



Седьмая Конференция Министров «Окружающая среда для Европы»

**Астана, Казахстан
21–23 сентября 2011 года**

**На пути к зеленому росту – сводный отчет по стратегии
зеленого роста**

Резюме

Информационный документ предоставлен
Секретариатом ОЭСР/СРГ ПДООС



КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

В отчете, представленном на Встрече Совета министров ОЭСР 2011 г., подробно представлены конкретные инструменты и рекомендации, призванные помочь правительствам стран определить стратегию наиболее эффективного перехода на модель экологически ориентированного роста. В нем предлагается гибкая стратегическая основа, адаптируемая к конкретным потребностям и специфике той или иной страны. Полная версия документа доступна на веб-станции www.oecd.org/env/eap

Зеленый рост означает средства стимулирования экономического роста и развития, обеспечивая при этом то, что природные активы продолжают предоставлять ресурсы и экологические услуги, от которых зависит наше благополучие. Для этого он должен служить катализатором инвестиций и инноваций, которые лягут в основу устойчивого роста и приведут к возникновению новых экономических возможностей.

Возвращение к подходу “все идет своим чередом” было бы неблагоприятным и в корне неустойчивым, будучи сопряженным с рисками, которые могут привести к социальным издержкам и наложить ограничения на экономический рост и развитие. Это может привести к большей нехватке воды, дефициту ресурсов, загрязнению воды и воздуха, изменениям климата и утрате биоразнообразия, которые стали бы необратимыми, отсюда потребность в стратегиях достижения более зеленого роста.

Источники зеленого роста

Зеленый рост имеет потенциал для решения экономических и экологических проблем и открытия новых источников роста при помощи следующих каналов:

- **Производительность.** Стимулы повышения эффективности использования ресурсов и природных активов: повышение производительности, сокращение отходов и энергопотребления и максимально эффективное использование ресурсов.
- **Инновации.** Возможности для инноваций, которым способствуют политические и рамочные условия, позволяющие по-новому подходить к решению экологических проблем.
- **Новые рынки.** Создание новых рынков путем стимулирования спроса на зеленые технологии, товары и услуги, создавая при этом потенциал для новых возможностей занятости.
- **Доверие.** Повышая доверие инвесторов, благодаря большей предсказуемости и стабильности того подхода, при помощи которого правительства будут решать основные экологические проблемы.
- **Стабильность.** Более сбалансированные макроэкономические условия, снижение непостоянства цен на ресурсы и поддержка консолидации государственных финансов при помощи, например, пересмотра состава и эффективности государственных расходов и увеличения поступлений путем установления цен за загрязнение.

Он может также уменьшить риск негативных потрясений для роста, связанных со следующими факторами:

- **Нехватка ресурсов**, которая приводит к удорожанию инвестиций, таких как потребности в капиталоемкой инфраструктуре, когда запасы воды истощаются или их качество снижается (напр., оборудование по опреснению). В этом отношении потери природного капитала могут превысить выгоды от экономической деятельности, подрывая возможность устойчивости дальнейшего роста.
- **Нарушение равновесия** в природных системах также повышает риск более глубокого, резкого, разрушительного и потенциально необратимого разрушения, как это произошло с некоторыми запасами рыб, и как это может произойти с потерей биоразнообразия при неуменияемых изменениях климата. Попытки установить потенциальные пороговые уровни показывают, что в некоторых случаях - изменения климата, глобальные азотные циклы и утрата биоразнообразия - такие предельные уровни уже были превышены.

Рамки для зеленого роста

Нет 'универсального' рецепта осуществления стратегий зеленого роста. Переход к более зеленому маршруту экономики зависит от политических и институциональных условий, уровня развития, наделенности ресурсами и конкретных аспектов экологического давления. Развитые страны, страны с быстроразвивающейся экономикой, и развивающиеся страны будут сталкиваться с разными вызовами и возможностями, как и страны с разными экономическими и политическими обстоятельствами.

С другой стороны, есть общие соображения, которые должны быть рассмотрены во всех конфигурациях. Самое главное связано с тем, что в основе любой стратегии зеленого роста должна лежать правильная экономическая политика. Гибкая и динамичная экономика создает оптимальные условия для роста и позволяет осуществить переход к более зеленому маршруту роста. Для перехода к более зеленому росту потребуются более эффективное использование ресурсов для сведения к минимуму давления на окружающую среду. Эффективное использование ресурсов и управление ими является центральной целью экономической политики, это касается многих налоговых и регулятивных вмешательств, которые обычно не ассоциируются с 'зеленой' программой. В любом случае, для принятия политических действий необходимо рассмотреть очень широкий набор политических мер, а не только традиционно 'зеленые' политические меры.

Стратегия зеленого роста строится на укрепляющих друг друга аспектах экономической и экологической политики. В ней учитывается вся ценность природного капитала как фактора производства и его роль в росте. В ней делается упор на рентабельные пути смягчения давления на окружающую среду, с тем чтобы повлиять на переход к новым схемам роста, не переступающим через критические местные, региональные и глобальные экологические пороги.

Инновации будут играть ключевую роль. Существующие технологии производства и поведение потребителей могут давать положительные результаты только до определенного момента - своего рода границы, за которой истощение природного капитала начинает оказывать негативное влияние на весь рост.

Мы точно не знаем, где пролегает эта граница во всех случаях, но мы точно знаем, что возможность замещения (истощенного) природного капитала воспроизводимым капиталом в отсутствие инноваций ограничена. Отодвигая эту границу, инновации могут помочь разъединить рост и истощение природного капитала.

Стратегия зеленого роста также признает, что уделение всего внимания ВВП как мере измерения экономического прогресса не учитывает вклад природных активов в богатство, здоровье и благополучие.

Поэтому стратегия направлена на ряд мер, позволяющих измерить прогресс, включая качество и состав роста и то, как это сказывается на материальном и моральном благополучии людей. В этом и во многих других отношениях зеленый рост является важнейшей составляющей устойчивого развития (иллюстр. 1).

Экономические расходы, возникающие в результате выбросов некоторых загрязняющих веществ и чрезмерной эксплуатации некоторых ресурсов, довольно известны. Преимущества станут заметны, когда будут внедрены правильные политические меры. В ряде случаев время получения и величина результатов, получаемых от поддержания экосистемных услуг, - выгод, которые люди получают от природы, связаны с неопределенностью, так как взаимодействия между экосистемными услугами, изменениями климата и биоразнообразием сложны. Тем не менее, меры, предпринимаемые сейчас для того, чтобы обезопасить себя от неблагоприятных необратимых или даже катастрофических последствий могут позволить избежать больших экономических расходов в будущем.

Решения экономической политики должны включать более долгие временные рамки. Схемы роста и технологических изменений строятся друг на друге и создают зависимость от траектории и технологическую и институциональную замкнутость. Влияние на окружающую среду накапливается и иногда становится необратимым. Оно создает сильную связь между сегодняшними решениями и экономическими возможностями будущего.

Рисунок 1. Зеленый рост и устойчивое развитие

Устойчивое развитие предоставляет важный контекст для зеленого роста. Стратегия зеленого роста ОЭСР опирается на большое количество аналитической работы и политических усилий, последовавших за Конференцией в Рио, состоявшейся двадцать лет тому назад. Она разрабатывает четкую и целенаправленную программу действий по целому ряду целей устойчивого развития, поставленных в Рио.

Зеленый рост не заменяет собой устойчивое развитие, он должен скорее рассматриваться как подгруппа устойчивого развития. Его охват уже, он включает оперативную программу политических мер, которые могут помочь достичь конкретного, измеримого прогресса в плоскости соприкосновения экономики и окружающей среды. Он уделяет внимание созданию условий, необходимых для инноваций, инвестиций и конкуренции, способных привести к возникновению новых источников экономического роста - совместимых с экосистемами, способными восстанавливаться.

Стратегии зеленого роста должны уделять пристальное внимание многим социальным вопросам и проблемам справедливости, которые могут возникнуть как прямые результаты перехода к более зеленой экономике как на национальном, так и на международном уровне. Это крайне важно для успешного осуществления политики зеленого роста. Стратегии должны осуществляться параллельно с инициативами, связанными с более широким социальным столпом устойчивого развития.

Стратегия зеленого роста разрабатывает действенные политические рамки, которые должны быть достаточно гибкими, чтобы адаптироваться к разным национальным обстоятельствам и стадиям развития. В партнерстве с инициативами других международных организаций, таких как ЮНЕП, ЮНЕСКАП и Всемирный банк, работа над зеленым ростом ОЭСР должна будет внести свой вклад в цели Рио+20.

Сочетание политики зеленого роста с целями борьбы с нищетой будет очень важным для адаптации этих рамок к реалиям стран с быстро развивающейся экономикой и развивающихся стран. Есть много дополняющих друг друга аспектов в зеленом росте и борьбе с нищетой, которые могут объединиться для достижения прогресса на пути к Целям развития тысячелетия. В их число входят, например, создание более эффективных инфраструктур для людей (напр., в области воды и транспорта), борьба с заболеваниями, вызванными загрязнением окружающей среды, и внедрение эффективных технологий, которые могут сократить издержки и повысить производительность, уменьшая давление на окружающую среду. Принимая во внимание центральную роль, которую природные активы играют в странах с низким уровнем доходов, политика зеленого роста может снизить уязвимость к экологическим рискам и повысить безопасность пропитания бедных.

Основы стратегий зеленого роста

Стратегии зеленого роста должны способствовать более экологически приемлемому поведению предприятий и потребителей, облегчать слаженное и справедливое перераспределение рабочих мест, капитала и технологий в пользу более зеленых видов деятельности и предоставлять адекватные стимулы и поддержку зеленым инновациям. Неправильно ориентированная государственная политика, рыночные ограничения и искажения приводят к рыночным неудачам или возникают из-за них, что означает, что часто существует разрыв между частной отдачей от экономической деятельности и ростом общих выгод для общества. Политика зеленого роста направлена на сокращение такого разрыва и повышение отдачи от “зеленых” инвестиций и инноваций. Она также направлена на сведение к минимуму распределительных последствий таких изменений для наименее привилегированных групп общества и негативного экономического воздействия на предприятия, сохраняя при этом стимулы для повышения экономических результатов.

Для осуществления стратегии зеленого роста понадобится инструментарий, связанный с двумя широкими наборами политических мер. В первый набор входят рамочные условия, которые обоюдно укрепляют экономический рост и сохранение природного капитала. В их число входят ключевые финансовые и регулятивные положения, такие как налоговая и конкурентная политика, которые, когда хорошо разработаны и выполняются, приводят к максимальной эффективности выделения ресурсов. Это известная программа экономической политики с добавлением того, что она приносит такую же пользу экономике, как и окружающей среде. К этим положениям нужно добавить политические меры, направленные на инновации (1), которые поощряют изобретательность, столь необходимую, если мы хотим использовать природный капитал гораздо более экономно и эффективно.

Во второй набор входят политические меры, направленные на стимулирование эффективного использования природных ресурсов и подорожание цены загрязнения. В их число входит политический инструментарий, основанный на цене, и другие политические инструменты. В приложении 1 к данному докладу приводятся подробности о наборе политических инструментов для зеленого роста, входящих в эти две категории.

Несмотря на то, что обстоятельства могут отличаться, назначение цены за загрязнение или чрезмерную эксплуатацию скудных природных ресурсов - при помощи таких механизмов, как налоги или системы торговли квотами - должно быть центральным элементом набора политических мер. Механизмы назначения цены позволяют, как правило, свести к минимуму стоимость достижения поставленной цели и предоставляют стимулы для дальнейшего улучшения эффективности и инноваций. Более того, растущее использование налогов, связанных с окружающей средой, может сыграть роль в ориентированной на рост налоговой реформе, помогая убрать налоговое бремя (или его часть) с более искажающих корпоративных и личных подоходных налогов и социальных взносов. Налоги на энергию и CO₂ также могут быть естественной частью более широкого пакета финансовой консолидации, предлагая привлекательную альтернативу взамен повышения налогов на рабочую силу или доход предприятий или серьезных сокращений общественно- государственных расходов.

Не всякая ситуация подходит для рыночных инструментов. В некоторых случаях хорошо разработанное регулирование, активная политика поддержки технологий и добровольный подход могут быть более уместными или могут стать важным дополнением для рыночных инструментов. Кроме того, реагирование предприятий и потребителей на ценовые сигналы во многих случаях может быть усилено при помощи мер, основанных на информации, подчеркивающих последствия экологического ущерба, наносимого конкретными видами деятельности, и сообщающих о наличии более чистых альтернатив. Изменение платежной функции в экономике - это только часть решения. У обществ вырабатывается зависимость от привычных институтов и технологий. Социально-экономическая инерция может быть так сильна, что даже довольно большие изменения выплат не изменят поведения. Крайне важен сильный новаторский потенциал для прорыва вперед и новых схем производства и потребления. Инновации могут привести к возникновению новых источников роста,

лучше отражающих полную ценность природного капитала для общества, и сокращающих стоимость покрытия рисков, связанных с окружающей средой. Стратегии зеленого роста должны учитывать следующие вызовы, стоящие перед зелеными инновациями:

- Многие внешние факторы, связанные с окружающей средой, недооценены или вовсе не выражены в цене. Последствия таких внешних факторов возможно не до конца всем понятны. Например, цена углерода может помочь простимулировать инновации для того, чтобы справиться с изменениями климата, а нынешние уровни цен на углерод низки, что приводит к возникновению существенного разрыва.
- Зависимость от траектории и доминирование существующих технологий и систем может затруднить конкуренцию для некоторых новых технологий, затруднить нахождение ими места на рынке и наращивание масштабов, поэтому в некоторых случаях может быть понадобится временная поддержка. Инструменты поддержки инноваций должны разрабатываться тщательным образом, для того чтобы способствовать появлению и развитию эффективных технологий, сводя к минимуму риск замкнутости технологий, недостатка конкуренции или вытеснения частных инвестиций.
- Барьеры на пути торговли и инвестиций могут серьезно притормозить развитие и распространение зеленых технологий в мире. Сокращение таких барьеров и обеспечение эффективной защиты и правоприменения прав интеллектуальной собственности крайне важны для стимулирования развития и распространения технологий и облегчения прямых иностранных инвестиций и лицензирования.

Для того, чтобы рост стал зеленым, потребуются также политические меры для создания сетевой инфраструктуры, подходящей для технологий следующего поколения, особенно в области энергии, воды, транспорта и коммуникаций. Инвестиции в зеленую инфраструктуру могут помочь избежать дорогостоящей замкнутости неэффективных схем роста. Они могут повысить экономический рост и принести преимущества для здоровья и общества. В развивающихся странах появятся возможности сразу перейти к новым формам развития инфраструктур. Понадобится мобилизация государственного и частного финансирования, например, путем государственно-частного партнерства, комбинации тарифов и налогов, облегчение возможностей инвестировать для крупных инвестиционных партнеров путем реформирования регулятивных барьеров и через здравые долгосрочные политические сигналы, а также помощь развитию, принимая во внимание масштабность инвестиций, необходимых в большинстве стран.

В конечном счете, для успеха стратегии зеленого роста необходимы четко определенные рамки действий и последовательный набор критериев экономической и экологической политики. Для этого понадобится высокий уровень координации между разными министерствами и уровнями управления, а также участниками за пределами государственного управления, для определения набора политических мер, подходящих в местных условиях. Во многих случаях развитие соответствующего институционального потенциала будет важным условием интеграции зеленого роста в основные экономические стратегии и другие меры государственной политики, а также для обеспечения лидирующей роли финансовых, экономических и экологических агентств.

Обеспечить гладкий переход для рынка труда

Процесс перехода к зеленому росту приведет к созданию новых рабочих мест, включая высококвалифицированные рабочие места в новых инновационных зеленых направлениях. Однако, некоторые рабочие места окажутся под угрозой, поэтому есть потребность в содействии перераспределению работников из сокращающихся секторов в растущие, такие которые заменяют загрязняющие виды деятельности на более чистые альтернативы или оказывают экологические услуги.

Политика рынка труда должна уделять внимание сохранению занятости, а не отдельных рабочих мест. Она должна обеспечить возможность для работников и предприятий быстро приспособиться к изменениям, связанным с переходом к зеленой экономике, включая использование новых открывающихся возможностей. Помогая работникам перейти с рабочих мест в сокращающихся секторах на рабочие места в растущих секторах, она может также помочь обеспечить справедливое распределение расходов на корректировку, вызванных таким переходом (2). Понадобятся новые навыки, а для этого потребуются соответствующие меры в политике образования. Несмотря на то, что многие существующие навыки останутся уместными, несовпадения и разрывы все же могут возникнуть. Программы обучения и переквалификации станут ключевой составляющей политических мер в области рынка труда.

Не стоит преувеличивать масштабы корректировок. Например, можно достичь существенного сокращения выбросов парниковых газов, оказывая при этом лишь ограниченное влияние на темпы роста занятости. Действительно, показатели рынка труда могут улучшиться, если поступления от установления цены на углерод будут использоваться для поощрения спроса на рабочую силу. Более того, при этом не учитывается положительное влияние, которое оказывается на занятость в результате стратегий стимулирования источников зеленого роста.

Решений задач, связанных с распределением

Учет распределительного влияния перехода к зеленому росту будет очень важен для принятия его общественностью. Широко распространено мнение о том, что распределительные последствия некоторых политических инструментов обязательно должны быть регрессивными. Это не всегда так, но если не отреагировать на эту обеспокоенность, то приемлемость некоторых ключевых видов политики может быть поставлена под вопрос.

Например, вывод из употребления субсидий, которые выдаются ископаемому топливу, положительно скажется на окружающей среде и экономике в совокупных единицах, но может иметь неблагоприятные последствия для некоторых наций или групп населения в краткосрочной перспективе. Потери, вызванные повышением цен на топливо, будут сразу заметны и существенны для некоторых, а экономические, социальные и экологические преимущества появятся позднее и будут более размытыми. Понадобятся целевые компенсационные меры, особенно на быстро развивающихся рынках, где некоторые группы населения наиболее уязвимы к переходным расходам, связанным с переходом к более зеленому росту.

Международное сотрудничество в целях зеленого роста

Для создания глобальной архитектуры, способствующей зеленому росту, понадобится более активное международное сотрудничество. Укрепление механизмов управления глобальными общественными благами, особенно в плане биоразнообразия и климата, является ключом к решению проблем координации и стимулирования. Соглашения, достигнутые в Канкуне по изменению климата, оправдывают оптимистичные представления о том, что прогресс может быть достигнут, но для этого необходимо прилагать неустанные усилия. Финансовые потоки, в частности, должны стать как двигателем роста и развития, так и стимулом к поддержанию качества.

Официальная помощь развитию (ОПР) может и дальше играть важную роль, создавая благоприятные условия для зеленого роста, делая упор на направления, в которых мало стимулов для частных инвестиций и в которых не хватает инвестиций, включая основные инфраструктуры и наращивание людского и институционального потенциала. Развитие сотрудничества в области наук и технологий должно подкрепляться более согласованными подходами к ускорению развития и распространения технологий и созданием исследовательского потенциала в развивающихся странах.

Бóльшие усилия, направленные на развитие глобальной торговли и потоков инвестиций, могут помочь поддержать устойчивый рост и распространение зеленых технологий. Необходимо также удостовериться в том, что потенциально избыточные последствия мер в области внутренней торговли и инвестиций не подорвут перспективы развития стран с низким доходом. Некоторые страны высказали озабоченность тем, что торговля и инвестиции могут пострадать, если политическая программа зеленого роста попадет в руки протекционистских течений.

Несмотря на то, что инвестиционный протекционизм, связанный с политикой зеленого роста, на сегодняшний день не считается серьезной проблемой, следует сохранять бдительность. Проводимый в ОЭСР Круглый стол по теме свободы инвестиций будет продолжать мониторинг инвестиционных мер, чтобы удостовериться, что они не используются в качестве замаскированного протекционизма. В Приложении 2 приводится недавнее сообщение круглого стола на тему “Как использовать свободу инвестиций для зеленого роста”, направленное на создание взаимной поддержки государственной политики в области окружающей среды и в области инвестиций.

Мониторинг прогресса на пути к зеленому росту

Мониторинг продвижения к зеленому росту должен опираться на группы показателей, которые описывают и отслеживают изменения в следующих группах: (i) производительность использования экологических активов и природных ресурсов; (ii) база природных активов; (iii) экологические аспекты качества жизни; (iv) политические ответы и экономические возможности. Для каждой из этих групп предлагается список показателей в сопровождающем докладе “На пути к зеленому росту: мониторинг прогресса - показатели ОЭСР”. Эта работа продолжается и будет углубляться по мере поступления новых данных и развития концепций.

Проделанная работа показывает, что экологическая и ресурсная производительность растет. Несмотря на наличие существенных расхождений между странами, темпы роста ВВП и другие меры измерения производства опережают темпы роста экологических затрат, вносимых в систему производства. Однако, улучшающаяся экологическая производительность не обязательно сопровождается абсолютным снижением давления на окружающую среду или устойчивым использованием некоторых природных активов.

Следует осторожно трактовать показатели, которые измеряют “зеленую экономику”. Если судить по размеру промышленности, задействованной в производстве экологических товаров и услуг, то размеры сегодняшней зеленой экономики относительно малы. Тем не менее, экономические возможности, предпринимательство и инновации, связанные с зеленым ростом, могут возникнуть в любом секторе, таким образом, оценка, опирающаяся на зеленые индустрии, недооценивает экономическую важность активности, связанной с защитой окружающей среды.

Последующие шаги стратегии зеленого роста

Чтобы добиться успеха, необходимо включить стратегии зеленого роста в государственную политику. ОЭСР может внести свой вклад в это несколькими путями. Рамки и анализ политики, содержащиеся в Сводном докладе, могут быть адаптированы к конкретным обстоятельствам конкретных стран и предоставить ориентиры для дальнейшего анализа в форме страновых обзоров. Такая работа может позволить провести углубленную оценку того, каким образом различные политические меры взаимодействуют (или не взаимодействуют) для обеспечения перехода к зеленому росту. Разработка и усовершенствование набора инструментов для зеленого роста, который будет сопровождать эту стратегию, может помочь в претворении в жизнь политики на национальном уровне.

Опыт, полученный при помощи страновых оценок и общих оценок политики, может привести к разработке аналитического инструмента, который сможет определять приоритеты политики отдельно взятых стран на основе сравнительного анализа разных стран и понимания того, что является передовой практикой.

Для этого будет полезна дальнейшая работа над показателями зеленого роста и проблемами измерений. Действительно, предстоит большая работа в плане измерений, связанная с сопоставлением показателей с доступными и сопоставимыми в международном плане данными. ОЭСР будет работать над программой измерений в ближайшие годы для улучшения возможностей отслеживать переход к зеленому росту в ОЭСР и других экономиках.

Аналитическая работа над затратами и преимуществами различных политических инструментов должна продолжаться. Более того, работа над исследованиями, посвященными конкретной тематике и конкретным отраслям, поможет лучше понять все то, что связано с зеленым ростом в разных областях. Среди приоритетных направлений фигурируют продовольствие и сельское хозяйство, энергетика, вода, биоразнообразие и сотрудничество в целях развития, а также политические меры, управляющие развитием городской и сельской местности.

Наконец, будущая работа ОЭСР над зеленым ростом будет опираться на расширение сотрудничества с другими международными организациями, включая учреждения ООН, Всемирный банк и Институт глобального зеленого роста, а также широкий ряд других участников для лучшего обмена опытом и передовой практикой и для продвижения международных механизмов, способствующих более зеленому росту как в развитых, так и в развивающихся странах.

Примечания:

- (1) Включает качественную политику в области инноваций, разработанную в Инновационной стратегии ОЭСР.
- (2) Уроки, извлеченные из Переоценки стратегии занятости ОЭСР, могут быть применены в этом отношении.