности трудоустройства; акцент на баланс власти между капиталом и трудом, включая влияние профсоюзов и широту охвата работников коллективными договорами; проведение политики сокращения неоправданных различий в оплате труда разных категорий трудящихся; сочетание щедрых пособий по безработице с обязанностью получателей вести активный поиск работы, сопровождаемое объемными инвестициями в активные программы на рынке труда, нацеленные на возвращение безработных к работе. Кроме того, эти подходы подкрепляются мощной государственной системой социальной поддержки граждан («государством всеобщего благоденствия»), которая финансируется за счет относительно высоких налогов и предлагает щедрые услуги (включая уход за детьми и декретный/отцовский отпуск) с тем, чтобы женщины и мужчины могли сочетать работу с выполнением своих обязанностей по уходу. Это помогает понять, почему эти страны имеют более высокие показатели по снижению гендерной разницы в оплате труда и более высокий уровень занятости среди женщин.

Устойчивое развитие и новая концепция корпорации

Идея устойчивости занимает центральное место в представленных здесь аргументах. Она часто рассматривается как вопрос защиты окружающей среды и эффективного использования ресурсов, но мы используем этот термин в более широком значении, включающем понятие корпорации, которая закладывает принцип устойчивости развития во все аспекты своей деятельности. Устойчиво развивающаяся компания стремиться к росту за счет увеличения своей доли рынка или разработки новых продуктов и услуг, а не посредством финансового инжиниринга или слияний и поглощений. Устойчиво развивающаяся компания – это ответственная компания, которая признает свои обязательства перед работниками и населением тех территорий, где она осуществляет свою деятельность. Максимизация акционерной стоимости является собой несколько анемичную концептуализацию смысла существования корпораций, и мы предпочитаем более богатую и сложную трактовку этого смысла, которая признает взаимозависимость компании, ее работников и общества в целом.

Это, разумеется, не означает принижения тех значительных проблем, которые связаны с изменением климата и использованием ресурсов. Профсоюзы на глобальном и национальном уровне признали

настоятельную необходимость сокращения выбросов оксидов углерода и, в целом, снижения зависимости экономики от использования ископаемых видов топлива, так называемой «декарбонизации» экономики. Однако, в соответствии с общим эгалитарным подходом, подробно описанным в настоящем издании, этот процесс должен сопровождаться «справедливым переходом» к миру, менее зависимому от использования углеводородов. Другими словами, потеря рабочих мест в некоторых секторах экономики должна быть управляемым процессом. Необходимы инвестиции в образование и профессиональную подготовку и переподготовку, надлежащая оценка экономических последствий структурных преобразований, мотивированных экологическими целями, и справедливое распределение связанного с ними бремени..

Заключение

Мировой финансовый и экономический кризис делает необходимым фундаментальный пересмотр доминирующей в экономической политике парадигмы. Крах финансового сектора должен был бы подорвать веру в совершенство нерегулируемых рынков, но сегодня, похоже, политики отступают на позиции экономической ортодоксии, служащие им привычным и безопасным убежищем. Это было бы стратегической ошибкой. Нельзя ожидать, что возвращение к политике, которая провалилась в период экономического бума, сможет вернуть мировую экономику на путь роста после столь глубокого спада.

Самым важным моментом, наверное, является настоятельная потребность достичь большей ясности в отношении главных целей экономической политики. Модель, контуры которой намечены в настоящей публикации, идет дальше, чем обеспечение роста ВВП на душу населения и предполагает более сложный набор показателей. Она совсем по-иному использует кредитно-денежную и налогово-бюджетную политику, требует эффективного регулирования финансовых рынков и разъясняет, как и промышленно развитые, и развивающиеся страны могли бы взяться за создание более доступных и равноправных рынков труда. Приоритет должен быть отдан возвращению к полной занятости. Но это не аргумент в пользу создания любых рабочих мест любой ценой. Устойчивый труд – это достойный труд, защищенный труд, труд, который открывает перспективы повышения уровня жизни, личного и профессионального развития и карьерного роста. Эти цели полностью совместимы с экономической стабильностью (включая стабильность цен) и уверенным ростом производительности. Задача профсоюзов состоит в том, чтобы сформулировать убедительные аргументы в пользу этих преобразований. Задача политиков – продемонстрировать, что они услышали требования иного подхода и осуществили необходимые действия.

Авторы

Джим Бейкер, Координатор, Совет глобальных профсоюзов
Питер Баквис, Директор Вашингтонского представительства МКП/Глобальных профсоюзов
Рон Блэквелл, Главный экономист, АФТ-КПП
Шаран Барроу, Генеральный секретарь, МКП
Эстер Бюссе, Помощник директора, Женевский офис МКП
Томас Карлен, Профсоюзный экономист, LO, Швеция
Дэвид Коутс, Научный сотрудник, Институт Смита, Лондон
Клэр Куртей, Директор департамента по вопросам равенства, МКП
Себастьян Дюпуш, Помощник руководителя конфедерации, Департамент экономического анализа, профцентр Force Ouvrière, Франция
Джон Эванс, Генеральный секретарь, ПКК-ОЭСР
Бела Галгоши, Старший научный сотрудник, ЕПИ
Пьер Хаббард, Старший советник по вопросам политики, ПКК-ОЭСР
Фрэнк Хоффер, Старший исследователь, Бюро по деятельности трудящихся МБТ(ACTRAV)
Джеймс Ховард, Директор, МКП
Эндрю Джексон, Главный экономист, Канадский рабочий конгресс
Анушех Карвар, Национальный секретарь, CFDT
Роберт Куттнер, Редактор, *The American Prospect*
Адемар Минейро, Старший экономист, TUCA
Джон Монкс, Генеральный секретарь, ЕКП
Рори О'Фаррел, Исследователь, ЕПИ
Квабена Отоо, Директор, Институт трудовых исследований и политики, Конфедерация профсоюзов Ганы
Тим Пейдж, Старший сотрудник по вопросам политики, БКТ
Томас Паллей, Сотрудник по вопросам экономического роста, Программа по экономическому росту, Фонд Новая Америка (New America Foundation), США
Анабелла Роземберг, Специалист по охране труда и окружающей среды, МКП/ПКК
Патуан Самосир, Старший специалист, отдел оргнаизинга и проектов, МКП — Азиатско-тихоокеанский регион
Роланд Шнайдер, Старший советник по вопросам политики, ПКК
Джозеф Стиглиц, Профессор, финансы и бизнес, Колумбийский Университет
Раймонд Торрес, Директор, Международный институт социально-трудовых исследований МОТ
Лора Верхееке, Помощник по вопросам политики, ПКК-ОЭСР
Сигурт Витолс, Старший научный сотрудник, WZB и ЕПИ
Эндрю Уотт, Старший научный сотрудник, ЕПИ