



Промежуточный отчет по Стратегии экологически-ориентированного роста: реализуя наш выбор в пользу экологически-ориентированного будущего

Май 2010 г.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Тяжелейший кризис в нашей жизни в настоящее время идет на убыль, но это не означает, что мы на пути к привычному порядку вещей. Сегодня представители государства всех стран мира сталкиваются с очень непростым тройственным вызовом: рекордно высоким уровнем безработицы, бюджетным дефицитом и низкими темпами экономического роста. Эти негативные явления наблюдаются в контексте, характерной чертой которого стала озабоченность по поводу состояния дел в сфере экологии и климата. Указанные проблемы становятся все более важным элементом экономической политики.

Эффективный ответ на эти вызовы требует своего рода «хет-трика» при реализации государственной политики, нацеленной на создание адекватных условий для выхода на траекторию устойчивого роста. Однако как мы можем достичь этой цели, когда наши традиционные источники роста сегодня стагнируют? Необходимо полагаться на новые источники роста. Простого ответа на этот вопрос не существует, но мы ясно различаем две потенциальных возможности: инновации и экологически-ориентированный рост.

В полюбившихся сложных условиях решение о разработке Стратегии экологически-ориентированного роста, принятое в прошлом году министрами 34 государств на заседании министров стран-членов ОЭСР, можно назвать провидческим. Задача была сформулирована предельно ясно: *экономический рост* может - и должен - идти рука об руку с упором на *преодоление экологических проблем*. В этой связи опыт ОЭСР в области разработки государственной политики на междисциплинарной основе послужил причиной того, почему для начала работы по данному проекту выбор пал именно на эту организацию.

ОЭСР уже в течение нескольких десятилетий занимается проблемами экологической деградации и изменений климата с точки зрения их воздействия на экономическое развитие. Накопленный нами опыт показывает необходимость использования широкого, комплексного набора мер государственной политики для целей обеспечения устойчивого экологически-ориентированного роста. При этом ключевую роль призваны играть рыночные механизмы. Отдельные наиболее эффективные инструменты включают адекватное ценообразование, стимулирование инвестиций в экологически чистые технологии и устранение оказывающих превратное влияние мер государственной политики, как, например, субсидии, выделяемые отраслям, связанным с производством горючих ископаемых. Стимулирование использования указанных инструментов – один из наиболее разумных выходов. В равной степени, широкий набор инициатив по поощрению инноваций станет важнейшим фактором, способствующим созданию новых экологически чистых технологий, производства и рабочих мест.

В рамках стратегии экологически-ориентированного роста ОЭСР будут выявлены основные барьеры, которые необходимо будет преодолеть, и разработаны практические инструменты реализации политики по обеспечению перехода к более экологически-ориентированной экономике. Цель создания Стратегии - сделать ее практическим инструментом, полезным для стран-членов ОЭСР и развивающихся экономик в их коллективных и индивидуальных усилиях по построению новой парадигмы устойчивого экономического роста.

Данный Промежуточный отчет стал отправной точкой для более глубокого осмысления будущих возможностей и вызовов и оценки некоторых мер, предпринятых в контексте сегодняшнего кризиса. Этот документ – результат работы ОЭСР и стран-партнеров Организации. В его подготовке также приняли участие ключевые заинтересованные стороны, представляющие деловое сообщество и гражданское общество. Намеченное на 2010 г. заседание Комитета министров станет этапным событием в продвижении Стратегии, внося, таким образом, существенный вклад в разработку и реализацию концепции экономического роста и благосостояния, основой которого станет устойчивое, долгосрочное экологически-ориентированное развитие.



Анхель Гурриа
Генеральный Секретарь ОЭСР

Введение

Растущая озабоченность относительно экологической нестабильности моделей экономического роста в прошлом и возрастающее осознание возможности климатического кризиса в будущем со всей очевидностью высветили тот факт, что проблемы окружающей среды не могут более рассматриваться отдельно от экономических. В то же время финансово-экономический кризис породил возможности для вмешательства государства, нацеленного на стимулирование восстановления и возобновления экономического роста на более экологически и социально устойчивой основе. В период выхода из кризиса и после его окончания цели обеспечения реализации наиболее адекватной с точки зрения экономической эффективности, охраны окружающей среды и социального равенства государственной политики диктуют необходимость наличия стратегического подхода к данным проблемам. Равным образом, необходима координация указанных усилий на национальном и международном уровне

Что такое экологически-ориентированный рост?

С учетом этого контекста экологически-ориентированный рост обретает поддержку как инструмент экономического роста и развития, который одновременно позволяет предотвратить деградацию окружающей среды, утерю биологического разнообразия и неадекватное использование природных ресурсов. В основе такого подхода лежат действующие инициативы ряда стран по обеспечению устойчивого развития. Экологически-ориентированный рост нацелен на выявление более экологически чистых источников роста, включая возможности развития новых экологически-ориентированных отраслей, создания рабочих мест и технологий и в то же время управление структурными изменениями, связанными с переходом к более экологически ориентированной экономике. В традиционных секторах экономики управление занятостью и другими распределительными эффектами изменений также должно идти рука об руку с использованием новых возможностей. Потребуются новые показатели и данные для измерения степени движения к экологически-ориентированному росту. Они должны будут отражать, в частности, качество природоохранных процессов, дефицит природных ресурсов и параметры качества жизни, выходящие за рамки материального благополучия.

Меры политики по реализации концепции экологически-ориентированного роста должны быть интегрированы в последовательную, комплексную стратегию, затрагивающую аспекты спроса и предложения как на уровне национальной экономики в целом, так и на уровне отдельных ее секторов. Это обеспечит эффективность экологически-ориентированного роста не просто как краткосрочной реакции на текущий кризис, но трансформирующего движителя производственных процессов и поведения потребителей.

Как будет разрабатываться Стратегия экологически-ориентированного роста?

Сегодня концепция экологически-ориентированного роста важна для всех стран мира, но соответствующая государственная политика и подходы, используемые для ее продвижения, должны стать предметом кропотливой работы с учетом специфических страновых условий. Для большинства развивающихся стран и переходных экономик всеобъемлющими приоритетами остаются искоренение бедности, обеспечение базового образования, продовольственной безопасности, а также предоставление базовых услуг – таких, как водоснабжение и канализация. В то же время значительная часть указанных стран зависит от природных ресурсов и зачастую остается чувствительной к влиянию климатических изменений, в особенности в части обеспечения населения продовольствием и доступа к водным ресурсам. Таким образом, экономическое развитие указанных стран будет зависеть от своевременной их адаптации и адекватного управления использованием природных ресурсов как фундаментального компонента национальной экономики.

Стратегия экологически-ориентированного роста будет представлена ОЭСР в форме заключительного сводного доклада к заседанию Совета Министров стран Организации в 2011 г. На встрече будут выработаны конкретные механизмы и рекомендации по оказанию содействия правительствам стран мира в определении мер государственной политики, которые могут помочь этим странам обеспечить наиболее эффективное движение к экологически-ориентированному экономическому росту. Предметом анализа в Промежуточном отчете 2010 г. стали предварительные результаты исследований по ряду ключевых проблем, с которыми сегодня сталкиваются государственные органы в процессе перехода к более экологически-ориентированной экономике. Эти результаты затрагивают лишь небольшую часть более широкого спектра вопросов, которые найдут отражение в Сводном докладе 2011 г. Стратегия подразумевает разработку определенных рамочных основ, которые будут призваны содействовать тому, чтобы государственная экологически-ориентированная политика внесла свой вклад в развитие экономической интеграции, технологического сотрудничества и снижения давления на истощающиеся глобальные экологические ресурсы. Стратегия также обозначит важность обеспечения того, чтобы государственная политика в сфере экологически-ориентированного роста не стала источником разрастания «зеленого» протекционизма.

Каким образом можно изменить производство и потребление для достижения более экологически-ориентированного роста?

Стратегии экологически-ориентированного роста потребуют разработки набора инструментов государственной политики, включая рыночные подходы, нормы и стандарты, меры по стимулированию НИОКР, а также основанные на информации инструменты, призванные облегчить потребителю выбор. В целях обеспечения наличия четких сигналов для рынка основой такого набора инструментов государственной политики должны стать установление адекватной платы за загрязнение окружающей среды или эксплуатацию истощающихся природных ресурсов или внедрение системы лицензий на торговлю ими. Однако сами по себе рыночные инструменты недостаточны для обеспечения сдвига к моделям более экологически-ориентированного производства и потребления. В случае когда проблемы на рынке порождают неадекватную реакцию на ценовые сигналы или когда представляется необходимым наложить полный запрет на определенные виды деятельности, как, например, в случае производства и использования токсических химикатов, необходимо наличие определенных процедур и правил. Однако используемые в отрыве от других мер рыночные инструменты недостаточны для привнесения изменений в модели производства и потребления, которые связаны с движением к экологически-ориентированному росту. Важную вспомогательную роль в повышении информированности потребителей и производителей об экологическом ущербе, причиняемом конкретными видами деятельности, а также о наличии экологически более чистой альтернативы могут играть и такие подходы, как использование принципа добровольности в использовании определенных инструментов и меры информационного сопровождения, - такие, как рейтинги энергетической эффективности и глубоко продуманная экологическая маркировка.

Какую роль призваны играть инновации?

Инновации призваны стать важнейшим двигателем экологически-ориентированной экономики и создания в ней рабочих мест. Еще одним ключевым элементом набора мер государственной политики станут развитие и распространение экологически чистых технологий и соответствующие знания. Согласно **Инновационной стратегии ОЭСР**, рамки данного подхода подразумевают более широкое использование различных механизмов, включающие ценовые инструменты и стимулы для участия компаний в экологически-ориентированной деятельности, а также государственные закупки и финансирование фундаментальных исследований. Важным также представляется устранение барьеров для торговли экологически чистыми технологиями, для выхода на рынок новых фирм и улучшения условий для предпринимательства в особенности в свете растущего количества свидетельств того, что новые компании представляют собой серьезный источник более радикальных инноваций. Кроме того, существует

потребность в более эффективном и всеобъемлющем многостороннем сотрудничестве в области науки, технологий и инноваций. В Стратегии будет рассмотрена эта проблема, а также вызовы в части межгосударственного сотрудничества, процедуры и схемы финансирования, укрепления потенциала и передачи технологий на международном уровне. Так, например, анализ Всемирного энергетического агентства (ВЭА) показал наличие существенного потенциала для дальнейшего развития и внедрения технологий использования возобновляемых источников энергии, энергосберегающих и других технологий, предусматривающих пониженный уровень эмиссии углекислого газа. Обеспечение доступа к указанному потенциалу критически важно для повышения уровня экологизации энергетического сектора.



Какие шаги по продвижению более экологически-ориентированного роста уже предприняты на национальном уровне?

В ответ на кризис правительства ряда стран включили в национальные комплексы мер по стимулированию экономики увеличение государственных инвестиций в экологическую инфраструктуру, в частности, в сфере государственного транспорта, производство, ориентированное на пониженный уровень эмиссии углекислого газа, интеллектуальные системы энергосбережения, строительство энергоэффективных общественных и государственных зданий, водоснабжение и канализацию. Учитывая, что одним из возможных последствий кризиса стали более высокие риски и, как следствие, снижение объема частных инвестиций в высокорисковые проекты, правительства различных стран могли бы основываться на указанных мерах для увеличения инвестиций, которые будут способствовать развитию экологически чистых технологий и отраслей промышленности. Некоторые страны для поддержки инновационных экологических проектов также осуществили инвестиции в фундаментальные НИОКР и расширили практику применения экологических налогов. Однако не все из указанных мер по стимулированию национальных экономик будут оказывать благоприятное влияние на окружающую среду - некоторые из этих мер могут стимулировать инвестиции в более традиционные экологически вредные виды производства. Так, например, значительный объем поддержки, которую правительства некоторых стран предоставляют национальным автопроизводителям, инвестиции в строительство дорожной сети и программы обмена старых машин на новые могут усилить давление на окружающую среду, поскольку призваны стимулировать использование частного автотранспорта. Соответственно, такого рода стимулирующие меры требуют тщательной разработки.

Какие барьеры стоят на пути перехода к экологически-ориентированной экономике?

Если отвлечься от контекста текущего кризиса, важнейшим условием остается устранение барьеров, которые препятствуют переходу к экологически-ориентированному росту: в их число входят, в частности, реформирование экологически вредных субсидий, устранение барьеров в части торговли экологическими товарами и услугами и совершенствование зачастую противоречивых инструментов реализации государственной экологической политики. Промежуточный отчет ставит во главу угла реформу экологически вредных субсидий, выделяемых отраслям, занятым добычей горючих ископаемых, как ключевой для всех заинтересованных сторон компонент стратегии по продвижению концепции экологически-ориентированного роста и в краткой форме представляет некоторые реализованные в последнее время мероприятия по поддержке экологизации сельскохозяйственного сектора. Проведенный ОЭСР на основе данных ВЭА анализ показывает, что отмена развивающимися и переходными экономиками субсидий на потребление горючих ископаемых может привести к 10% снижению объема эмиссии парниковых газов к 2050 г. по сравнению с основанным на текущих трендах сценарием. Одновременно эта мера позволит повысить эффективность указанных экономик, уменьшить финансовое бремя соответствующих государственных бюджетов и снизить потенциально искажающее влияние субсидий на конкуренцию.

Какова роль экологических налогов?

Промежуточный отчет также представляет последние данные проведенного ОЭСР анализа использования экологических налогов, сборов и схем торговли выбросами. Указанные механизмы получают все более широкое распространение в странах ОЭСР и переходных экономиках, однако потенциал для расширения практики использования «зеленых» налогов остается значительным. Более широкое применение этих рыночных инструментов также может стать и важным источником бюджетных поступлений. Так, например, проведенный экспертами ОЭСР анализ выявил, что если бы с помощью налогов или соглашений по торговле выбросами, которые предусматривали бы безусловное разрешение на проведение аукционов по соответствующим квотам, все индустриализованные страны



Какая судьба ждет рабочие места и профессиональные умения и навыки работников?

Что станет предметом анализа в Заключительном докладе 2011 г.?

сократили выбросы к 2020 г на 20% от уровня 1990 г., то объем бюджетных доходов в 2020 г. составил бы 2.5% от их совокупного ВВП. Поступления от углеводородных налогов или от проданных на аукционах разрешений на выбросы могут заместить более искажающие по своей сути формы налогообложения, и, таким образом, привести к повышению уровня благосостояния. Эти доходы могут быть также использованы в целях реализации финансовых обязательств по поддержке адаптации экономик развивающихся стран к изменениям климата и борьбе с их последствиями. Учитывая срочную необходимость снижения порожденного кризисом уровня дефицита государственных бюджетов ряда стран, указанные доходы также могли бы использоваться и в целях бюджетной консолидации. В переходных экономиках эти доходы могли бы стать и источником финансирования и других ключевых приоритетов – таких, как образование, здравоохранение и снижение уровня бедности.

Экологически-ориентированный рост создаст возможности для прогресса в технологической сфере, появления рабочих мест и развития профессиональных умений и навыков. Однако одним из основных вызовов станет оптимизация процесса перетока капитала и труда между различными секторами экономики при необходимости снижать порожденные этими процессами расходы на адаптацию экономики к новым реалиям. Правительства многих стран уделяют особое внимание потенциальному воздействию экологически-ориентированных компонентов национальных пакетов антикризисных мер на занятость. Сегодня, когда экономическая активность остается на низком уровне, а рынок труда стагнирует, некоторые из подобных мер могут в краткосрочной перспективе оказать значительное положительное влияние на занятость, ускоряя при этом перевод экономики на рельсы экологически-ориентированного роста. Однако в долгосрочной перспективе влияние подобных мер на чистую занятость в рамках большинства сценариев экологически-ориентированного роста остается не до конца ясным и соответствующее углубленное исследование будет проведено в рамках подготовки Заключительного доклада 2011 г. Результаты первичного анализа ОЭСР позволяют предположить, что уровень перераспределения трудовых ресурсов между различными отраслями экономики, фирмами, регионами/местностями, вероятно, будет значительным. Столь же значительными будут изменения в требованиях к профессиональной подготовке рабочей силы.

Промежуточный отчет представляет результаты начального этапа анализа по всему спектру вышеуказанных проблем и сфер. Заключительный Доклад 2011 г. будет основываться на результатах Промежуточного отчета. Новый документ будет создан в целях разработки целостной рамочной основы для формирования участия государства в решении широкого круга проблем государственной политики в сфере экологически-ориентированного роста, включая бюджетную, инновационную, торговую и социальную политику, а также политику в сфере труда в ключевых отраслях экономики – таких, как энергетика, транспортный сектор сельское хозяйство и рыболовная промышленность. В Докладе также будут затронуты ключевые вопросы, требующие международного сотрудничества, включая проблему финансирования государственных услуг в глобальном масштабе (например, механизмы или инструменты по борьбе с климатическими изменениями и утерей биологического разнообразия), которые могли бы стимулировать экономический рост в интересах беднейших слоев населения, передачу технологий одними странами другим, а также потенциальные возможности для распространения мер и инструментов государственной политики и их влияние на конкурентоспособность отдельно взятых стран мира. Для определения того, насколько одни страны отстают от других в сфере экологически-ориентированного роста, и для обеспечения возможности измерения их прогресса в указанной сфере предполагается разработать новые рамочные основания для соответствующей отчетности и новый набор индикаторов экологически-ориентированного роста.

Дополнительная литература по проблеме

“A Framework for Assessing Green Growth Policies”, De Serres, A, Murtin, F and G. Nicoletti, OECD Economics Department Working Paper, OECD (2010 forthcoming), Paris.

Agricultural Policies in OECD Countries 2009: Monitoring and Evaluation, OECD (2009), Paris.

“Competitive Cities and Climate Change”, Kamal-Chaoui, L. and A. Robert (eds.), Regional Development Working Papers N° 2, OECD (2009), Paris.

Eco-Innovation in Industry: Enabling Green Growth, OECD (2010), Paris.

Economic Policy Reforms 2010: Going for Growth, OECD (2010), Paris.

Energy Technology Perspectives 2010: Scenarios and Strategies to 2050, International Energy Agency (2010), Paris.

Environmental Outlook to 2030, OECD (2008), Paris.

“Greening Jobs and Skills: The Local Labour Market Implications of Addressing Climate Change”, Martinez-Fernandez, C, Hinojosa C, Miranda G., Working document, CFE/LEED, OECD (8 February 2010), Paris.

Ministerial Report on the OECD Innovation Strategy: Fostering Innovations to Strengthen Growth and Address Global and Social Challenges – Key Findings, OECD (2010 forthcoming), Paris

OECD Key Environmental Indicators, OECD (2008), Paris

Review of Fisheries in OECD Countries: Policies and Summary Statistics 2008, OECD (2008), Paris.

Subsidy Reform and Sustainable Development: Political Economy Aspects, OECD Sustainable Development Studies, OECD (2007), Paris.

The Economics of Climate Change Mitigation: Policies and Options for Global Action beyond 2012, OECD (2009), Paris.

World Energy Outlook 2009, International Energy Agency (2009), Paris.

Дополнительная информация

Данная брошюра подготовлена на различных языках и см: www.oecd.org/greengrowth
Контактная информация : greengrowth@oecd.org