Изменение уровня благосостояния наций 2021

Управление активами в интересах будущего

Краткий обзор для специалистов по разработке политики

ВСЕМИРНЫЙ БАНК

Краткий обзор для специалистов по разработке политики

Введение

Пандемия COVID-19 и воздействие изменения климата, приобретающее всё более серьёзный характер, служат суровым напоминанием о том, насколько уязвимым может быть процветание человека перед действием неэкономических факторов. На этом фоне становится ясно, как наше отношение к окружающей среде может усугубить многие другие риски, с которыми мы сталкиваемся. Нерациональное использование природных ресурсов и неспособность учитывать долгосрочный эффект наших действий могут привести к тяжёлым последствиям, даже если они не сразу очевидны. В связи с этим нам необходим расширенный экономический инструментарий, включая более полный набор показателей экономического прогресса, чтобы обеспечить наше коллективное процветание и, по существу, устойчивость нашего существования как вида.

В учёте благосостояния – балансовом отчёте нации – отражается стоимость всех приносящих доход активов и, в конечном итоге, уровень благополучия человека. Валовой внутренний продукт (ВВП) показывает годовой денежный доход страны или уровень выпуска продукции в ней; уровень благосостояния показывает стоимость базовых национальных активов и, следовательно, перспективы сохранения и увеличения этого дохода в долгосрочной перспективе. ВВП и благосостояние являются взаимодополняющими показателями для оценки результатов экономической деятельности и вместе дают более полную картину. Отслеживая тенденции в области благосостояния, можно увидеть, достигается ли рост ВВП путём создания капитальных активов, что является устойчивым в долгосрочном плане, или путём потребления активов, что не является устойчивым. Показатель благосостояния следует использоваться наряду с ВВП в качестве средства мониторинга устойчивости экономического развития.

Как утверждают авторы доклада «Изменение уровня благосостояния наций - 2021» (далее – «CWON-2021»), наше материальное благополучие находится под угрозой, а источники этой угрозы – неустойчивая эксплуатация природных ресурсов, неэффективное управление активами, формирующими национальное благосостояние, и их неверная оценка, а также отсутствие коллективных действий на местном, национальном и региональном уровнях. В докладе CWON-2021 представлены данные и анализ, которые могут способствовать определению более устойчивого подхода к обеспечению процветания и помочь специалистам по разработке политики ориентироваться в указанных вызовах. При подготовке доклада использована уникальная глобальная база данных активов, позволяющая детально анализировать базовую стоимость благосостояния наций, с учётом человеческого, произведённого и природного капитала, и делать выводы об устойчивом или неустойчивом управлении активами. На сегодняшний день показатели благосостояния наций, приведённые в докладе CWON-2021, являются наиболее полными в мире и охватывают не только то, что сделано человеком (произведённый капитал), но и благосостояние, формируемое самими людьми (человеческий капитал) и природой (природный капитал).

В нынешнем докладе не просто рассматривается благосостояние наций в ретроспективе; в докладе предоставлены новейшие инструменты для управления благосостоянием в интересах будущего. Как наши коллективные действия влияют на стоимость наших природных и человеческих активов? Как изменение климата повлияет на стоимость ресурсов ископаемого топлива и как следует реагировать органам государственной власти? Как в экономической политике можно лучше учитывать стоимость экосистемных услуг, например защиты побережья

мангровыми зарослями, или ценность особо охраняемых природных территорий для населения? Это непростые вопросы, но авторы доклада CWON-2021 предлагают конкретные ответы на них. База данных и анализ, представленные в этом докладе, помогут специалистам по разработке политики оценить риски на национальном, региональном и глобальном уровнях и на фоне этих рисков определить пути увеличения благосостояния, сохраняющего устойчивость на протяжении жизни многих поколений.

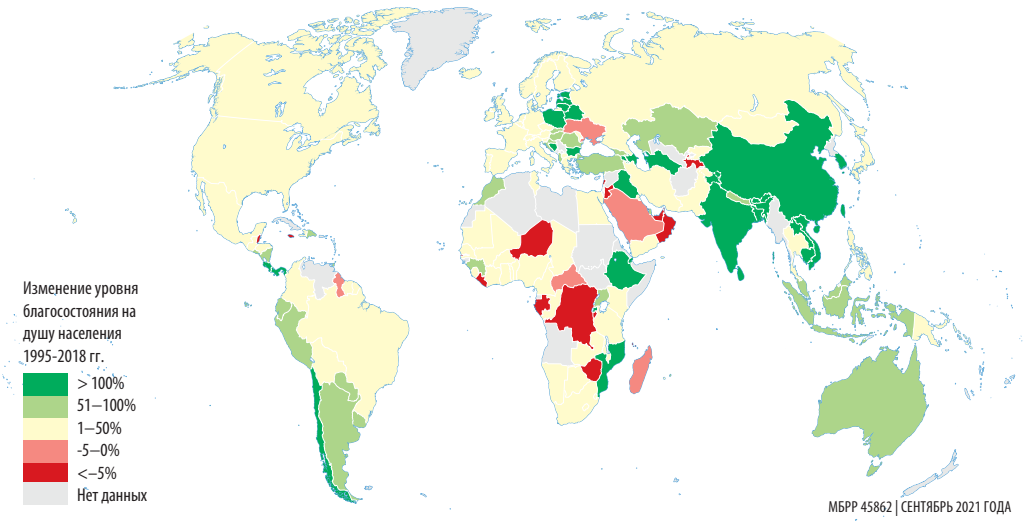
Результаты, полученные авторами CWON-2021, представляют собой значительное достижение в области измерения и оценки устойчивости экономического развития. В докладе анализируются данные по 146 странам за каждый год, начиная с 1995, причём авторы следуют строгой методологии и обеспечивают сопоставимость данных по регионам и по периодам времени. Этот анализ не претендует на то, чтобы отразить все внутренние ценности человеческого или природного капитала; вместо этого он содержит показатели, совместимые с системами национальных счетов. При этом CWON-2021 показывает, что природная и человеческая формы капитала заслуживают рассмотрения на самых высоких уровнях государственной власти, а также представляют интерес в качестве объектов для инвестиций для обеспечения устойчивого процветания.

Мировое благосостояние достигло беспрецедентных масштабов, но и риски, с которыми сталкивается сегодня мир, также беспрецедентны

Во многих странах рост ВВП происходит в ущерб общему благосостоянию и будущему процветанию. Если этот посыл не донести до граждан, то они могут ошибочно ожидать, что уровень процветания будет расти бесконечно. Однако, если сегодняшний рост ВВП происходит за счёт снижения объёма благосостояния на душу населения, то процветание будет неустойчивым. Экономический рост разрушит свою собственную базу.

Показатель изменения уровня благосостояния на душу населения в динамике, представленный в докладе CWON-2021, является, пожалуй, самым важным показателем, который следует учитывать помимо ВВП для оценки устойчивости и принятия мер. В период с 1995 по 2018 год в мире отмечался рост общего благосостояния на душу населения (карта PS.1), однако многие страны находятся на траектории неустойчивого развития, поскольку их природный, человеческий или произведённый капитал расходуется ради увеличения доходов или потребления в краткосрочной перспективе. В странах, в которых достижение показателей ВВП в настоящее время обеспечивается за счёт потребления или постепенной деградации активов, например, в результате чрезмерного вылова рыбы или деградации почв, происходит сокращение общего благосостояния. Это подрывает будущее процветание, даже если ВВП при этом растёт.

КАРТА PS.1 Рост общего благосостояния на душу населения, 1995-2018 гг.



Источник: Всемирный банк.

Измерение динамики благосостояния на душу населения и вклада отдельных компонентов, формирующих благосостояние, позволяет специалистам по разработке политики осуществлять мониторинг устойчивости развития и его чувствительности к шокам. Страны могут определить такие меры политики в области управления активами, которые способствуют достижению более устойчивого, стабильного и всеобъемлющего будущего процветания. Как указано в докладе CWON-2021, общий объем благосостояния увеличился повсеместно (хотя эта тенденция и сопровождается увеличением разрыва между странами), а вот показатель благосостояния на душу населения вырос не везде. Более чем в трети стран с низким уровнем доходов наблюдалось падение размера благосостояния в пересчёте на душу населения, поскольку темпы наращивания благосостояния не успевали за ростом численности населения. Снижение уровня благосостояния на душу населения нарушает основной принцип устойчивости, который гласит, что будущие поколения не должны оказаться в худшем положении, чем нынешние поколения.

В мире также увеличивается неравенство между странами по уровню благосостояния. С точки зрения их доли в мировом благосостоянии страны с низким уровнем доходов отстают всё больше. Чтобы догнать остальной мир, им необходимо обеспечить темпы роста общего благосостояния, включая человеческие, природные и произведённые активы, опережающие средние показатели. Но, как следует из текущего издания доклада CWON, происходит всё наоборот. Благосостояние стран с низким уровнем доходов растёт относительно медленно, что видно по их доле в мировом благосостоянии: в период с 1995 по 2018 год доля стран с низким уровнем доходов в мировом благосостоянии практически не изменилась, оставаясь на уровне менее 1%, несмотря на то, что в них проживает около 8% населения всего мира.

Четыре приоритетные области для реализации мер политики, рекомендованные в докладе CWON-2021

1. *Измерение и мониторинг уровня благосостояния с целью ускоренного обеспечения устойчивости и процветания.* Помимо ВВП, органам государственной власти следует организовать измерение и мониторинг уровня благосостояния. Для систематизированной интеграции учёта благосостояния в национальные балансы они могут использовать рамочную основу Системы национальных счетов (СНС) и стандарты Системы эколого-экономического учёта (СЭЭУ). Доклады CWON содержат наиболее полные и совместимые с СНС данные о благосостоянии стран, которые можно использовать в качестве ориентира и замещающего инструмента в отсутствие детальных показателей национального благосостояния, сформированных в самой стране. Учёт благосостояния может применяться и другими заинтересованными сторонами, например участниками финансовых рынков, для оценки устойчивости и отслеживания ESG-показателей, т. е. экологических, социальных и управленческих.

2. *Инвестирование в формирование устойчивого благосостояния.* Органам государственной власти следует создавать благоприятные условия для сбалансированных инвестиций во все компоненты благосостояния, т. е. не только в произведённые и невозобновляемые активы, но и в человеческий и возобновляемый природный капитал. Активы, представляющие собой общие и общественные блага, такие как образование и здравоохранение, а также нередко благосостояние, формируемое природой, потребуют государственных инвестиций или активного вмешательства государства для установления прав собственности и прав пользования, чтобы предотвратить их истощение или неустойчивое преобразование в другие формы капитала. У государства также есть обязанность по устранению сбоев рыночного механизма для стимулирования частных инвестиций в увеличение благосостояния путём увязки частной отдачи от инвестиций с их выгодами и ущербом для общества.

3. *Выработка мер политики, направленных на стимулирование защиты и увеличение стоимости благосостояния.* Если меры государственной политики направлены исключительно на максимизацию доходов в краткосрочной перспективе, то возможно, что результаты будут достигаться за счёт будущих доходов и возможностей повышения благополучия. Учёт благосостояния помогает выявлять и исправлять такие недостатки политики. Неверная оценка активов приводит к их неэффективному использованию. Рынки нередко слишком сильно поощряют наращивание экологически вредного произведённого капитала и добычу ископаемых видов топлива, а жизненно важные человеческие и возобновляемые природные активы часто оказываются оценёнными дёшево. Это ведёт к деградации и истощению последних и, таким образом, создаёт системные риски для макрофискальной стабильности и потенциальную угрозу для самого существования

человека. В связи с этим органам государственной власти следует использовать меры политики и стратегии корректировки цен для поддержки полезных для общества активов, а в отношении активов, которые порождают негативные внешние эффекты, принимать противоположные меры.

4. *Диверсификация и изменение структуры портфеля активов для снижения чувствительности экономического роста к внешним шокам.* Множественные экологические кризисы (изменение климата, утрата биоразнообразия, ущерб океану и загрязнение) приводят к увеличению интенсивности и частоты внешних шоков для экономического роста; к тому же эти шоки становится труднее прогнозировать. Стандартных рецептов оздоровления экономики, предполагающих диверсификацию продукции и экспорта и снижение зависимости от сырьевых товаров, уже недостаточно, поскольку они часто приводят к накоплению произведённых активов в промышленных производствах и видах землепользования с высоким уровнем выбросов. Вместо этого, чтобы сделать экономическое развитие менее чувствительным к неопределённым внешним факторам, таким как изменение климата и глобальная декарбонизация, может потребоваться диверсификация благосостояния, т. е. активов, на которые полагаются страны для получения доходов. Диверсифицированный портфель активов также отличается большей устойчивостью по сравнению с портфелем, в котором слишком велика зависимость от отдельных активов, особенно истощающихся, таких как нефть, газ и некоторые минералы.

В основе этих рекомендаций по мерам политики лежат расширенные показатели благосостояния и результаты их анализа, представленные в новом докладе CWON-2021. Меры политики более подробно рассматриваются в самом докладе и в матрице мер политики в таблице PS.1[1].

Приоритет в области политики 1: Измерение и мониторинг уровня благосостояния с целью ускоренного обеспечения устойчивости и процветания.

В результате применения балансового подхода к оценке активов, которому следуют авторы доклада CWON и который полностью совместим как с рамочной основой СНС, так и СЭЭУ, формируется комплексный набор сопоставимых показателей благосостояния. Этот набор показателей позволяет министерствам финансов и национальным казначействам сравнивать альтернативные варианты политики в стоимостном выражении и принимать во внимание важную роль накопления активов в области природного капитала, человеческого капитала и произведённого капитала. Он также проливает свет на роль деградации, истощения и амортизации капитала, которые могут подорвать устойчивость экономического роста. В отношении некоторых активов, особенно природных, наличие такой денежной оценки может способствовать тому, что эти активы будут должным образом рассмотрены при выработке экономической политики, учитывая их важность для устойчивого экономического процветания.

Поскольку у стран с низким уровнем доходов так мало других активов, в процентном отношении, возобновляемые природные активы, например земля и экосистемы, имеют для них решающее значение, занимая долю порядка 23% в их общем благосостоянии. Среди всех групп стран по доходам такая доля возобновляемого природного капитала в общем благосостоянии является самой высокой. Тем не менее, вероятнее всего, это оценка консервативная, поскольку некоторые экосистемные услуги, в первую очередь связывание углерода в природных экосистемах, не могут быть посчитаны, пока не будут выпущены обновлённые методологии СЭЭУ. В результате, у органов государственной власти может возникнуть искушение дать краткосрочный стимул к потреблению и экономическому росту путём истощения таких активов. Вместе с тем, более высокие уровни доходов коррелируют с успехами стран в повышении стоимости природного капитала, а не в его деградации.

Устойчивое благополучие зависит от хорошо функционирующих экосистем и уровня образования населения. Таким образом, природный и человеческий капитал лежат в основе нашего процветания, но лишь немногие из этих активов учитываются в национальных балансах и, поэтому, представляются незаметными или ничего не стоящими для лиц, отвечающих за выработку политики. Когда мы слышим о благосостоянии, то, вероятно, большинство из нас думает о финансовых активах, компаниях, компьютерах или автомобилях. Но как насчёт лесов, мангровых зарослей, водных ресурсов, рыбных запасов или чистого атмосферного воздуха? Как насчёт здоровья граждан и их способности к

производительному труду? И нельзя ли нам объединить усилия, если проблемы в области управления нашим процветанием выходят за рамки национальных границ? Надлежащий учёт благосостояния может помочь нам эффективнее управлять им, координировать усилия в международном масштабе и обеспечивать устойчивость нашего процветания. Данные и анализ, на которые можно опереться, содержатся в докладе CWON-2021.

Приоритет в области политики 2: Инвестирование в формирование устойчивого благосостояния

Благосостояние наций неразрывно связано с теми вариантами политики, которые они выбирают, и оно не является статичным и независящим от органов государственной власти. Выбор вариантов политики меняет динамику и структуру этого благосостояния; так, ненадлежащая оценка активов может повлечь за собой возникновение ненужных рисков и зависимостей в экономике.

В тех странах, в которых наблюдается снижение уровня благосостояния на душу населения, это связано с недостаточностью инвестиций в активы, их неэффективным использованием или неверной оценкой их стоимости. Например, что касается человеческого капитала, повышению его стоимости могли бы способствовать меры по созданию качественных рабочих мест и обеспечению справедливой заработной платы, а также инвестиции в улучшение качества образования и здравоохранения для граждан. В части произведённого капитала речь может идти об инвестициях в строительство и обслуживание объектов государственной инфраструктуры, зданий и сооружений, городов, которые позволяют гражданам вести продуктивную жизнь. В отношении природного капитала, рост уровня благосостояния может обеспечиваться не только путём восстановления природной среды или повышения плодородия сельскохозяйственных земель, но и посредством защиты уязвимых экосистем, например лесов, для повышения их ценности.

Наиболее важным компонентом благосостояния в мире является человеческий капитал, измеряемый как стоимость доходов человека на протяжении всей жизни. В 2018 году человеческий капитал составил ошеломляющую долю мирового благосостояния – 64%. Авторы доклада CWON-2021 представляют показатели благосостояния, относящиеся к человеческому капиталу, в разбивке по полу и статусу занятости. Измеряя человеческий капитал как сумму ожидаемых доходов на протяжении всей жизни, CWON-2021 позволяет специалистам по разработке политики непосредственно увидеть, какая стоимость людских ресурсов может сформироваться на рынках труда. В связи с этим, создание рабочих мест и повышение их качества станут важнейшим вызовом XXI века, особенно в странах с молодым и быстро растущим населением. Показатели, которые используются в докладе CWON-2021, могут помочь специалистам по разработке политики оценивать прошлые успехи и будущие возможности для наращивания человеческого капитала и расширения экономических перспектив для граждан в рамках процесса разработки политики.

Высокие уровни загрязнения воздуха и другие экологические факторы риска для здоровья наносят вред людям и ограничивают рост стоимости человеческого капитала в мире. Такие факторы можно включать в оценки человеческого капитала, так как преждевременная смертность и инвалидность снижают ожидаемые доходы. При этом одним из основных экологических факторов риска для здоровья в мире является загрязнение атмосферного воздуха и воздуха в помещениях; на этот фактор в 2019 году пришлось более 6 миллионов случаев преждевременной смерти.

Последствия COVID-19 уже оказали негативное влияние на жизнь людей и их источники средств к существованию во всем мире. Вызванный пандемией экономический спад, соответствующий рост безработицы и потери заработка уже свели на нет достигнутый за долгие годы прогресс в сокращении бедности, особенно в странах с низким уровнем доходов. Этот ущерб можно количественно измерить через оценку изменения стоимости человеческого капитала как компонента благосостояния наций.

Приоритет в области политики 3: Выработка мер политики, направленных на стимулирование защиты и увеличение стоимости благосостояния

Перед органами государственной власти стоит задача по созданию регулятивных и налоговых стимулов к более точному отражению издержек и выгод для общества от различных классов активов в рыночных ценах этих активов. Такие меры, как, например, защита рыбных ресурсов от чрезмерной эксплуатации, введение налога на выбросы углерода, чтобы дать сигнал рынку о

полной стоимости активов для общества, или установление платы за экосистемные услуги, могут повысить эффективность и устойчивость использования природного капитала. Это может обеспечить увеличение национального благосостояния, а также способствовать решению глобальных проблем, таких как изменение климата.

Как следует из доклада CWON-2021, страны, отстающие больше всего, нередко испытывают трудности с устойчивым управлением своими активами. К примеру, чрезмерная эксплуатация или деградация экосистемных услуг может отражаться в сокращении запасов возобновляемого природного капитала; при этом падение стоимости природного капитала на душу населения наблюдается во многих из 26 стран с уменьшающимся или отсутствующим ростом благосостояния на душу населения. Представленный в CWON-2021 новый декомпозиционный анализ, в котором изменения в уровне благосостояния разбиваются на объёмные показатели и показатели удельной стоимости, может помочь выявить факторы, влияющие на эти зависимости, и подсказать направления потенциальных мер реагирования специалистам по разработке политики.

Страны, неэффективно использующие природные ресурсы, более уязвимы и к экономическим шокам. Отсутствие прогресса в диверсификации активов нации ставит под угрозу рост экономики. Многие страны с богатыми минеральными и ископаемыми топливными ресурсами не в состоянии эффективно использовать доходы от этих активов, чтобы диверсифицировать базу своей экономики. В докладе CWON-2021 отмечается, что при возникновении внешнего шока, например падение цен на сырьевые товары, вся их экономика оказывается в уязвимом положении, и уровень общего благосостояния на душу населения может снизиться. Вместе с тем, страны, которые диверсифицировали своё благосостояние, лучше подготовлены к тому, чтобы выдержать такие испытания.

В отсутствие более качественного регулирования и изменения социальных норм, которыми определяется наше отношение к ценности нефинансовых активов, многие категории благосостояния, включая природный и человеческий капитал, будут по-прежнему оцениваться неверно и, следовательно, использоваться неэффективно. Страны с низким уровнем доходов не смогут ликвидировать отставание, и мировое благосостояние будет подвергнуто ещё большему риску.

Уровень благосостояния в форме возобновляемого природного капитала на душу населения в странах с высоким уровнем доходов выше, чем в странах с низким уровнем доходов. И это вселяет оптимизм. Из этого следует, что между экономическим развитием и природой может быть не просто компромисс, а они могут дополнять друг друга: процветающими являются те страны, которые защищают и увеличивают свой природный капитал – леса, рыбные запасы, ландшафты, вовлечённые в хозяйственный оборот земли, а также ценность и протяжённость особо охраняемых природных территорий. Ключевым фактором, лежащим в основе этой тенденции, является повышение экономической отдачи от природных и людских ресурсов. В свете этого, страны с низким уровнем доходов могут перенять такую стратегию и поставить во главу угла одновременно и природу, и общее экономическое процветание.

Доклады CWON предлагают новые способы измерения устойчивости в контексте материального благополучия. Однако изменения в благосостоянии на душу населения являются показателем лишь применительно к «слабой» экологической устойчивости, которая предполагает наличие широких возможностей для замещения одних классов активов другими. Многочисленные глобальные кризисы, например утрата биоразнообразия, изменение климата и загрязнение океана, являются ещё одним важным напоминанием о том, что возможности для замещения критически важных экосистемных услуг произведённым человеком капиталом имеют пределы.

Приоритет в области политики 4: Диверсификация и изменение структуры портфеля активов

Страны, имеющие чрезмерную зависимость от какой-либо одной категории активов, формирующих национальное благосостояние, особенно сырьевых товаров, несут высокие риски. В период с 1995 года и примерно до 2014 года стоимость невозобновляемого природного капитала (например, ископаемых видов топлива и минералов) быстро росла, после чего начался спад, обусловленный главным образом падением цен на нефть. От этого спада серьёзно пострадали страны, чьи экспортные доходы и поступления в государственный бюджет зависят от таких ресурсов. В списке из 26 стран, в которых в этот период уровень благосостояния на душу населения

уменьшался или оставался неизменным, немало богатых ресурсами стран, зависящих от сырьевых товаров. В нынешнем выпуске доклада CWON представлен новый анализ диверсификации и концентрации активов, призванный помочь лицам, отвечающим за выработку политики, добиться большей диверсификации экономики в целях управления и снижения этих рисков в будущем.

Что можно сказать о влиянии мер политики в области изменения климата на стоимость ресурсов ископаемого топлива? Как следует из доклада CWON, к 2050 году, по мере глобального перехода к низкоуглеродным источникам энергии, стоимость нефти, газа и угля может снизиться на 13-18%. Но важнее всего то, что этот риск распределён по регионам мира неравномерно. Для некоторых стран, более зависимых от ископаемых видов топлива, экономический риск является значительным. Для снижения этого риска они могут реализовать упреждающие меры политики, направленные на постепенное избавление от ресурсной зависимости. До сих пор диверсификация означала уход от доминирования добывающих отраслей в сторону экспорта продуктов нефтепереработки и продукции, в производстве которой интенсивно используются ископаемые виды топлива. В будущем такие подходы будут гораздо более рискованными на фоне усилий мирового сообщества по декарбонизации экономической деятельности. В настоящее время страны начинают ужесточать свою политику в области климата и ограничивать доступ углеродоёмкой продукции других стран на свои рынки. Снижению таких рисков может способствовать также международное сотрудничество. Однако, как отмечается в докладе CWON-2021, у некоторых экспортёров топлива может быть недостаточно экономических стимулов для сотрудничества без решительных мер экономической политики со стороны импортёров топлива, таких как корректирующие пограничные углеродные налоги, уже предложенные Европейским союзом.

Ресурсы возобновляемой энергии, такие как вода, ветер и солнечный свет, представляют собой потенциально крупную, но не учитываемую часть благосостояния наций. Возобновляемые источники энергии необходимо отражать в национальных балансах аналогично запасам ископаемых видов топлива. Авторами доклада CWON-2021 предлагается соответствующий подход. При этом в докладе отмечается, что среди возобновляемых источников энергии преобладает гидроэнергетика, стоимость которой в некоторых странах, богатых невозобновляемыми ресурсами, превышает стоимость ископаемых видов топлива. Что касается активов солнечной и ветровой энергетики, то быстрому раскрытию их значительной стоимости может способствовать более эффективная политика в сфере энергетики и климата. В новом анализе указаны меры политики, которые можно использовать для повышения стоимости возобновляемых источников энергии до уровня, сопоставимого со стоимостью ресурсов ископаемого топлива.

Использование учёта благосостояния при выработке политики

В докладе CWON-2021 представлены не только обновлённые и расширенные показатели благосостояния, но и подробный анализ мер политики, который показывает, как учёт благосостояния может использоваться при выборе вариантов политики. Например, авторы доклада CWON-2021 применяют показатели благосостояния к анализу управления портфелем активов в условиях риска и неопределённости от таких факторов, как изменение климата и глобальная декарбонизация. В докладе CWON-2021 не делается попыток предсказать влияние редких и неожиданных событий с потенциально экстремальными или широкими последствиями, которые могут стать более частым явлением на фоне ожидаемых экологических кризисов (например, изменение климата и утрата биоразнообразия) и которые могут включать такие непредвиденные ситуации, как, например, пандемия COVID-19. Вместо этого авторы доклада CWON-2021 помогают нам понять неопределённость и действовать в её условиях, предлагая варианты будущей динамики показателей благосостояния исходя из нескольких возможных сценариев изменения климата и климатической политики. В части человеческого капитала, в докладе CWON-2021 исследуется влияние пандемии COVID-19 и загрязнения атмосферного воздуха, которое служит наглядным примером того, как может быть взаимосвязано управление природными ресурсами и управление человеческими ресурсами. В части ископаемых видов топлива, путём сценарного анализа определяются меры политики, направленные на управление рисками обесценивания активов посредством применения кооперативных и некооперативных стратегий низкоуглеродного развития и корректирующих пограничных углеродных налогов. В докладе CWON-2021 также рассматриваются возможности использования мер экономической политики для стимулирования формирования благосостояния на основе природного капитала, например, рыбных ресурсов и возобновляемых источников энергии.

Традиционные показатели устойчивости налогово-бюджетной сферы не учитывают важные факторы, влияющие на благосостояние, например истощение природного капитала и его деградация, и даже уничтожение произведённых активов в результате стихийных бедствий. Так, например, поступления в государственный бюджет могут быть неустойчивыми, если их источником является добыча невозобновляемых запасов, таких как ископаемые виды топлива, или если их источником являются ненадлежащим образом управляемые ресурсы, такие как рыбные запасы, подвергающиеся чрезмерному освоению, или объекты имущества в районах, подверженных наводнениям или циклонам. В новом анализе вызовов, обусловленных голландской болезнью и ресурсной зависимостью, показывается, как страны могут смягчить эти риски и подготовиться к снижению спроса на ископаемые виды топлива. Благодаря тому, что показатели благосостояния содержат информацию об активах, лежащих в основе источников поступлений в государственный бюджет, они могут способствовать формированию более устойчивой политики в налогово-бюджетной сфере.

Предстоящая работа и открытые вопросы

В представленном анализе рассматривается потенциальное воздействие изменения климата на стоимость активов, однако в показатели CWON пока ещё не входит стоимость услуг по накоплению или поглощению углерода в качестве компонента благосостояния, представленного биологическими экосистемами (например, лесами, почвами и океанами). Кроме того, в стоимости ископаемых видов топлива не учитываются социальные издержки, связанные с выбросами углерода. Для измерения физических углеродных балансов существуют обширные данные по разным странам, однако окончательное согласие относительно порядка отражения стоимости услуг по регулированию климата в СЭЭУ пока не достигнуто.

В будущих изданиях доклада CWON его авторы также будут стремиться отразить влияние социального капитала и биоразнообразия на стоимость активов в основных показателях благосостояния. Прогресс в этих направлениях имеет определённые особенности. Биоразнообразие и социальный капитал по мнению Дасгупты (2021) являются положительными характеристиками активов, т. е. качеством, которое придаёт ценность другим активам, а не активами как таковыми. Включить социальный капитал в основные денежные показатели может быть непросто, но, возможно, новые методы его оценки приведут к появлению важных индикаторов, дополняющих показатель изменений общего благосостояния на душу населения. В настоящее время показатели благосостояния не отражают в полной мере воздействие на возобновляемый природный капитал, в случаях, когда речь идёт о том, что в результате потерь и деградации экосистемы стоят на грани потенциально необратимых изменений, способных спровоцировать природные катастрофы в масштабах, которые не укладываются в концептуальный аппарат традиционной экономической науки.

Кроме того, повышение качества данных, в том числе данных, полученных методами дистанционного зондирования, открывает возможности для более детальных оценок благосостояния в территориальном и временном плане. Например, если показатели благосостояния будут представлены в разбивке по субнациональным субъектам, специалисты по разработке политики смогут увидеть, насколько неравномерным является распределение благосостояния и различных активов по всей стране, а также динамику этих параметров. Такие данные и анализ могут служить ориентиром для принятия решений и на местном уровне.

В докладе CWON-2021 изложены некоторые основные выводы из новых, расширенных показателей благосостояния – наиболее полных и совместимых с СНС показателей благосостояния на сегодняшний день. Представленный анализ и обилие данных, которые доступны через Интернет, представляют собой богатый инструментарий для специалистов по разработке политики. Для анализа тенденций в отдельных странах и на протяжении определённого периода времени, а также для сравнения тенденций в разных странах одной группы можно использовать инструменты программы Excel и средства интерактивной визуализации данных. При этом представление благосостояния в разбивке по отдельным активам, объёмным показателям и показателям удельной стоимости может способствовать дальнейшему повышению качества решений о формировании благосостояния в интересах будущего.

Устойчивое процветание требует коллективных действий на местном, национальном и глобальном уровнях

«Зелёное», устойчивое и инклюзивное восстановление после вызванного пандемией экономического кризиса требует срочного изменения подхода местных и национальных органов государственной власти к управлению человеческим, природным и произведённым капиталом. Оно также требует международных действий и сотрудничества в беспрецедентных масштабах, включая действия по решению проблемы изменения климата, утраты биоразнообразия и других глобальных проблем. Иными словам, необходимо объединение усилий как на уровне мер внутренней политики стран, так и на уровне международных соглашений о налогообложении внешних эффектов, например выбросов углерода, или соглашений об устойчивом управлении трансграничными активами, например рыбными или водными ресурсами.

Неотложной задачей становится выработка мер политики, включая налогообложение выбросов углерода и введение платежей за экосистемные услуги, направленных на обеспечение чёткого отражения социальных издержек, связанных с выбросами углекислого газа, и стоимости природных услуг по регулированию глобального климата в рыночных ценах. Если воздействие и издержки для общества, вызванные загрязнением окружающей среды и изменением климата, не учитываются, то ресурсы ископаемого топлива оказываются переоценёнными на рынке. Одновременно активы, которые могут помочь в деле смягчения последствий изменения климата, например лесные экосистемы, оказываются недооценёнными.

Органы государственной власти – не единственные действующие лица, играющие важную роль. Управлением активами занимаются частные лица, компании и инвесторы, и их решения могут заметно повлиять на ситуацию. Так, например, финансовые рынки начали серьёзно воспринимать устойчивое развитие как вопрос, которому необходимо уделять внимание в процессе принятия решений. В частности, это проявляется в значительном прогрессе во внедрении оценки соблюдения ESG-принципов (экологических, социальных и управленческих) в процесс принятия инвестиционных решений. Однако в практике оценки ESG-принципов нередко используются показатели, которые излишне акцентируют внимание на физических параметрах окружающей среды (например, площадь лесного покрова в гектарах), но при этом недооценивается значение стоимости активов и долгосрочных экономических выгод от устойчивого управления природными ресурсами (которые, к примеру, отражаются в показателях природного капитала в докладах CWON). Данные о благосостоянии могут дополнить ESG-показатели сведениями об изменении величины природного капитала в денежном выражении на уровне отдельных стран. Результаты можно использовать, например, для составления суверенных ESG-рейтингов.

Повысив качество управления, измерения и оценки природных ресурсов, мы можем дать нашей природной среде возможность сохранять устойчивость и улучшать наше благополучие. Признав важность человеческого капитала, мы можем отойти от зацикленности на краткосрочных прибылях и доходах и сделать приоритетом инвестиции в подготовку кадров и здоровое население для обеспечения непрерывного процветания. Принимая во внимание распределение благосостояния, мы можем обеспечить более инклюзивный и устойчивый рост материального благополучия. Экономическое развитие, благополучное существование человека и природа могут дополнять друг друга – более того, к ним необходимо относиться как к взаимодополняющим компонентам, ведь от этого зависит процветание человечества на нашей планете.

ТАБЛИЦА PS.1 Матрица мер политики

Дополнительная информация	Измерение и отслеживание уровня благосостояния	Меры поддержки инвестиций в благосостояние	Меры по увеличению стоимости благосостояния	Диверсификация активов для управления рисками
Глава 5		✔	✔	
Глава 1			✔	
Глава 6			✔	
Глава 6	✔			
Глава 5	✔			✔
Глава 14	✔			
Главы 9, 10, 11		✔		✔
Главы 9, 11			✔	✔
Глава 12		✔		✔
Главы 7, 8, 12		✔	✔	
Главы 9, 11		✔		✔
Глава 6		✔	✔	
Главы 9, 11		✔		
Глава 10		✔	✔	

ТАБЛИЦА PS.1 Матрица мер политики

Активы	Приоритетные области для мер политики
Возобновляемый природный капитал	• Леса: Меры политики и инвестиции, направленные на предупреждение обезлесения и деградации лесов, могут способствовать увеличению стоимости общего благосостояния в части природного капитала, особенно в странах с низким уровнем доходов и доходами ниже среднего уровня, в которых в целом наблюдается сокращение стоимости древесины в лесах и лесных экосистемных услуг на душу населения. Механизмы, которые позволяют показать полную стоимость лесных экосистемных услуг, могут способствовать защите лесов и их устойчивому использованию, а не только в качестве источника древесины и под сельскохозяйственные нужды. • Важнейшими услугами, обеспечиваемыми лесами и другими экосистемами, являются накопление (показатель запасов) и поглощение (показатель движения запасов) углерода. На сегодняшний день рынки всё ещё не отражают стоимость этих услуг в обычно устанавливаемых ценах на выбросы углерода. Принятие мер внутренней политики, направленных на установление цены на выбросы углерода, в дополнение к разработке международно сопоставимых стандартов учёта, совместимых с СЭЭУ, может открыть путь к возникновению глобального спроса и готовности платить за экосистемные услуги по накоплению и поглощению углерода и остановить чрезмерную эксплуатацию лесов для получения древесины или сведение лесов. • Морские рыбные ресурсы: Реформирование механизмов и изменение целей субсидирования рыболовства, согласование устойчивых квот на вылов рыбы, а также пополнение и мониторинг рыбных запасов – всё это может помочь предотвратить чрезмерный вылов рыбы и истощение рыбных запасов, от которых особенно сильно страдают жители прибрежных районов. • Мангровые заросли: Доходность инвестиций в восстановление и сохранение мангровых зарослей должна учитывать как стоимость экосистемных услуг, предоставляемых ими экономике, так и стоимость произведённого капитала, который они защищают от наводнений и штормовых приливов, особенно в свете возрастания этих рисков на фоне последствий изменения климата. • Сельскохозяйственные земли: Странам со значительной долей пахотных угодий в структуре благосостояния, уязвимым к воздействию изменения климата на урожайность, следует управлять этим риском путём диверсификации своего портфеля активов, инвестирования в другие возобновляемые активы и/или человеческий или произведённый капитал. • Возобновляемые источники энергии: Показатели стоимости активов в сфере возобновляемых источников энергии необходимо включить в СНС и СЭЭУ, и странам следует указывать в национальных балансах конкретную стоимость таких активов точно так же, как они в настоящее время указывают стоимость запасов ископаемых видов топлива.
Невозобновляемый природный капитал	• Странам с большими запасами ископаемых видов топлива следует управлять рисками, связанными с глобальной декарбонизацией и обесцениванием активов, посредством международного сотрудничества и диверсификации активов, избегая диверсификации только за счёт развития углеродоёмкого сегмента переработки. Инструментами политики могут служить налогообложение в энергетике (или сокращение субсидий в энергетике) в целях более полного отражения экологических издержек, связанных с ископаемыми видами топлива. Такие меры политики также могут помочь в управлении внешними рисками, включая корректирующие пограничные углеродные налоги и другие тарифные и нетарифные торговые барьеры для товаров, оказывающих значительное негативное воздействие на окружающую среду. • Необходим прозрачный режим получения ренты от невозобновляемых природных ресурсов (особенно нефти, газа и минералов) и её реинвестирования в устойчивые формы благосостояния, включая государственную инфраструктуру, «зелёный» произведённый капитал, возобновляемые природные ресурсы и человеческий капитал (подготовка кадров, здравоохранение), в целях поддержки устойчивого процветания.
Человеческий капитал	• Инвестиции в образование девочек могут повысить как уровень благосостояния в части человеческого капитала, так и равномерность его распределения. Это может быть особенно актуально для стран со слишком неравным распределением человеческого капитала, например, согласно оценкам в докладе CWON, в том числе для некоторых стран, богатых ресурсами. • Инвестиции в образование и здравоохранение, включая меры политики и мероприятия по снижению воздействия загрязнения атмосферного воздуха на население, могут привести к увеличению стоимости человеческого капитала, а также повысить уровень благополучия и производительность.
Произведённый капитал	• Капитальные активы государственного сектора (например, инфраструктура): Странам с дефицитом капитала следует использовать доходы от невозобновляемых природных ресурсов (нефть, газ и минералы) для инвестирования в государственную инфраструктуру. • Риски для стоимости произведённого капитала, например инфраструктуры и городов, в связи со штормами и наводнениями могут быть смягчены путём увеличения инвестиций в природные ресурсы, такие как защитные мангровые заросли. • Доходы от невозобновляемых природных ресурсов можно инвестировать в произведённый капитал в целях улучшения инвестиционной среды; этот подход, известный как «инвестирование в инвестирование», способствует как диверсификации активов и уходу от зависимости от невозобновляемых природных ресурсов, так и повышению устойчивости экономики. • Меры политики в налогово-бюджетной сфере должны быть направлены на предотвращение неоправданного накопления произведённого капитала в секторах, подверженных рискам низкоуглеродного перехода, и поощрять накопление произведённых активов, устойчивых к последствиям изменения климата.

Источник: Расчёты сотрудников Всемирного банка.

Примечание: СЭЭУ = Система эколого-экономического учёта; СНС = Система национальных счетов.

Примечание

1. *Доклад «Изменение уровня благосостояния наций - 2021», данные, лежащие в основе расчёта показателей благосостояния, и другие ресурсы доступны по следующему адресу:* http://worldbank.org/cwon.

Список литературы

Dasgupta, P. 2021. *The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review*. London: HM Treasury. (Дасгупта П., 2021. «Экономика биоразнообразия: Обзор Дасгупты». Лондон: Королевское Казначейство.)