



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

Distr.: General
6 May 2019
Russian
Original: English

Совет по торговле и развитию

Шестдесят шестая сессия

Женева, 24–28 июня 2019 года

Пункт 2 а) предварительной повестки дня

**Средства достижения цели 10 в области устойчивого
развития**

Записка секретариата ЮНКТАД*

Резюме

Настоящая записка подготовлена для этапа заседаний высокого уровня Совета по торговле и развитию. На основе полученных от государств-членов основных вопросов, послуживших отправной точкой, в ней рассматривается вопрос о средствах достижения цели 10 в области устойчивого развития – сокращение неравенства внутри стран и между ними. В записке представлен краткий анализ тенденций усиления экономического неравенства и затрагиваются более общие факторы, лежащие в основе долгосрочных тенденций усиления неравенства. В ней также кратко рассматриваются незаконные финансовые потоки, имеющие крайне негативные последствия для равенства и результатов развития в развивающихся странах. Наконец, в записке предлагаются рекомендации по вопросам политики, которые Совет, возможно, решит рассмотреть в ходе обсуждения.

* В силу обстоятельств, не зависящих от составителей настоящего документа, он был включен в план выпуска публикаций после установленной даты.



I. Введение

1. Неравенство представляет собой сложное и многогранное явление, причем это касается как его форм, так и его коренных причин. Оно существует в экономической, социальной и политической областях и прослеживается в вертикальном (доходы и благосостояние) и горизонтальном (гендерная, расовая, этническая и кастовая принадлежность и т. д.) измерениях. В этой записке рассматривается экономическое неравенство, поскольку оно составляет основное содержание цели 10 в области устойчивого развития. Другие виды неравенства, в первую очередь гендерное неравенство и неравенство в области образования и здравоохранения, преодолеваются в соответствии с другими целями в области устойчивого развития, и таким образом уменьшение многочисленных проявлений неравенства представляет собой один из основных принципов Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

2. На протяжении нескольких десятилетий проблема экономического неравенства практически не затрагивалась господствующей экономической теорией. Однако за последние двадцать лет ситуация заметно изменилась. В этой связи показателен следующий комментарий исследователей Международного валютного фонда:

«Усиливающееся неравенство доходов – главная проблема нашего времени. В развитых странах разрыв между богатыми и бедными оказался самым большим за несколько десятилетий. Развивающиеся рынки и развивающиеся страны демонстрируют разнонаправленные тенденции изменения неравенства, когда в некоторых странах неравенство уменьшается, при том что во всех из них сохраняется неравенство в доступе к образованию, медицинскому обслуживанию и финансам. Поэтому неудивительно, что масштабы неравенства, его причины и способы борьбы с ним стали темой горячих дискуссий как политиков, так и ученых»¹.

II. Экономическое неравенство: тенденции

3. Оценить тенденции изменения экономического неравенства между странами нелегко из-за крайней нехватки данных. Еще одна трудность связана с выбором данных для анализа, поскольку его результаты резко различаются в зависимости от того, взвешиваются ли данные с учетом численности населения, используются ли обследования домохозяйств, налоговые данные или национальные счета и рассматриваются ли номинальные или реальные величины, а также от используемой методики пересчета номинальных данных в реальные. Например, если взять для анализа только валовой внутренний продукт, то по этому показателю неравенство между странами за последние три десятилетия существенно сократилось. Однако этот показатель не отражает того, что в значительной степени такое сближение можно объяснить сочетанием крайне быстрого роста в небольшом числе крупных стран и демографическими сдвигами в богатых и бедных странах.

4. Если в качестве показателя использовать валовой внутренний продукт на душу населения, то тенденции сильно различаются. Согласно расчетам ЮНКТАД, с начала 1980-х по 2002 год – в период долгового кризиса, структурных реформ и экономической нестабильности в большинстве развивающихся стран – неравенство между странами возросло. Быстрый рост мировой экономики, начавшийся в 2003 году, обратил эту тенденцию вспять, и неравенство начало медленно уменьшаться. Однако с 2015 года неравенство между странами вновь начало расти. Таким образом, для получения более полного представления о глобальных тенденциях и совмещенного анализа неравенства как между странами, так и внутри них необходимо тщательно анализировать и интерпретировать данные с использованием нескольких показателей.

¹ E Dabla-Noris, K Kochhar, N Suphaphiphat, F Ricka and E Tsounta, 2015, Causes and consequences of income inequality: A global perspective, Staff Discussion Note, International Monetary Fund.

5. Один из возможных методов совмещенного анализа неравенства – так называемая кривая «слон», отображающая глобальное неравенство и рост. Она показывает, что в 1980–2016 годах 27% от общего прироста мировой экономики было получено 1% людей с самыми высокими доходами в мире, в то время как на нижние 50% сегментов спектра доходов пришлось только 12% совокупного прироста². Схожим образом в 2018 году состояние миллиардеров во всем мире увеличилось на 900 млрд долл. США, или на 2,5 млрд долл. США в день, в то время как стоимость материальных благ беднейшей половины населения мира, т. е. 3,8 млрд человек, упала на 11%³.

6. Внутри стран неравенство доходов населения вызвано двумя основными факторами. Рынок производит первичное или функциональное распределение доходов между трудом и капиталом. Вторичное распределение, или распределение личных доходов происходит в результате попыток государства изменить первичное распределение с помощью налогообложения, социальных трансфертов и иных подобных мер. В развитых странах в последние четыре десятилетия наблюдаются тенденции явного усиления неравенства, в то время как в развивающихся странах и странах с переходной экономикой картина неоднозначна. Некоторым латиноамериканским странам удалось сократить неравенство доходов с помощью таких инструментов, как прогрессивное налогообложение и социальные программы. В странах с переходной экономикой в 1990-х годах произошло резкое сокращение доли заработной платы в совокупном национальном доходе (ухудшение функционального распределения), за которым последовал ее рост в последние 15 лет. Тенденции в Азии выражены менее ярко: в одних странах неравенство растет, а в других уменьшается. Однако в глобальном масштабе доля заработной платы в совокупном доходе стабильно снижается и уменьшилась с 60% в 1980 году до 54,5% в 2015 году⁴.

III. Понимание препятствий для получения средств, необходимых для достижения цели 10 в области устойчивого развития

7. В этой связи основные препятствия, мешающие получить разнообразные средства, которые необходимы для достижения цели 10 в области устойчивого развития, – это, в частности, неадекватное понимание причин и каналов усиления неравенства и недостаток политической воли к их устранению. Это имеет свои последствия для политики, которую правительства и международное сообщество должны проводить для достижения целей уменьшения неравенства. Так, задачи и показатели в составе цели 10 в области устойчивого развития дают лишь частичное представление о неравенстве.

8. С распадом бреттон-вудской системы в 1970-х годах и переходом к политике Вашингтонского консенсуса в 1980-х годах возросла мобильность частного капитала и соотношение сил между трудом и капиталом существенно изменилось в пользу последнего. Корпорации смогли подавить рост заработной платы, когда производительность труда росла быстрее, чем трудовые доходы. Кроме того, финансовые рынки приобрели беспрецедентное влияние на реальную экономику в результате новых норм, касающихся оказания финансовых услуг, прав интеллектуальной собственности, инвестиций и т. п. В то же время заметно усилилась концентрация рынков, во многом из-за игнорирования государством своей роли по регулированию рынков и поддержанию конкуренции и честных правил игры на них.

² World Inequality Lab, 2017, *World Inequality Report 2018*, URL: <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf>.

³ Oxfam International, 2019, *Public good or private wealth?*, Oxfam Briefing Paper, January.

⁴ A Izurieta, P Kohler and J Pizarro, 2018, *Financialization, trade and investment agreements: through the looking glass or through the realities of income distribution and government policy?* Global Development Environment Institute, Working Paper 18-02, Tufts University, United States of America.

В условиях концентрации рынков и пробелов в законодательстве присвоение ренты стало прибыльнее инноваций, что привело к распределению доходов по принципу «победитель получает почти все». Это произошло, в частности, в цифровой экономике⁵.

9. Замедление динамики трудовых доходов и сокращение налоговых поступлений частично компенсировались заимствованиями, когда для покрытия своих расходов государство и домохозяйства привлекали все больше заемных средств. В 1980–2016 годах совокупный государственный долг и долг домохозяйств взлетел в четырнадцать раз, в то время как мировой валовой внутренний продукт увеличился менее чем в семь раз. Таким образом, сегодня долг более чем вдвое больше, чем в 1980 году. Задолженность способствует росту неравенства как на этапе бума, так и на этапе спада экономического цикла. Во время экономического бума растущие цены активов и прибыль корпораций приводят к росту доходов, вынуждая домохозяйства и государство увеличивать свои долговые обязательства для финансирования потребительских потребностей. В послекризисный период банки получают помощь, а вот рабочие места, заработная плата и государственные службы оказываются под ударом. Это усугубляется введением режима жесткой бюджетно-финансовой экономии, который на сегодня стал стандартной мерой антикризисной политики.

10. В условиях, когда эти силы ведут к усилению экономического неравенства, такие средства достижения цели 10 в области устойчивого развития, как официальная помощь развитию и частные финансовые потоки, оказались недостаточными для обращения вспять этих негативных тенденций или даже усугубили их. Официальная помощь развитию со стороны стран – членов Комитета содействия развитию увеличилась с 0,3% валового национального дохода в 2015 году до 0,32% в 2016 году, однако в 2017 году вновь сократилась до 0,31%⁶. В свете уже давно принятого обязательства выделять 0,7% валового национального дохода такое сокращение не позволяет серьезно надеяться на ускорение развития развивающихся стран и достижение цели 10 в области устойчивого развития. Комитет содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития призвал не только к увеличению объема официальной помощи развитию, но и к использованию более рациональных и эффективных подходов⁷.

11. Что касается финансовых потоков, то развивающиеся страны испытывают воздействие глобальных финансовых циклов, не соответствующих их национальным целям в области развития. Глобальные финансовые циклы определяются не этими целями, а денежно-кредитной политикой нескольких системно важных стран. По мере снижения процентных ставок в таких странах частный капитал устремляется в развивающиеся страны в поисках более высокой доходности. Когда денежно-кредитная политика становится ограничительной, частный капитал начинает перемещаться в обратном направлении. Этапы экономического бума и спада, наступающие в результате этого, были подробно проанализированы и изучены в литературе⁸.

12. Эти циклы также ограничивают политическое пространство развивающихся стран. В Аддис-Абебской программе действий и в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года мобилизация внутренних ресурсов названа одним из

⁵ Анализ основан на PK Gallagher and R Kozul-Wright, 2019, A new multilateralism for shared prosperity: Geneva principles for a global Green New Deal, Global Development Policy Center, Boston University (United States of America), и публикациях ЮНКТАД.

⁶ Organization for Economic Cooperation and Development, 2019, “Net [official development assistance] ODA” (indicator), URL: <https://doi.org/10.1787/33346549-en> (ссылка проверена 24 апреля 2019 года).

⁷ Organization for Economic Cooperation and Development, 2018, *Development Cooperation Report 2018: Joining Forces to Leave No One Behind*, Paris.

⁸ См., например, UNCTAD, 2015, *Trade and Development Report, 2015: Making the International Financial Architecture Work for Development* (United Nations publication, Sales No. E.15.II.D.4, New York and Geneva) и UNCTAD, 2017, *Trade and Development 2017: Beyond Austerity – Towards a Global New Deal* (United Nations publication, Sales No. E.17.II.D.5, New York and Geneva).

основных элементов, необходимых для достижения Целей устойчивого развития. Особое внимание уделяется повышению национальных возможностей по сбору налогов и других поступлений. Однако в условиях неограниченной мобильности капитала и ощутимого присутствия незаконных финансовых потоков достичь надежности налоговых поступлений, необходимых для принятия мер социальной поддержки в целях устранения созданного рынком неравенства, трудно или даже невозможно.

13. Под незаконными финансовыми потоками понимаются международные экономические и финансовые операции, являющиеся результатом противозаконной деятельности, коррупционных действий, а также налоговых злоупотреблений и вывода из-под налогообложения прибыли крупными транснациональными компаниями, действующими на законных рынках. На долю последних приходится самая большая часть около 70% всех незаконных финансовых потоков. Незаконные финансовые потоки могут, в частности, создавать порочный круг, когда ослабленному государству становится труднее их контролировать, что приводит к его еще большему подрыву из-за таких потоков. Кроме того, налоговые поступления обеспечивают основную часть финансирования таких государственных услуг, как здравоохранение и образование, по которым приняты отдельные цели в Повестке дня до 2030 года. Помимо решения задачи финансирования основных государственных услуг, налоговая политика служит важнейшим инструментом уменьшения неравенства доходов и содействия всеохватному развитию с помощью перераспределительного налогообложения и программ передаточных выплат малоимущим. В силу всех этих причин незаконные финансовые потоки крайне негативно сказываются на перспективах всеохватного развития развивающихся стран⁹.

14. По определению, оценки незаконных финансовых потоков трудно получить, и поэтому они существенно различаются. Однако даже беглый взгляд на некоторые из таких оценок позволяет понять, что эти потоки огромны. По оценкам Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна, в период 2004–2013 годов незаконные финансовые потоки составили в общей сложности 765 млрд долл. США, что составляет 1,8% валового внутреннего продукта региона. Как следует из доклада Группы высокого уровня по незаконным финансовым потокам из Африки¹⁰, незаконные финансовые потоки из континента составляют 30–60 млрд долл. США в год и в последнее десятилетие они быстро росли. Потери налоговых поступлений из-за вывода корпорациями прибыли из-под налогообложения и их агрессивной налоговой оптимизации, оцениваются в 150–500 млрд долл. США в год. Поэтому за счет ограничения этих потоков страны смогут получить больше ресурсов для борьбы с неравенством, чем другие средства достижения цели 10 в области устойчивого развития.

15. Если действовать по-старому, то выполнить цель 10 в области устойчивого развития или Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года в целом не удастся. Возрастание экономического неравенства коренится в системных силах гиперглобализации, усиливаемой политическими кругами и лоббированием, в частности корпоративными кругами, которые, как выразился один из лауреатов Нобелевской премии по экономике, «манипулируют» правилами игры в экономике. По всей вероятности, в этой ситуации потребуются всеобъемлющий и целостный подход, направленный на устранение системных причин экономического,

⁹ По вопросу о влиянии незаконных финансовых потоков на рост неравенства см. A Cobham, W Davis, G Ibrahim and A Sumner, 2016, Hidden inequality: How much difference would adjustment for illicit financial flows make to national income distributions? *Journal of Globalization and Development*, 7(2):1–18, и A Alstadsaeter, N Johannesen and G Zucman, 2017, Tax evasion and inequality, URL: <http://www.nielsjohannesen.net/wp-content/uploads/AJZ2017.pdf>.

¹⁰ African Union and United Nations, Economic Commission for Africa, 2015, *Illicit Financial Flow: Report of the High-Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa*, URL: https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff_main_report_26feb_en.pdf.

социального и экологического упадка, по образцу «Нового зеленого курса», охватывающий политику и правила на национальном и международном уровне¹¹.

IV. Рекомендации по вопросам политики

16. Совет по торговле и развитию, возможно, решит рассмотреть следующие рекомендации по вопросам политики:

а) необходимо получить более полное представление о движущих силах усиления экономического неравенства, таких как чрезмерная финансиализация экономики, усиление позиций капитала, концентрация рынков и рантьеизм, минимизация налогов и уклонение от их уплаты, политика, создающая благоприятные условия для капитала в ущерб труду, и т. п.;

б) хотя предпринимается множество отдельных попыток решения этих взаимосвязанных проблем, наиболее результативными будут усилия, учитывающие системный характер вызовов;

в) для координации международных действий по обращению вспять этих тенденций потребуются принять иные приоритетные цели роста и распределения доходов, призванные повысить уровень жизни большинства населения всех стран.

¹¹ J Stiglitz, 2019, *People, Power and Profits: Progressive Capitalism for an Age of Discontent*, W. Norton, New York, и Gallagher and Kozul-Wright, 2019, *A new multilateralism*.