

Стокгольмское заявление

На пути к консенсусу относительно принципов формирования политики в современном мире

16-17 сентября 2016 года в Стокгольме, Швеция, тринадцать экономистов, среди которых было четыре бывших главных экономиста Всемирного банка, провели двухдневное совещание для обсуждения проблем, с которыми сегодня сталкиваются лица, формирующие экономическую политику. Совещание было организовано Шведским агентством международного развития и сотрудничества (Sida) и Всемирным банком. В состав группы вошли профессор Сабина Алкире (Оксфорд), профессор Пранаб Бардхан (Беркли), профессор и бывший главный экономист Всемирного банка Кошик Басу (Нью-Йорк), профессор Харун Бхорат (Кейптаун), профессор и бывший главный экономист Всемирного Банка Франсуа Бургиньон (Париж), профессор Ашвини Дешпанде (Дели), профессор Рави Канбур (Итака), профессор и бывший главный экономист Всемирного банка Джастин Ифу Лин (Пекин), профессор Калле Моэне (Осло), профессор Жан-Филипп Плато (Намюр), профессор Хайме Сааведра (Лима), лауреат Нобелевской премии профессор и бывший главный экономист Всемирного банка Джозеф Стиглиц (Нью-Йорк) и профессор Финн Тарп (Хельсинки и Копенгаген). В конце совещания группа решила опубликовать заявление о достигнутом консенсусе: "Стокгольмское заявление". Далее следует данное заявление.

1 Задачи экономического развития

Сегодня мир переживает бурные времена. Глобальные силы одновременно подают надежды и создают риски. Беспрецедентный технический прогресс обещает повышение уровня жизни, но и создает опасность перемещения рабочей силы и безработицы среди молодежи. Расширение торговли и глобальных инвестиций подтолкнуло экономический рост и перевело несколько стран с низким уровнем дохода в статус со средним уровнем дохода. В то же время, многие группы в этих странах были забыты. То же самое можно сказать даже о странах с развитой экономикой, где многие испытали негативное влияние сил глобализации. Кроме того, фактически ухудшилось материальное благосостояние в странах, которые втянуты в конфликты и войны. Растущее неравенство внутри стран угрожает социальной сплоченности и экономическому прогрессу. Ухудшение состояния окружающей среды и изменение климата ставят под угрозу планету и требуют согласованных глобальных действий по устранению нависших опасностей. Быстрая урбанизация открывает

UNOFFICIAL TRANSLATION

перспективы повышения производительности от агломерации, но также может усугубить проблемы городских трущоб, нищеты и конфликтов.

Ничто из этого не мешает огромному прогрессу, свидетелем которого стал мир при росте доходов и улучшении здравоохранения и образования. Мы отмечаем эти достижения и предвидим несомненные проблемы, с которыми столкнутся лица, формирующие экономическую политику. Успешный ответ на эти вызовы заключается в разработке политики, позволяющей использовать глобальные силы для развития и обеспечения курса на надежду, а не на страх и риск. Для разработки такой политики необходимо четко видеть цели политики экономического развития и учиться на успехах и ошибках прошлого, а также на совокупности экономической теории и статистического анализа, накопленного в течение длительного периода времени.

Теперь очевидно, что некоторые из рекомендаций более традиционной экономической теории были необоснованными. Лица, определяющие политику, не могут полагаться на простые методические рекомендации, такие как обеспечение сбалансированности государственного бюджета, использование денежно-кредитной политики для борьбы с инфляцией, обеспечение макроэкономической стабильности, а затем предоставление рынку возможности сделать все остальное. Предположение, что такой подход будет способствовать росту, который в том числе положительно повлияет на уровень жизни людей с низким уровнем дохода, не является разумным допущением. Действительно, наличием некоторых из наших нынешних затруднений мы обязаны слишком тщательному соблюдению таких устаревших рекомендаций.

Данное заявление определяет не шаблон для экономической политики, а набор принципов, которые, как мы надеемся, могут помочь выработать политику на уровне отдельной страны и содействовать глобальному дискурсу и выработке многосторонней политики. В современном быстро меняющемся и глобализирующемся мире потребность в этих принципах постоянно растет.

2 Рост ВВП не является самоцелью

Мы считаем, что, в то время как политика для стимулирования роста ВВП необходима, это должно быть не самоцелью, а средством создания ресурсов, необходимых для достижения ряда социальных целей, которые включают в себя улучшение здравоохранения, образования, занятости, безопасности, а также потребления. Индивидуальное благополучие является многомерным и политика должна быть направлена на улучшение всех важных для общества аспектов, а не только доходов. Например, существует необходимость обеспечения лучшего питания для всех детей дошкольного возраста и доступа каждому к базовому медицинскому обслуживанию, а также признания, что это находится в пределах возможного. Если отсутствует правильная экономическая политика, рост ВВП может

UNOFFICIAL TRANSLATION

происходить за счет этих показателей благополучия, в том числе связанных с локальным ухудшением условий окружающей среды и глобального климата. Также стоит иметь в виду, что рост ВВП сам по себе не может привести к ликвидации репрессивных норм и дискриминационной практики в отношении уязвимых групп. Они, как правило, требуют обдуманного вмешательства.

Мы осознаем необходимость признать, что не будет единого рецепта, который считается подходящим для любой экономики. Различаются культурные и социальные условия, также как и истории. Это приводит к различным устремлениям в разных обществах, а также играет роль в определении того, что будет работать, а что нет. В прошлом существовала склонность предписывать единый кодекс политики (разработанный в определенной богатой стране) для всех стран. Хотя существуют общие принципы политики, которые мы все должны принимать в расчет, должно быть место для разнообразия и определения политики с учетом конкретных условий.

3 Экономическое развитие должно быть без дискриминации

Мы считаем, что политика должна способствовать тому, чтобы развитие было социально и экономически инклюзивным, а не оставляло без внимания определенные группы населения в зависимости от пола, этнического происхождения или других социальных показателей. Особое внимание нужно уделить крайним лишениям в диапазоне показателей благополучия, и особенно людям, которые испытывают одновременные лишения по многим показателям. Но фокусирование внимания на наиболее обездоленных недостаточно. Разрыв между богатыми и бедными, а также среди значительных социальных групп, также имеет важное значение. Резкий рост неравенства доходов и богатства, имевший место за последние десятилетия, а также наблюдаемый уровень неравенства возможностей в плане доступа к основным услугам, таким как здравоохранение и образование, являются непростительными с этической точки зрения, подрывают социальную сплоченность и активизируют спираль захвата политики со стороны элит, что еще больше усугубляет неравенство. Высокая степень неравенства имеет тенденцию к лишению бедных людей права голоса и, таким образом, приводит к ослаблению демократии. Расширение прав и возможностей женщин и исторически дискриминируемых групп само по себе является одним из приоритетов, но также оно обеспечивает прочную основу для экономической эффективности. Когда существуют политические волнения и социальный конфликт, развитие не представляется возможным; а где политика экономического развития не является инклюзивной, она может вызвать социальный конфликт. В целом, инклюзивное развитие является единственной социально и экономически устойчивой формой развития.

4 Экологическая устойчивость является обязательным требованием, а не вариантом выбора

Хотя она будет опосредованной и будет реализовываться по-разному в условиях каждой страны и региона, мы считаем, что формирование политики развития должно принять обеспечение экологической устойчивости в качестве главной цели. Это непосредственно связано с локальным ухудшением состояния окружающей среды, где один только рост доходов может создать ложный показатель благополучия и прогресса. Кроме того, конкуренция за ресурсы и миграция, связанная с условиями окружающей среды, могут привести к нестабильности и конфликтам, которые подрывают экономическое развитие. На глобальном уровне, изменение климата представляет собой долгосрочную угрозу для жизнеспособности планеты, а также, в равной мере, краткосрочную и среднесрочную угрозу для источников средств к существованию, сельского хозяйства и среды обитания во многих странах. Меры по смягчению последствий должны осуществляться, в первую очередь, на глобальном уровне, в то время как политика адаптации требует активного вмешательства и поддержки на национальном и местном уровнях. Это проблемы, которые не могут быть оставлены для решения свободным рынком. Необходимым является вмешательство регулирующих органов государства и определённая степень координации межгосударственной политики.

5 Необходимость сбалансирования рынка, государства и сообщества

Перед лицом этих целей и глобальных проблем, стоящих перед мировым сообществом, политика экономического развития должна основываться на разумном балансе между рынком, государством и обществом. Важно признать, что рынки сами по себе являются социальными институтами, которые нуждаются в системе эффективного регулирования для выполнения своих обещаний об эффективном экономическом распределении ресурсов. Кроме того, даже там, где рынки обеспечивают эффективность, они не имеют естественных склонностей к обеспечению инклюзивности и справедливости. Как мы теперь знаем, голод сочетается с эффективностью свободного рынка. Тенденция к ничем не ограниченным рынкам последней четверти века объясняет целый ряд результатов, с которыми теперь живет мир, в том числе финансовые кризисы, неприемлемый уровень неравенства и неустойчивости.

Признавая пределы того, что рынки могут сделать сами по себе, мы понимаем, что само государство должно работать эффективно. Существует много способов, которыми страны могут выйти за пределы рынков — существуют важные функции, которые должны выполняться правительством на разных уровнях и в разнообразных формах, которые гражданское общество может принимать, например, кооперативы, ассоциации и неправительственные организации. Национальное государство не должно брать на себя

UNOFFICIAL TRANSLATION

задачи, которые лучше оставить рынку или сообществам. Часто эти институты работают вместе взаимодополняющими способами. Существуют условия, где благополучие самых обездоленных лучше всего обслуживается действиями местных групп на уровне общин.

Несмотря на то, что мы не можем игнорировать известные факты о захвате местных институтов сообществ ретроградными силами, организации гражданского общества на всех уровнях играют важную роль в развитии и поддержании социальной сплоченности.

Мы вновь заявляем о том, что государство является необходимым условием при установлении правил игры и в создании нормативно-правовой системы, в которой рынки и сообщества могут процветать и порождать прогресс. Более сильная социальная сплоченность и доверие, которые воспитываются лучшими правилами игры, также приведут к уменьшению неравенства, одновременно способствуя росту и благосостоянию во всех его аспектах. Кроме того, государство играет незаменимую роль в тех областях, где рынки как следует не работают — яркими примерами являются финансирование, здравоохранение и охрана окружающей среды — и где существуют четкие требования инклюзивности, такие как расширение прав и возможностей женщин, защита уязвимых групп и устранение чрезмерного неравенства богатства и доходов. Также оно должно играть определенную роль в формировании промышленной политики, а также эффективной сельскохозяйственной политики и политики сферы услуг. Государство должно предотвращать циклы роста неравенства, ведущие к захвату государства, что, в свою очередь, усиливает социальное, политическое и экономическое неравенство.

6 Обеспечение макроэкономической стабильности

Многие методические рекомендации сосредоточены на необходимости обеспечения макроэкономической стабильности. Экономике с большей стабильностью добиваются успеха в увеличении темпов роста при дальнейшем повышении благосостояния. Макроэкономическая стабильность подразумевает ведение политики, направленной на поддержание экономики в состоянии равновесия и обращение внимание на более долгосрочные последствия сегодняшних политических действий, в частности, обеспечение устойчивости налогово-бюджетной сферы и внешней финансовой устойчивости. Странам следует использовать периоды сильного роста для наращивания финансовых ресурсов, чтобы они имели возможность использовать это лекарственное средство, когда возникает необходимость. Тем не менее, в то время как долгосрочная бюджетная дисциплина важна и традиционные экономические доктрины не ошибаются, подчеркивая это, разработчики политики часто в конечном счете фетишизируют уравнивание Бюджета.

Следует признать, что финансовый стимул и государственные инвестиции часто имеют решающее значение, чтобы избежать ловушек застоя, и они безопасны, пока задолженность тщательно управляется и сдерживаются инфляционные последствия монетизации.

Государственные инвестиции важны для создания инфраструктуры и экологически чистых технологий, где преимущества простираются далеко в будущее, чтобы привлечь частные инвестиции. Кроме того, денежно-кредитную политику могут дополнять макропруденциальные меры, чтобы препятствовать развитию пузырей, чтобы сдерживать потенциально нестабильные движения капитала, а также предотвращать чрезмерное наращивание внешних обязательств.

7 Обращение внимания на воздействие глобальных технологий и неравенство

С недавними достижениями в области технологий на арене выработки экономической политики возникла особая проблема. Новые технологии связывают глобальный рынок труда, что дает возможность работникам в развивающихся странах работать на глобальных рынках и на глобальных потребителей без необходимости перемещения. Это создало новые возможности для работников, но, в то же время, обострило неравенство внутри стран. В странах с высоким уровнем дохода существует растущая тенденция к характеристике этого как проблемы "рабочей силы против рабочей силы" - противопоставления интересов рабочих в развитых странах интересам рабочих в развивающихся странах. И это вызывает сожаление. При этом игнорируется то, что в действительности это во многом проблема противопоставления труда капиталу. Автоматизация, подъем

в области робототехники и глобализации рынка труда не только вытесняет труд, но заменяет доходы рабочих более высокой прибылью для корпораций и владельцев машин. Эти последствия являются проблемой, которую необходимо решать без превращения в глобальную борьбу между рабочими.

Это создает три политических принуждения. Во-первых, мы должны инвестировать в человеческий капитал и повышать навыки способами, которые дополняют технологию и, следовательно, повышают трудовой доход наряду с ростом технологии. Во-вторых, мы должны создать новые инструменты перераспределения доходов внутри стран. Падение доли заработной платы в ВВП не должно рассматриваться как неизбежное следствие развития технологий. Правительства должны создавать системы налогов и распределения прибыли, чтобы нарушить эту эквивалентность, и они должны создать правила игры — такие, как строгое обеспечение исполнения законов о конкуренции и трудового законодательства, что повышает переговорную силу рабочих и дает им больше прав голоса в обществе и внутри фирм. И, наконец, это создает особую потребность в формировании межгосударственной политики. Это возлагает ответственность на международные организации за поддержку согласования политики между странами и содействие проведению политики, которая учитывает интересы не только богатых, промышленно развитых стран, но и стран с развивающейся экономикой, которые часто лишены голоса в международном процессе принятия решений.

8 Социальные нормы и культура мышления

Большая часть государств с традиционной экономикой рассматривали социальные нормы и культуру мышления как оказывающие слабое влияние на нашу экономическую жизнь. Все большее число исследований показывает, что это не так. Наши ценности и культура не только важны сами по себе, они также влияют на то, как функционирует экономика. Общество, в котором люди доверяют друг другу, добивается большего, чем общество, в котором не доверяют. Тот же набор опций, когда они по-разному представлены людям, к примеру, в различном порядке или с различными параметрами по умолчанию, может оказать влияние на то, что люди выбирают. Правительствам необходимо начать использовать эти новые идеи и новые инструменты для более эффективного выполнения своих программ и услуг. Фирмы и корпорации частного сектора давно используют и часто эксплуатируют свои знания в области человеческой психологии и социальных пристрастий для обеспечения своих собственных интересов и прибыли. Если правительства хотят эффективно предоставлять образовательные и медицинские услуги и осуществлять справедливый сбор налогов, наше более четкое понимание социальных норм должно быть сознательно интегрировано в процесс разработки политики в погоне за общим благом. Социальные нормы и культура мышления также могут играть важную роль в борьбе с коррупцией. Это одна из областей, где контекстная специфика стран особенно важна, так как нормы и культура мышления являются продуктом истории и опыта каждого общества.

9 Глобальная политика и ответственность международного сообщества

Глобальные силы все чаще вырабатывают опции политики экономического развития, доступные для национальных правительств. Они представляют собой ограничения и возможности, и сами, в свою очередь, определяются действиями в других странах.

Денежно-кредитная политика в странах с высоким уровнем дохода влияет на перспективы притока капитала в развивающиеся страны. Финансовая регуляторная политика в богатых странах, хотя и в первую очередь их затрагивающая, в конечном счете, оказывает влияние на страны с формирующейся и развивающейся экономикой, что наглядно иллюстрирует финансовый кризис 2008 года. Политика и правила в отношении налоговых убежищ влияют на способности всех стран, особенно с низким уровнем дохода, к повышению доходов с целью финансирования своей политики для всестороннего и устойчивого развития. Торговая политика одной страны влияет на экспортные перспективы других стран. Миграционная политика в странах с высоким уровнем доходов влияет на возможности граждан стран с низким уровнем доходов по самосовершенствованию и, при этом за счет денежных переводов и передачи знаний, помогает развитию их стран. Во всех таких случаях, каждая страна в современном глобализованном мире оказывает косвенное

UNOFFICIAL TRANSLATION

влияние на другие стороны. Таким образом, все страны обязаны принимать во внимание и стимулировать возможности развития наиболее бедных граждан мира.

Соглашения и учреждения, охватывающие различные страны, имеют решающее значение в решении некоторых из наиболее актуальных проблем нашего времени. Тем не менее, это соглашения и учреждения, которые, как представляется, труднее всего создавать и поддерживать. Хотя Парижское соглашение об изменении климата представляет собой хорошее начало, мир ожидает выполнения обязательств по выбросам всеми странами, а также по финансированию помощи со стороны стран с высоким уровнем доходов в отношении усилий в области изменения климата, смягчения последствий и адаптации странами с низким уровнем дохода. В последние годы наблюдается снижение помощи в целях развития из традиционных источников и распространение новых двусторонних и многосторонних институтов развития, не говоря уже о всегда трудно достижимой цели в виде официальной помощи в целях развития в размере 0,7%, согласованной мировым сообществом несколько десятилетий назад. Международное сообщество несет ответственность за обеспечение того, чтобы помощь направлялась развивающимся странам и игнорируемым группам внутри них, и чтобы развивающиеся страны были лучше представлены в структурах управления международных институтов, которые, в свою очередь, обеспечивают, чтобы международные соглашения и конвенции учитывали потребности развивающихся стран.

10 Перспективы

Если страны будут вести прагматичную политику уравнивания рынка, государства и сообщества в решении проблем в области экономического развития, и если международное сообщество будет сотрудничать, чтобы снять ограничения глобальных сил и воспользоваться предоставляемыми новыми возможностями, технологический прогресс, который переживает мир, может быть превращен в прогресс в благополучии для всех, в том числе наиболее обездоленных. Мы можем достичь мира с общим процветанием. Ошибки и успехи прошлого предлагают набор принципов, вокруг которых можно было бы выработать такую политику на национальном и глобальном уровнях. Сейчас настало время для систематического применения этих принципов при разработке экономической политики в целях развития.