



Сессия 2014 года

Пункт 13 предварительной повестки дня*

Региональное сотрудничество

Резюме обзора экономического и социального положения в Азиатско-Тихоокеанском регионе, 2014 год

**Записка секретариата Экономической и Социальной
Комиссии для Азии и Тихого Океана****

Резюме

По прогнозам, в 2014 году средние темпы роста в развивающихся странах Азиатско-Тихоокеанского региона несколько возрастут. Вместе с тем, принимая во внимание разнообразие существующих в регионе условий, можно ожидать, что показатели роста в субрегионах и странах будут различаться.

Ускорению роста в регионе препятствует ряд факторов. Во-первых, на экспорте и состоянии финансовых рынков региона продолжают негативно сказываться низкие темпы роста в развитых странах. Во-вторых, дополнительным препятствием на пути восстановления ряда стран в регионе является значительный отток капитала, вызванный постепенным сворачиванием мер по насыщению экономики денежной массой в Соединенных Штатах Америки. В-третьих, страны, особенно некоторые более крупные развивающиеся страны, сталкиваются с рядом внутренних проблем, включая неразвитость инфраструктуры, крупный бюджетный дефицит, рост инфляционного давления и усиление и сохранение неравенства.

В условиях отсутствия благоприятных перспектив для роста решающее значение для обеспечения всеобъемлющего роста и устойчивого развития приобретают производительные государственные расходы. Для этого необходимо расширить возможности для маневра в бюджетной сфере, что является непростой задачей, изучению которой посвящен «Обзор экономического и социального положения в Азиатско-Тихоокеанском регионе, 2014 год». В нем анализируются

* E/2014/1/Rev.1, приложение II.

** Задержка с представлением настоящего документа объясняется тем, что к крайнему сроку представления документов в конференционные службы не были получены данные за 2014 год.



ются пути, следуя которыми, страны смогут увеличить объем налоговых поступлений, и при этом принимается во внимание тот факт, что в большинстве стран региона налоги зачастую не являются ни достаточными, ни справедливыми. По приводимым в «Обзоре» оценкам, многие страны обладают значительным налоговым потенциалом. Его использование позволит увеличить налоговые поступления в некоторых из них на 70 процентов или на большую величину.

Увеличению налоговых поступлений может способствовать ряд мер в области политики, включая, в частности, расширение налоговой базы и оптимизацию ставок налогов для повышения собираемости налогов. Дополнительным стимулом станет укрепление регионального сотрудничества в налоговой области, которое будет способствовать пресечению налоговой конкуренции и незаконного перевода средств.

В «Обзоре» утверждается, что для борьбы с уклонением от налогов и налоговым мошенничеством необходимо повысить эффективность и прозрачность в работе налоговых органов. В нем предлагается ряд вариантов политики для поэтапной реорганизации налоговой политики и работы налоговых органов и указывается на необходимость создания специальных налоговых судов для оперативной борьбы с налоговым мошенничеством. В нем также обосновывается необходимость создания под эгидой Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана Азиатского налогового форума для наблюдения за соблюдением налогового законодательства в странах-членах и публикации регулярных обзоров налоговых реформ в целях унификации налоговых правил и обмена передовым опытом.

Комиссия, возможно, пожелает обсудить вопросы и предложения в отношении вариантов политики, изложенные в настоящем документе, и рассмотреть вопрос о том, как сделать так, чтобы эти предложения еще больше отвечали общим интересам государств-членов.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Отсутствие благоприятных условий для ускорения роста	6
A. На положении региона сказываются низкие темпы роста в развитых странах и проводимая ими политика	6
B. Внутренние факторы, препятствующие росту	6
C. Перспективы в области роста и инфляции в регионе	7
D. Постепенное оживление торговли	9
E. Позитивный прогноз в отношении прямых иностранных инвестиций	10
III. Социально-экономическое положение	11
A. Равномерный прогресс в увеличении числа и повышении качества рабочих мест все еще отсутствует	11
B. Неравенство подрывает поступательный характер роста	13
IV. Варианты политики для решения проблем	13
A. Производительные государственные расходы в поддержку устойчивого роста	13
B. Инвестиции в молодежь	16
C. Смягчение рисков, связанных с нестабильностью потоков капитала	17
V. Мобилизация внутренних ресурсов: варианты расширения возможностей для маневра в бюджетной сфере	19
A. Контроль за налоговыми поступлениями	22
B. Варианты политики для увеличения налоговых поступлений	24

I. Введение

1. По прогнозам, в 2014 году средние темпы роста в развивающихся странах Азиатско-Тихоокеанского региона возрастут до 5,8 процента¹. Этот показатель всего на 0,2 процентных пункта превышает показатели 2013 года. Принимая во внимание разнообразие существующих в регионе условий, можно ожидать, что показатели роста в субрегионах и странах будут существенно различаться. Ожидается, что в странах Южной и Юго-Западной Азии и в развивающихся странах Тихоокеанского региона темпы роста повысятся, тогда как в других субрегионах показатели роста останутся на прежнем уровне или снизятся.

2. Хотя развивающиеся страны Азиатско-Тихоокеанского региона остаются опорой глобального экономического подъема, ускорению их экономического роста препятствуют факторы как внешнего, так и внутреннего характера. В дополнение к низким темпам восстановления в странах с развитой экономикой трудности для ряда стран создает отток капитала, вызванный пересмотром денежно-кредитной политики в Соединенных Штатах Америки. В некоторых крупных развивающихся странах региона существуют также внутренние структурные препятствия для роста.

3. На темпах роста и макроэкономической стабильности в регионе по-прежнему сказываются низкие темпы роста в развитых странах и проводимая этими странами политика. Опасения, вызванные постепенным сворачиванием Федеральной резервной системой Соединенных Штатов мер по насыщению экономики денежной массой (в рамках программы выкупа облигаций), спровоцировали значительную дестабилизацию рынков капитала сначала в сентябре 2013 года, а затем в январе 2014 года. В ответ на это страны стали проводить политику, предусматривающую, в частности, снижение валютных курсов, использование резервов иностранной валюты и повышение уровня процентных ставок.

4. В 2013 году на положении некоторых крупнейших стран региона сказывались также трудности внутреннего характера, в том числе неразвитость инфраструктуры, крупный бюджетный дефицит, нарастание инфляционного давления, создание недостаточного числа качественных рабочих мест в формальном секторе и усиление неравенства. Отсутствие благоприятных внутренних условий для роста в регионе подчеркивает важность производительных государственных расходов в поддержку всеохватного роста и устойчивого развития. Одна из принципиальных трудностей в этом отношении связана с финансированием необходимых программ в области развития.

5. В «Обзоре» подробно изучается вопрос о способах мобилизации внутренних ресурсов и особенно о путях расширения возможностей для маневра в бюджетной сфере. В частности, странам необходимо повысить собираемость налогов, поскольку нынешний уровень налоговых поступлений не является ни достаточным, ни справедливым. Анализ уровня и структуры существующих налоговых поступлений в отдельных странах региона наглядно свидетельствует о том, что в некоторых из них имеется значительный неиспользуемый налоговый потенциал. Задействование этого потенциала позволит поднять налоговые поступления в ряде стран на 70 процентов или на большую величину. Не-

¹ Все прогнозы и данные приведены по состоянию на 17 апреля 2014 года.

которые налоговые изъятия и льготы являются полезными, однако многие из них являются контрпродуктивными и ведут к снижению налоговых поступлений. Кроме того, в случаях, когда иностранные инвесторы не могут предложить никаких дополнительных выгод по сравнению с отечественными инвесторами, предоставление им льготного налогового режима ведет к созданию неоправданных конкурентных преимуществ в ущерб местным компаниям.

6. Увеличению налоговых поступлений может способствовать ряд мер в области политики. К ним относятся, например, расширение налоговой базы, оптимизация ставок налогов для повышения собираемости налогов, оперативная борьба с уклонением от уплаты налогов и налоговым мошенничеством и повышение эффективности и прозрачности в работе налоговых органов. В этой связи в «Обзоре» предлагаются наброски стратегии для поэтапной реорганизации налоговой политики и работы налоговых органов, включая создание специальных налоговых судов. В нем также отмечается, что повысить уровень налоговых поступлений странам позволит укрепление регионального сотрудничества, которое будет способствовать пресечению налоговой конкуренции и незаконного перевода средств. В этой связи в «Обзоре» предлагается создать под эгидой Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) Азиатский налоговый форум.

7. Приводимое ниже резюме «Обзора» состоит из четырех разделов. В разделе II более подробно рассматриваются трудности, с которыми сталкивается регион. В начале раздела приводится анализ перспектив экономического роста в развитых странах и возможного влияния на регион политики, проводимой развитыми странами. Затем в нем обсуждаются перспективы в области роста и инфляции в регионе, в том числе в некоторых крупных странах региона. После этого дается обзор перспектив, связанных с региональной торговлей и прямыми иностранными инвестициями. В разделе III обсуждаются некоторые крупные социально-экономические проблемы в регионе, такие как проблема создания рабочих мест и их качества и сохраняющаяся проблема неравенства. В разделе IV содержатся рекомендации в отношении политики для решения некоторых из этих проблем. К ним относятся производительные государственные расходы для непосредственной поддержки роста в краткосрочной перспективе при одновременном решении проблем структурного характера, влияющих на рост в долгосрочной перспективе; меры по борьбе с безработицей среди молодежи, что является особенно важной частью работы по созданию рабочих мест; и стратегии по смягчению рисков, связанных с нестабильностью финансовых потоков.

8. В разделе V более подробно говорится о содержащихся в «Обзоре» выводах в отношении способов расширения возможностей для маневра в бюджетной сфере. В начале раздела разъясняется, почему увеличение налоговых поступлений может стать наиболее перспективным способом расширения возможностей для маневра в бюджетной сфере в регионе, и объясняется, почему структура налоговых поступлений имеет такое же важное значение, как и их объем. После этого дается оценка налогового потенциала в отдельных странах региона, причем особо выделяются те страны, в которых нынешняя величина налоговых поступлений меньше той суммы, которая теоретически может быть получена с учетом структуры экономики этих стран. В конце раздела предлагаются варианты политики, которые могут позволить странам увеличить налоговые поступления.

II. Отсутствие благоприятных условий для ускорения роста

A. На положении региона сказываются низкие темпы роста в развитых странах и проводимая ими политика

9. В 2013 году на росте в регионе отразились низкие темпы роста в крупных развитых странах, а именно в Соединенных Штатах, странах еврозоны и в Японии. Сохранение в этих странах низких темпов экономического подъема будет, учитывая их важность для торговых и инвестиционных связей, оставаться проблемой для региона. Задача существенного повышения темпов роста в крупных развитых странах в ближайшем будущем не имеет простого решения. В условиях сохраняющейся высокой безработицы резкое увеличение потребительского спроса в Соединенных Штатах и в странах еврозоны представляется маловероятным. В 2013 году на финансовых рынках стран еврозоны царил относительное спокойствие, тем не менее всякое снижение доверия со стороны инвесторов к результатам урегулирования задолженности чревато макроэкономической дестабилизацией. Кроме того, в отношении возможности дефляции в еврозоне высказываются различные мнения². Что касается Азиатско-Тихоокеанского региона, то перспективы роста в Японии будут определяться результатами продолжающейся программы реформы, в том числе тем, какие варианты политики будут выбраны для изменения экономической структуры страны, и принятым в апреле 2014 года решением о повышении ставки налога с оборота.

10. За счет побочного эффекта от сворачивания мер по насыщению экономики денежной массой в Соединенных Штатах существенное воздействие на регион оказывала также политика, проводившаяся развитыми странами. В январе 2014 года имел место отток капитала из стран региона. Наиболее крупным падением фондовых рынков было в Турции (7,7 процента) и в Индии (4,4 процента). Это произошло после того как в третьем квартале 2013 года наблюдался более масштабный отток средств, связанный с существовавшими на финансовых рынках ожиданиями того, что сворачивание мер по денежному насыщению начнется в сентябре 2013 года. В период с июня по август 2013 года наиболее ошутимый спад на фондовом рынке наблюдался в Турции (-25 процентов), а также в Индонезии и Таиланде (около -20 процентов). За один только август 2013 года уровень капитализации фондовых рынков в семи странах региона снизился на 323 млрд. долл. США по сравнению с предыдущим месяцем.

B. Внутренние факторы, препятствующие росту

11. На темпах роста в Азиатско-Тихоокеанском регионе в 2013 году сказались также относительно низкие темпы роста в некоторых крупных странах региона, вызванные внутренними проблемами. Некоторые из основных проблем связаны с неразвитостью инфраструктуры, крупным бюджетным дефицитом, нарастанием инфляционного давления, созданием недостаточного числа рабочих мест в формальном секторе и ростом неравенства.

² International Monetary Fund (IMF), "Euro Area: 'Deflation' Versus 'Lowflation'" (2014).

12. Незрелость инфраструктуры привела к возникновению значительных расхождений в уровнях производственных мощностей. Такие расхождения способствовали нарастанию инфляционного давления. Создание недостаточного числа рабочих мест в формальном секторе и рост занятости в неформальном секторе и малодостойной занятости препятствуют поступательному росту внутреннего спроса в условиях нестабильного внешнего спроса. Исследования подтверждают, что наблюдаемое во всем регионе усиление неравенства вредит экономической стабильности и росту. В «Обзоре» делается вывод о наличии положительной корреляции между неравенством (коэффициент Джини) и задолженностью домашних хозяйств.

13. Относительно низкие по сравнению с докризисным уровнем темпы роста в Китае, Индии и Индонезии сказались на темпах роста в небольших странах в силу доминирующего положения этих крупных стран в региональных производственно-сбытовых цепочках.

С. Перспективы в области роста и инфляции в регионе

14. В 2013 году темпы роста в регионе несколько увеличилась до 5,6 процента с 5,4 процента в 2012 году. Вместе с тем в 2013 году в разных субрегионах наблюдались неодинаковые темпы роста. В субрегионе Восточной и Северо-Восточной Азии, который в значительной степени зависит от торговли, темпы роста в 2013 году несколько повысились и составили 4,2 процента, что было обусловлено более благоприятным прогнозом роста мировой экономики. Наблюдавшееся с 2010 года снижение темпов роста в Китае в 2013 году прекратилось, тогда как в большинстве других стран темпы роста повысились. По прогнозам, в 2014 году в субрегионе в целом будет наблюдаться устойчивый экономический рост, при том что в Китае и Японии возможно некоторое замедление роста. Маловероятно, что в краткосрочной и среднесрочной перспективе Китаю удастся вернуться к докризисным показателям роста, поскольку потребуются дополнительные усилия для достижения сбалансированного роста и повышения доли внутреннего спроса, особенно посредством увеличения потребления. Улучшению перспектив роста в субрегионе в среднесрочной перспективе должны способствовать структурные реформы последнего времени, например осуществляемые в Китае преобразования в направлении создания рыночной системы и предпринимаемые в Республике Корея усилия по стимулированию корпоративных инвестиций и созданию рабочих мест.

15. В 2013 году в Юго-Восточной Азии темпы роста снизились с 5,5 процента в 2012 году до 5 процентов. Рост экспорта сдерживался крайне медленным оживлением мировой экономики, особенно в первой половине года. Снизились также темпы роста внутреннего спроса в крупных странах с формирующейся рыночной экономикой, например в Индонезии в результате ужесточения денежно-кредитной политики в связи с ростом инфляции и «бегством» капитала и в Таиланде вследствие роста задолженности домашних хозяйств и политической неопределенности. В то же время, несмотря на обрушившийся на страну в конце 2013 года тайфун «Хайян», экономика Филиппин росла быстрыми темпами. Высокие темпы роста, отчасти поддерживаемые стабильным притоком иностранных инвестиций, сохранились в наименее развитых странах субрегиона (Камбодже, Лаосской Народно-Демократической Республике, Мьянме и Тиморе-Лешти). Ожидается, что в 2014 году темпы роста в этом субрегионе

практически не изменятся. Повышение спроса на мировых рынках должно способствовать возобновлению роста экспорта и поддержанию роста. Вместе с тем сохранится риск спада, обусловленный нестабильностью конъюнктуры на финансовых рынках, которая в середине 2013 года возросла ввиду возможного сворачивания мер по насыщению экономики денежной массой.

16. В 2013 году в Северной и Центральной Азии было зарегистрировано снижение темпов роста до 2,1 процента по сравнению с 3,8 процента в 2012 году. Снизившийся общемировой спрос на энергоносители, золото и металлы оказывал сдерживающее воздействие на рост в странах, экономика которых носит сырьевую ориентацию, прежде всего в Российской Федерации. В рамках усилий по поддержанию внутреннего спроса в некоторых странах были увеличены государственные расходы, особенно на социальные программы, что негативно сказалось на состоянии бюджетов этих стран. Темпы роста выпуска продукции в странах-чистых импортерах энергоресурсов снизились вследствие сокращения расходов домашних хозяйств в сочетании с уменьшением переводов трудящихся, что отразило замедление экономического роста в Российской Федерации, которая является самой крупной в субрегионе принимающей страной для трудящихся-мигрантов. Ожидается, что в 2014 году в странах субрегиона произойдет дальнейшее снижение показателей роста выпуска продукции, что будет главным образом связано с воздействием сохраняющейся геополитической нестабильности на экономику Российской Федерации, темпы роста которой, по прогнозам, составят всего лишь 1 процент. Учитывая тесные экономические связи других стран субрегиона с Российской Федерацией, можно ожидать, что темпы их роста также снизятся.

17. Темпы экономического роста в Южной и Юго-Западной Азии возросли с 3,4 процента в 2012 году до 3,9 процента в 2013 году. Повысились темпы роста в Индии, на Мальдивских Островах, в Шри-Ланке и Турции. В основе экономического подъема в этих странах лежало увеличение расходов домашних хозяйств, а также устойчивые доходы фермеров и денежные переводы трудящихся-мигрантов. В ряде стран экономической деятельность затруднялась дефицитом энергоносителей. Кроме того, сдерживающими факторами для роста в Афганистане, Бангладеш, Непале и Пакистане стали политическая напряженность и проблемы в области безопасности. Сворачивание мер по насыщению экономики денежной массой в Соединенных Штатах привело к дестабилизации рынков капитала в Индии и Турции, что подчеркнуло слабость таких фундаментальных макроэкономических показателей, как состояние счетов текущих операций, для финансирования значительного дефицита по которым использовались краткосрочные внешние займы. С учетом крупного бюджетного дефицита возможности для маневра в бюджетной сфере представляются ограниченными. В 2014 году в субрегионе прогнозируется дальнейшее ускорение роста, в основе которого будут лежать оживление мировой экономики и увеличение потребления домашних хозяйств и инвестиций. Жизненно важное значение для будущего роста в субрегионе имеет устранение ограничений в сфере предложения, прежде всего дефицита энергоносителей.

18. В 2013 году темпы роста в тихоокеанских островных развивающихся странах снизились с 5,3 процента в 2012 году до 4 процентов главным образом из-за замедления экономического роста в таких богатых ресурсами странах, как Папуа — Новая Гвинея и Соломоновы Острова. Рост выпуска продукции на Фиджи и Самоа сдерживался также стихийными бедствиями. Ожидается,

что некоторое повышение экономических показателей этого субрегиона в 2014 году будет соразмерно оживлению мировой экономики. Возникновению ошутимого дефицита по счетам текущих операций способствовала, как правило, сильная зависимость от импорта продовольствия и топлива в сочетании с ограниченными возможностями для экспорта. В целом, основными препятствиями на пути развития являются слабая ресурсная база, удаленность от мировых рынков, неразвитость системы государственных услуг и высокая уязвимость для стихийных бедствий и изменения климата.

19. В 2013 году во всем регионе наблюдались существенные различия в темпах инфляции. В 2013 году под воздействием подавленного спроса на мировых рынках темпы инфляции в странах-экспортерах, расположенных, например, в Юго-Восточной Азии и в Восточной и Северо-Восточной Азии, либо снизились, либо оставались на прежнем уровне. В большинстве этих стран низкие темпы инфляции позволяли проводить либеральную денежно-кредитную политику, причем уровень учетных ставок в 2013 году не менялся или снизился по сравнению с показателями предыдущего года. Вместе с тем в Южной и Юго-Западной Азии темпы инфляции были в целом высокими, в связи с чем некоторые страны субрегиона стали проводить более жесткую кредитно-денежную политику. В 2014 году в регионе в целом прогнозируются умеренные темпы инфляции. В то же время некоторые крупные страны, например Индия, Индонезия и Пакистан, вновь столкнутся с серьезным инфляционным давлением.

D. Постепенное оживление торговли

20. В связи с улучшением среднесрочных перспектив развития глобальной торговли в условиях продолжающегося подъема в крупных развитых странах в 2014 году экспорт из этого региона, как предполагается, начнет расти. Одним из важнейших факторов, который препятствует дополнительному улучшению перспектив развития торговли, являются ограниченные успехи в рамках Дохинского раунда многосторонних торговых переговоров. Многосторонняя торговая система остается раздробленной, что наглядно подтвердила девятая сессия Конференции министров Всемирной торговой организации, которая была проведена в 2013 году на острове Бали, Индонезия. Кроме того, проведенный ЭСКАТО анализ показывает, что в настоящее время росту экспорта из региона во многом препятствуют нетарифные меры торгового протекционизма в общемировом масштабе и в регионе, а также значительные торговые издержки.

21. В последние годы рос объем внутрирегиональной торговли, чему способствовало углубление торговой интеграции на основе унификации правил и стандартов. Это, в частности, отчетливо видно на примере отношений Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) с другими странами региона. Одним из факторов, имеющих важнейшее значение для торговых отношений в регионе, будет проводимая Китаем политика реформ для повышения качества роста за счет его переориентации с экспорта и инвестиций на внутреннее потребление. Это сулит немалые выгоды для стран-экспортеров в регионе, особенно для экспортеров потребительских товаров.

22. Поводом для беспокойства остается низкая доля наименее развитых стран в торговле в Азиатско-Тихоокеанском регионе. На эти страны приходится всего 0,7 процента от общего объема экспорта из региона, стоимостной объем кото-

рого в 2012 году составил 50 млрд. долл. США. В связи с этим особенно важное значение приобретает дальнейшая интеграция наименее развитых стран в региональные производственно-сбытовые цепочки путем предоставления им преференциального доступа на рынки и повышения их производственного потенциала. Одновременно с этим для усиления торговой интеграции стран и субрегионов необходимо содействовать формированию более прочных связей за счет совершенствования физической и социальной инфраструктуры.

Е. Позитивный прогноз в отношении прямых иностранных инвестиций

23. В 2013 году приток прямых иностранных инвестиций в развивающиеся субрегионы Азиатско-Тихоокеанского региона несколько возрос³. В условиях роста значимости стран АСЕАН и Китая в качестве получателей инвестиций развивающийся Азиатско-Тихоокеанский регион оставался крупнейшим из всех регионов мира получателем прямых иностранных инвестиций, на долю которого приходилась почти четверть общемирового объема прямых иностранных инвестиций. Что касается развивающихся субрегионов Азиатско-Тихоокеанского региона, то наибольший объем прямых иностранных инвестиций по-прежнему приходился на Восточную и Северо-Восточную Азию, хотя доля Юго-Восточной Азии также растет. На развивающиеся тихоокеанские страны приходится менее 1 процента ввозимых в регион прямых иностранных инвестиций. Кроме того, растет объем потоков прямых иностранных инвестиций внутри Азиатско-Тихоокеанского региона. Особенно привлекательными для азиатских инвесторов являются страны АСЕАН и Китай. В то же время объем ввезенных в 2012 году в наименее развитые страны прямых иностранных инвестиций составил всего порядка 5,5 млрд. долл. США.

24. Вызывают озабоченность сокращение прямых иностранных инвестиций в развитие новых производств и возможные последствия прямых иностранных инвестиций в сельское хозяйство. Прямые иностранные инвестиции в развитие новых производств, как правило, связаны с большим количеством прямых выгод по сравнению с трансграничными слияниями и поглощениями, поскольку они способствуют привлечению капитала за счет создания производственных объектов. В некоторых случаях прямые иностранные инвестиции в сельском хозяйстве приводили к вытеснению мелких собственников и нанесению ущерба окружающей среде. Всемирный банк особо отмечает опасность такой практики приобретения земельной собственности, при которой игнорируются права местного населения и не учитывается возможность манипулирования мелкими собственниками со стороны инвесторов⁴. Для защиты от действий по инвестированию в земельную собственность или приобретению земельной собственности в спекулятивных целях и для предупреждения ухудшения состояния окружающей среды должна проводиться надлежащая политика.

25. В дополнение к прямым иностранным инвестициям в качестве источника валютных поступлений все чаще выступают денежные переводы и поступления от туризма. К 2013 году объем денежных переводов в развивающиеся

³ United Nations Conference on Trade and Development *Global Investment Trends Monitor*, No. 15, 28 January 2014.

⁴ World Bank, "Land and Food Security" (2012).

страны Азиатско-Тихоокеанского региона вырос с 49 млрд. долл. США в 2000 году до 265 млрд. долл. США. Азиатско-Тихоокеанский регион остается крупнейшим в мире регионом-получателем денежных переводов как в абсолютном, так и в относительном выражении. Поступления от международного туризма увеличились со 169 млрд. долл. США в 2004 году до 320 млрд. долл. США в 2013 году. Для многих стран региона, особенно для тихоокеанских государств, характерна значительная зависимость от сектора туризма и смежных услуг, доля которых в валовом внутреннем продукте доходит до 20 процентов.

26. В связи с этим денежные переводы и туризм вполне могут сыграть значительную роль в процессе развития в регионе. Вместе с тем директивным органам следует принимать во внимание и возможные недостатки, такие как «утечка мозгов» и неблагоприятные социально-экологические последствия. Например, экспорт рабочей силы может усугубить проблему «утечки мозгов» и, если не использовать денежные переводы в качестве источника средств для производительных инвестиций, привести к усилению неравенства. Точно так же неконтролируемое развитие туризма может иметь негативные экологические и социальные последствия.

III. Социально-экономическое положение

A. Равномерный прогресс в увеличении числа и повышении качества рабочих мест все еще отсутствует

27. Ввиду основных социально-экономических проблем, с которыми сталкивается регион, серьезную озабоченность во многих странах вызывает малое число рабочих мест, создаваемых в формальном секторе. Как до, так и после кризиса рост ВВП в странах региона не сопровождался соразмерным увеличением занятости в формальном секторе. Отчасти это объясняется как влиянием научно-технического прогресса и замещением труда, так и характером и структурой экономического роста, который не опирался на широкий процесс развития всей экономики в целом.

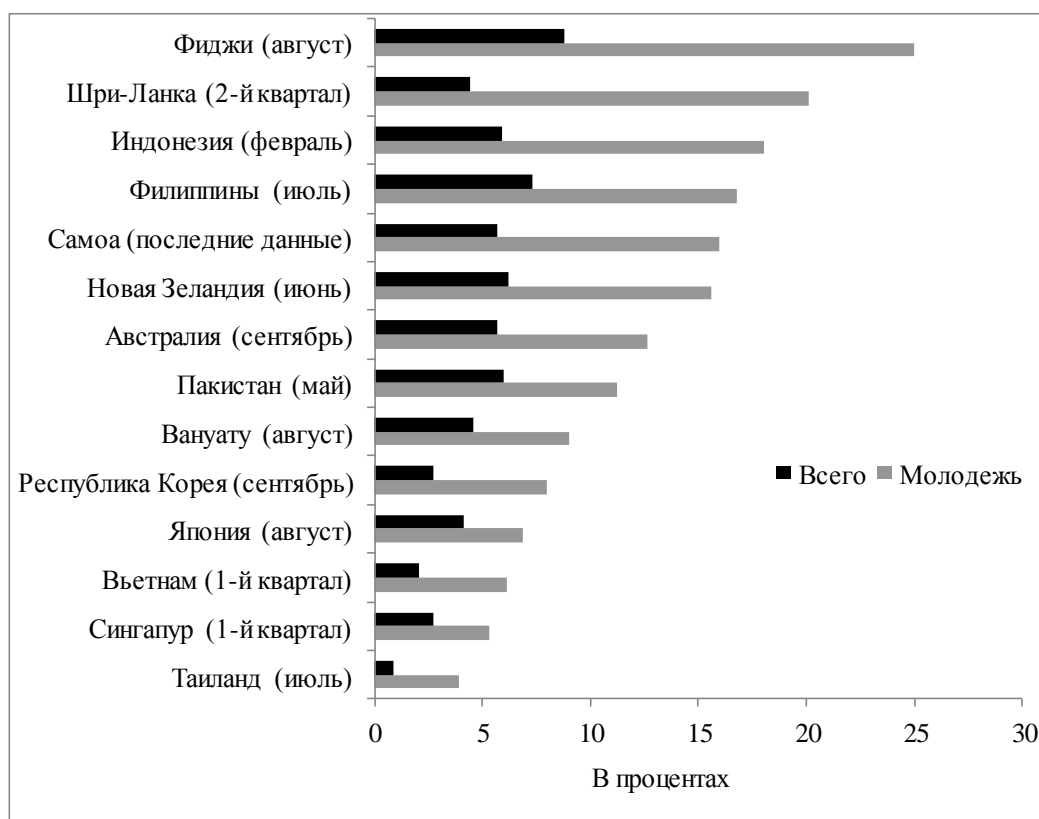
28. Существует также озабоченность относительно качества рабочих мест. Большинство работников в регионе составляют самостоятельно занятые работники или работники семейных предприятий в неформальном секторе, которые располагают ограниченными возможностями в плане поиска более продуктивной и надежной работы с твердым заработком. Кроме того, в регионе высока доля лиц, которые выполняют самую низкооплачиваемую работу. Численность работающих бедняков, которые зарабатывают менее 2 долл. США в день, является самой высокой в Южной и Юго-Западной Азии. Такая большая доля малоимущих трудящихся и лиц, имеющих малодостойную работу, является наглядным проявлением отсутствия экономических и социальных возможностей.

29. С особыми трудностями при поиске достойной и продуктивной работы сталкиваются молодые люди (см. диаграмму I ниже). Уровень безработицы среди молодежи в регионе почти в три раза превышает уровень безработицы среди взрослого населения. Высокий уровень безработицы среди молодежи в регионе объясняется множеством причин. К ним относится не только нехватка достойных и продуктивных рабочих мест, но и несоответствие уровня образо-

вания требованиям работодателей, низкий показатель завершения обучения в средней школе, гендерная дискриминация и высокий уровень запросов молодежи. В настоящее время многие страны располагают потенциальным демографическим дивидендом. Вместе с тем, чтобы реализовать этот дивиденд, им необходимо обеспечить производительную занятость постоянно растущего числа молодых людей, особенно молодых женщин.

Диаграмма I

Общий уровень безработицы и уровень безработицы среди молодежи в отдельных странах Азиатско-Тихоокеанского региона, данные за 2013 год или последние имеющиеся данные



Источники: Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), на основе данных Международной организации труда и данных национальных обследований рабочей силы. Информация о странах Тихоокеанского региона получена от секретариата Тихоокеанского сообщества.

Примечание: Общий показатель охватывает лиц в возрасте 15 лет и старше; показатель по молодежи охватывает лиц в возрасте от 15 до 24 лет, за исключением Пакистана (15–19 лет) и Сингапура (15–29 лет); показатели не скорректированы с учетом сезонных колебаний.

В. Неравенство подрывает поступательный характер роста

30. Еще одной важнейшей социально-экономической проблемой региона является неравенство. Индекс неравенства доходов (индекс Джини) по региону в целом увеличился с 33,5 в 1990-е годы до 37,5 в 2010 году. На протяжении последних десятилетий увеличение индекса Джини наблюдалось во многих крупных странах. Особую обеспокоенность вызывает проблема гендерного неравенства. С гендерным неравенством неразрывно связана характерная для всего региона проблема гендерного насилия. Наличие этих проблем по-прежнему является препятствием для полномасштабного участия женщин в общественной жизни и затрагивает благополучие не только самих женщин, но и их семей и тех, кто их окружает, и может нарушить социально-экономическую стабильность.

31. Высокие уровни неравенства доходов наносят серьезный ущерб социально-экономическим достижениям. Так, во многих странах региона поправка на неравенство доходов приводит к значительному снижению показателя ВВП на душу населения. Индекс социального развития ЭСКАТО⁵, в котором учитывается уровень образования и продолжительность жизни, свидетельствует о том, что в ряде стран с формирующейся рыночной экономикой и стран с низким уровнем дохода неравенство также самым серьезным образом сказывается на социальном развитии.

32. Проведенный ЭСКАТО анализ национальных данных о задолженности домашних хозяйств и неравенстве по 81 развивающейся стране мира, включая 26 стран региона, охватывающих послекризисный период, свидетельствует о наличии положительной корреляции между неравенством и задолженностью домашних хозяйств. Этот вывод согласуется с последними исследованиями Международного валютного фонда (МВФ)⁶. В условиях замедления роста доходов рост потребления более бедных слоев населения осуществляется в кредит, который становится доступным благодаря накоплению в банковской системе богатства слоев населения с более высокими доходами. Такой процесс передачи может вызвать постоянный рост задолженности домашних хозяйств в странах с растущим неравенством, что делает их уязвимыми для внешних потрясений. В условиях превышения расходов домашних хозяйств над их доходами страны все чаще сталкиваются с ростом дефицита по текущим счетам платежного баланса, который усугубляется импортом предметов роскоши более обеспеченными слоями населения.

IV. Варианты политики для решения проблем

А. Производительные государственные расходы в поддержку устойчивого роста

33. Препятствия на пути экономического роста в Азиатско-Тихоокеанском регионе отчасти связаны с низкими темпами экономического роста в развитых

⁵ См. *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2012* (United Nations publication, Sales No. E.12.P.F.9).

⁶ См. Майкл Кумхоф и Ромэн Рансьер, «Неравенство равносильно задолженности», *Финансы и развитие*, том 48, No. 3 (Вашингтон, О.К., МВФ, сентябрь 2011 года).

странах, а отчасти — со структурными факторами долгосрочного характера. Это указывает на необходимость принятия правительствами мер макроэкономической поддержки, имеющих производительный и антициклический характер. Реализация таких мер может поддерживать рост в краткосрочной перспективе и одновременно способствовать устранению структурных препятствий в долгосрочной перспективе. Кроме того, необходимость проведения политики поддержки отечественных инвестиций усилит также продолжающийся отток международного капитала из региона в результате нормализации денежно-кредитной политики в Соединенных Штатах. Ниже дается описание некоторых возможных мер поддержки.

Расходы на социальную защиту

34. Увеличение расходов на цели социальной защиты будет способствовать росту и уменьшению неравенства. Исходя из признания важности и необходимости адекватных систем социальной защиты, в апреле 2009 года Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций принял инициативу по обеспечению минимального уровня социальной защиты, которая была одобрена государствами-членами на Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию. В настоящее время социальная защита является одной из приоритетных тем повестки дня в области развития на период после 2015 года⁷.

35. В последнее время ряд стран региона приступили к проведению политики и осуществлению программ по расширению социального обеспечения. Как видно из «Обзора, 2013 год», между масштабами охвата этих мер в области политики и уменьшением неравенства существует значительная положительная корреляция. Опираясь на данные Всемирного банка⁸, ЭСКАТО приходит к выводу о том, что осуществление в рамках всеобщей системы адресных программ в области социальной защиты и занятости вполне может способствовать уменьшению неравенства. ЭСКАТО разработала «набор средств» в области социальной защиты, который призван стать подспорьем для директивных органов в их усилиях по созданию более прочных и более эффективных систем социальной защиты⁹. С его помощью директивные органы получают возможность выявлять пробелы на национальном уровне и одновременно могут ознакомиться с полезными примерами возможных дальнейших действий.

36. Важной задачей в связи с расширением сферы охвата и углублением социальной защиты будет обеспечение их устойчивого финансирования. Существенно важно обеспечить, чтобы при разработке мер социальной защиты учитывались все бюджетные потребности, обусловленные старением населения. Соответствующий вклад в это дело должен внести и частный сектор, которому необходимо развивать партнерские отношения с правительствами. С привлечением инновационных источников финансирования можно было бы создать ряд

⁷ United Nations (United Nations System Task Force on the Post-2015 United Nations Development Agenda), “Social protection: A development priority in the post-2015 United Nations development agenda: Thematic Think Piece” (2012).

⁸ World Bank, ASPIRE Database, 2014. “*The Atlas of Social Protection - Indicators of Resilience and Equity*”.

⁹ Этот «набор средств» открывает доступ к базе данных по более чем 80 примерам передовой практики в области социальной защиты в развивающихся странах. Подробнее см. www.socialprotection-toolbox.org/.

глобальных и региональных фондов. Региональные инициативы в этой области были предложены в проведенном в 2013 году тематическом исследовании ЭСКАТО.

Расходы на инфраструктуру

37. Правительствам необходимо заняться решением проблемы серьезной нехватки инфраструктурных объектов в регионе. В дополнение к уже существующим потребностям рост численности населения и дальнейшая урбанизация приведут, по прогнозам, к значительному увеличению потребностей в области инфраструктуры. По оценкам, сделанным в ходе проведенного ЭСКАТО в 2006 году исследования, дефицит средств для финансирования инфраструктурных проектов в Азиатско-Тихоокеанском регионе составляет порядка 600 млрд. долл. США в год¹⁰. В более недавнем исследовании, проведенном Азиатским банком развития (АБР) в 2009 году, указывалось, что в период с 2010 по 2020 год соответствующий показатель составит 800 млрд. долл. США в год¹¹. Учитывая, что на протяжении последних 20 лет ежегодные расходы на инфраструктуру составляли в среднем 13 млрд. долл. США и были сосредоточены в менее рискованных областях вложения средств, частный сектор будет не в состоянии самостоятельно покрыть эти потребности.

38. Существующие в регионе формы инвестиций в инфраструктуру могут быть дополнены новым крупномасштабным механизмом кредитования инфраструктурных проектов с использованием государственных ресурсов. Такое региональное учреждение могло бы осуществлять эмиссию ценных бумаг, с тем чтобы центральные банки стран региона могли вкладывать в них свои избыточные средства. Подобный фонд инфраструктурного финансирования мог бы осуществлять координацию привлечения средств из других источников финансирования, например из многосторонних и двусторонних учреждений по вопросам развития и частных финансовых учреждений. Благодаря осуществляемой им поддержке инфраструктурных проектов появились бы возможности для привлечения частных инвесторов. Будучи региональным механизмом, такой фонд мог бы также отслеживать побочное влияние инвестиций внутри региона и осуществлять финансирование важных в экономическом плане трансграничных проектов. Еще одной возможной функцией такого механизма могло бы стать предоставление консультационных услуг и технической помощи в связи с проработкой финансовых аспектов инфраструктурных проектов.

39. Очевидно, что в дополнение к проблеме нехватки финансовых средств встает вопрос о существенном улучшении нормативно-правовой базы для инвестиций в инфраструктуру в большинстве стран региона. В последние годы наблюдалось отсутствие ясности в этом вопросе, и это стало существенным фактором ухудшения инвестиционного климата и, как следствие, сокращения числа новых проектов во многих странах региона. Если в нормативно-правовую базу и политику не внести определенность, то даже при наличии надлежащего финансирования инвесторы будут проявлять осторожность при выборе объектов крупных инвестиций. Политическая нестабильность также не

¹⁰ См. ESCAP, *Enhancing Regional Cooperation in Infrastructure Development Including That Related To Disaster Management* (United Nations publication, Sales No. E.06.II.F.13).

¹¹ Asian Development Bank and Asian Development Bank Institute, *Infrastructure for a Seamless Asia* (Tokyo, 2009).

способствует привлечению частных инвестиций в крупные инфраструктурные проекты.

Расходы на природоохранные мероприятия

40. Правительствам потребуется расходовать средства на решение экологических проблем, которые в противном случае будут затруднять рост в будущем. Экологический ущерб уже сдерживает рост в регионе. Так, по оценкам 2012 года, ухудшение состояния окружающей среды ежегодно обходится Индии почти в 6 процентов ВВП¹². На потенциале экономического развития также сказывается широкомасштабная утрата природных экосистем и биологического разнообразия.

41. Соответствующая политика также необходима для расширения доступа к современным источникам энергии. Использование таких источников может сделать рост более устойчивым и будет способствовать ускорению роста за счет повышения производительности домашних хозяйств. Для расширения доступа к современным источникам энергии несколькими странами были разработаны стратегии вложения средств в энергетическую инфраструктуру, направленные на повышение энергоэффективности и расширение использования возобновляемых источников.

42. Еще одной областью для действий, направленных на обеспечение устойчивого характера роста, является повышение эффективности финансирования борьбы с изменением климата для более эффективного решения проблемы изменения климата. Средства для финансирования борьбы с изменением климата необходимо мобилизовать как в государственном, так и в частном секторах. Государственные финансы можно использовать для создания условий для мобилизации средств частного сектора в целях решения проблем, связанных с изменением климата. В частности, механизмы финансирования борьбы с изменением климата необходимо подключать к формирующейся системе финансирования деятельности в контексте повестки дня в области развития на период после 2015 года.

В. Инвестиции в молодежь

43. Перед странами региона стоит огромная задача обеспечить производительную и достойную занятость самого многочисленного в истории поколения молодежи. Это жизненно важно для реализации демографического дивиденда. В то время как некоторые из этих проблем обусловлены отсутствием адекватных, достойных и продуктивных рабочих мест, многие вливающиеся в ряды рабочей силы молодые люди обладают ограниченным набором навыков или имеют навыки, которые не соответствуют меняющимся требованиям рынка труда.

44. Правительствам необходимо изучить, как происходит развитие молодых людей с самого раннего возраста, и найти способы, с помощью которых можно было бы подготовить их к работе, снабдив достаточным объемом знаний, навыков и опыта. В этом контексте при переходе от среднего к высшему образованию необходимо учитывать возможности и потенциал молодежи. Важное

¹² World Bank, "Diagnostic Assessment of Select Environmental Challenges in India", Report No. 70004 (2013).

значение для эффективной увязки систем обучения, профессиональной подготовки и развития трудовых навыков с требованиями работодателей имеет также активное осуществление программ на рынке труда. Задача расширения доступа к образованию особенно остро стоит перед странами с низким уровнем дохода, в которых вероятность получения высшего образования весьма низка.

45. При совершенствовании систем образования особое внимание следует уделять гендерному неравенству. Хотя за последние годы уровень гендерного неравенства в области образования в регионе снизился, до сих пор сохраняются диспропорции, которые не позволяют в полной мере использовать производительные возможности для роста в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Отставание наблюдается в субрегионе Южной и Юго-Западной Азии, где на десять мальчиков, обучающихся в средней школе, приходится восемь девочек, однако еще большую озабоченность вызывает тот факт, что в высших учебных заведениях на четырех мужчин приходится только три женщины. Получению женщинами образования препятствуют многочисленные факторы, включая бремя работы по дому, ограниченное признание преимуществ, связанных с образованием для девочек и женщин, и негативные социальные и культурные взгляды. Для преодоления таких предрассудков потребуется увеличение инвестиций на цели найма учителей-женщин и адресной поддержки малоимущих семей, с тем чтобы сделать учебные заведения в большей степени ориентированными на женщин.

С. Смягчение рисков, связанных с нестабильностью потоков капитала

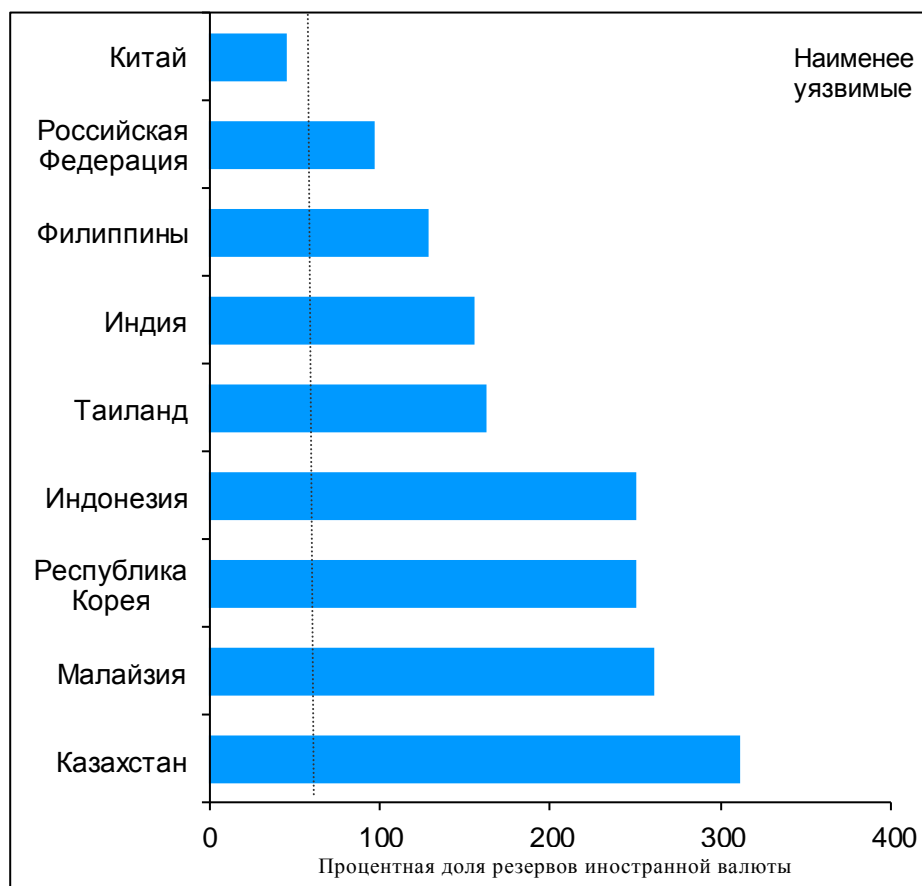
46. Для ослабления воздействия нестабильности потоков капитала на курсы национальных валют стран региона использовали целый комплекс подходов, которые, в частности, предусматривали снижение валютных курсов, использование резервов иностранной валюты и повышение уровня процентных ставок. В январе 2014 года Турция допустила падение курса национальной валюты по отношению к доллару США на 7 процентов. В период с июня по август 2013 года наибольшее снижение курса валюты наблюдалось в Индии (13 процентов), за которой следуют Индонезия, Малайзия, Филиппины, Таиланд и Турция (в пределах от 6 до 9 процентов). Для предотвращения чрезмерного падения валютного курса стран прибегали к валютному регулированию с использованием части своих запасов иностранной валюты. Самое значительное истощение запасов иностранной валюты имело место в Индии, Индонезии и Таиланде, которые в период с января по август 2013 года использовали от 11,5 до 19,3 млрд. долл. США. Еще одним направлением политики, которое применялось некоторыми странами в целях валютного регулирования, является повышение уровня процентных ставок, чтобы тем самым повысить привлекательность национальной валюты. К повышению процентных ставок страны также прибегали для ослабления вызванного снижением курса инфляционного давления на внутренние цены. В январе 2014 года Турция резко повысила процентную ставку по однодневным кредитам с 7,75 процента до 12 процентов, а Индия повысила ставку репо на 25 базисных пунктов до 8 процентов. Ранее, когда наблюдался отток капитала из страны, Индонезия повысила базовую процентную ставку с 5,8 процента до 7,5 процента за период с мая по ноябрь 2013 года.

47. Странам необходимо проявлять бдительность и иметь в запасе достаточный объем иностранной валюты, с тем чтобы защитить себя от чрезмерного

снижения курса валюты в результате нестабильности потоков капитала. Нарастание резервов является одним из основных инструментов, имеющих в распоряжении правительства для защиты национальной валюты и предотвращения макроэкономической дестабилизации в результате резкого снижения валютного курса. В разработанном ЭСКАТО критерии уязвимости учитывается объем краткосрочных обязательств в иностранной валюте, включая портфельные инвестиции, задолженность по краткосрочным кредитам и процентный показатель достаточности международных резервов для покрытия импорта. Этот критерий свидетельствует о том, что у некоторых стран региона может не быть достаточных резервов иностранной валюты, чтобы компенсировать отток валютных средств с их финансовых рынков, в связи с чем они сталкиваются с риском чрезмерного снижения курсов своих валют (см. диаграмму II ниже).

Диаграмма II

Критерий уязвимости в виде процентной доли резервов иностранной валюты в отдельных странах Азиатско-Тихоокеанского региона, последние имеющиеся данные



Источник: ЭСКАТО, на основе данных CEIC Data. Имеется на странице ceicdata.com/ (прочитано 20 февраля 2014 года).

Примечание: Критерий уязвимости представляет собой сумму краткосрочной внешней задолженности, квартальной стоимости импорта на основе скользящего среднего показателя за последние четыре квартала и сметной величины международных портфельных инвестиций.

48. Обеспокоенность по поводу отсутствия у стран достаточных резервов для реагирования на риски, связанные с неустойчивостью потоков капитала, подчеркивает необходимость расширения поддержки в масштабах региона. Возникшие в 2013 году в различных странах валютные затруднения со всей ясностью показали проблему неиспользования существующих региональных механизмов, например Чиангмайской многосторонней инициативы. В последнее время потребность в валютной поддержке заставляла страны, даже членов группировки АСЕАН+3 (в которую входят страны АСЕАН, Китай, Япония и Республика Корея), обращаться к специальным региональным источникам финансирования по линии многочисленных двусторонних соглашений о свопах. Альтернативой нынешним механизмам мог бы стать всеобъемлющий Азиатско-Тихоокеанский механизм финансовой поддержки, предлагающий правительствам стран региона весьма ощутимые резервы иностранной валюты. Такой механизм важен даже для тех стран, которые в настоящее время являются участниками региональных соглашений, поскольку в условиях существующей в регионе взаимозависимости валютные кризисы в незащищенных странах могут вызвать эффект «домино».

49. Использование резервов иностранной валюты для стабилизации национальных валют при возникновении кризисных явлений может быть дополнено национальными мерами по регулированию потоков капитала. Как бы то ни было, негативное воздействие внезапного оттока на рынки капитала невозможно компенсировать с помощью использования резервов иностранной валюты. В этой связи, как подчеркивается в исследованиях МВФ¹³, важной дополнительной мерой поддержки могло бы стать регулирование потоков капитала на национальном уровне для решения проблемы резких изменений в движении средств на рынках капитала. Популярность этих мер, которые ЭСКАТО рекомендует принимать уже в течение нескольких лет, постепенно растет. Некоторые применявшиеся в последнее время меры регулирования счета движения капитала носят рыночный характер и представляют собой налоги или сборы, действующие в отношении определенных финансовых инструментов. Другие меры носят количественный характер и представляют собой, например, количественные ограничения или запреты на приобретение определенных финансовых инструментов. Кроме того, тогда как большинство мер направлено на регулирование притока капитала или приобретения активов, некоторые меры также нацелены на предотвращение оттока капитала или продажи активов. Следует помнить о том, что такие меры регулирования должны быть частью долгосрочной стратегии, направленной на предотвращение резких подъемов и спадов в рамках экономического цикла.

V. Мобилизация внутренних ресурсов: варианты расширения возможностей для маневра в бюджетной сфере

50. Важную роль в обеспечении финансирования потребностей в области развития региона в должном объеме должна играть мобилизация внутренних ресурсов. Принимая во внимание, что во многих странах имеется значитель-

¹³ См. IMF, “Liberalizing Capital Flows and managing Outflows” (2012); IMF, “The Liberalization and Management of Capital Flows: An Institutional View” (2012).

ный бюджетный дефицит, особенно необходимо расширить возможности для маневра в бюджетной сфере.

51. В распоряжении правительств имеется целый ряд вариантов расширения возможностей для маневра в бюджетной сфере. К ним относятся увеличение объема заимствования, повышение эффективности существующих расходов, изменение приоритетов расходования средств в интересах развития и увеличение налоговых и неналоговых поступлений. Увеличение объема заимствования может быть рискованным даже в тех случаях, когда уровень задолженности является относительно низким. К примеру, будущие платежи в счет обслуживания долга вызовут отток ресурсов. В настоящее время на чистые платежи по процентам уже приходится четверть общего объема поступлений в Индии, треть — в Пакистане и пятая часть — на Филиппинах. К другим связанным с заимствованием средств рискам относятся возможное повышение уровня процентных ставок и несовпадение сроков оборачиваемости активов и пассивов. Увеличение внешнего долга может также затруднить проведение антициклической макроэкономической политики.

52. Правительства, безусловно, могут расширить возможности для маневра в бюджетной сфере за счет более эффективного использования имеющихся ресурсов. Одним из возможных способов является сокращение расходов в не являющихся приоритетными областях. Объектом сокращения могли бы стать расходы на оборону, которые в ряде стран превышают расходы на здравоохранение и образование вместе взятые и не вносят практически никакого вклада в процесс развития. Еще один вариант заключается в сокращении различных нецелевых потребительских субсидий, на которые во многих странах приходится значительная доля общих государственных расходов.

53. В первую очередь правительствам необходимо увеличить объем поступлений, особенно по линии налогов. Нынешний уровень налоговых поступлений в развивающихся странах Азиатско-Тихоокеанского региона не является ни достаточным, ни справедливым. Опыт стран всего региона наглядно показывает, что есть немало возможностей для совершенствования всех форм прямого и косвенного налогообложения как юридических, так и физических лиц. По сути дела, за прошедшее десятилетие многим странам удалось добиться повышения налоговых поступлений.

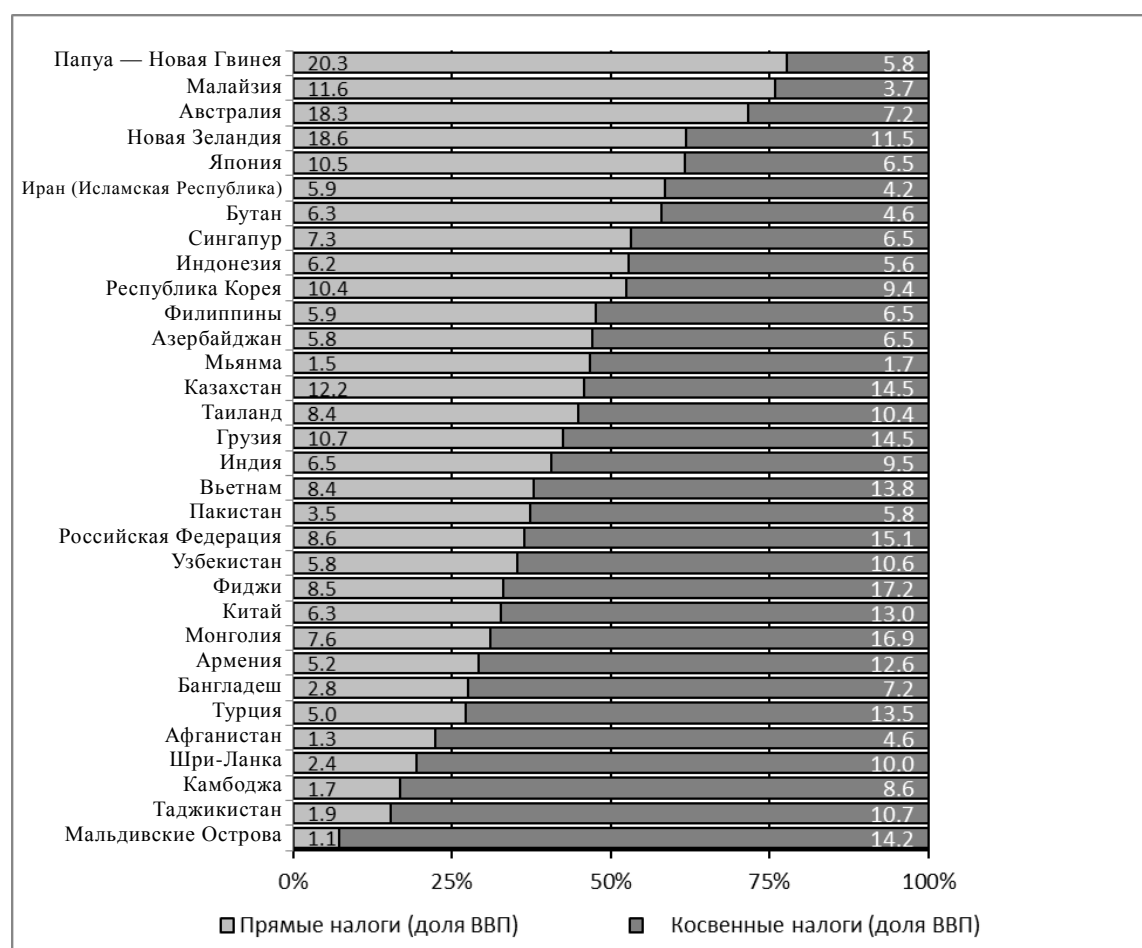
54. В 2011 году доля налоговых поступлений центральных органов государственного управления в ВВП в развивающихся странах Азиатско-Тихоокеанского региона составила в среднем лишь 14,8 процента по сравнению с 17,1 процента в Латинской Америке и Карибском бассейне и 16,3 процента в странах Африки к югу от Сахары. Лишь в семи странах (четыре из которых имеют богатую ресурсную базу) доля налоговых поступлений в ВВП в 2011 году превысила 20 процентов, тогда как в ряде других стран, доля налоговых поступлений в ВВП выражалась однозначным показателем. Это значительно меньше тех 25–35 процентов ВВП, которые считаются одним из необходимых условий мобилизации финансовых средств и покрытия расходов в объемах, соответствующих статусу развитой страны.

55. Структура налоговых поступлений так же важна, как и их объем. Более чем в половине всех стран региона крупнейшим источником налоговых поступлений являются косвенные налоги (см. диаграмму III ниже). Вместе с тем в большинстве стран их доля в совокупных налоговых поступлениях снижает-

ся. Существенная часть косвенных налогов в регионе, особенно в тихоокеанских странах, относится к сфере международной торговли. В последние годы многие страны в целях поощрения торговли снижали торговые налоги, сосредоточив внимание на налогообложении товаров и услуг, т.е. на таких налогах, как налог на добавленную стоимость (НДС) или налог с оборота. В то же время, хотя с 1990 года поступления по линии НДС или налога с оборота в среднем выросли с менее одной пятой до примерно половины суммы косвенных налогов, во многих странах (например, в Вануату, Малайзии и Пакистане) они не смогли компенсировать сокращение поступлений от торговых налогов.

Диаграмма III

Доля прямых и косвенных налогов в налоговых поступлениях и доля налоговых поступлений в ВВП, 2011 год



Источник: Расчеты ЭСКАТО на основе данных статистики государственных финансов МВФ на ноябрь 2013 года и официальные источники данных.

Примечание: Данные за 2011 год, за исключением Мьянмы и Таджикистана (2004 год); Афганистана (2007 год); Бутана и Исламской Республики Иран (2009 год); Камбоджи, Китая и Мальдивских Островов (2010 год).

56. За последние два десятилетия примерно две трети стран, по которым имеются данные, добились увеличения объема поступлений от прямых налогов, включая подоходный налог, налоги на прибыль и прирост капитала, налог на фонд заработной платы и налог на имущество. Так, в Бутане, Индии, Малайзии и Пакистане доля прямых налогов в общем объеме налоговых поступлений увеличилась примерно на четверть. Подобный сдвиг в целом представляется желательным, поскольку косвенные налоги влияют на уровень цен и тем самым сказываются на перераспределении ресурсов. Кроме того, темпы роста косвенных налогов, особенно налога с оборота, всегда отстают от темпов роста ВВП, поскольку расходы, как правило, растут медленнее доходов. Вследствие этого ставку и сферу охвата налога с оборота приходится периодически корректировать в сторону повышения. Это не только делает систему налогообложения более регрессивной, но и создает стимулы для уклонения от уплаты налогов или формирования теневой экономики. В то же время прогрессивный характер прямых налогов делает их более справедливыми, поскольку с увеличением дохода возрастает и ставка налога.

57. Тем не менее в большинстве стран на прямые налоги приходится менее половины налоговых поступлений. Кроме того, зачастую прирост поступлений от прямых налогов был относительно небольшим. Одна из причин этого заключается в том, что во многих странах поступления по линии налога на доходы физических лиц невелики, особенно в тех случаях, когда значительная часть работников занята в неформальном секторе или в сельском хозяйстве. При этом в результате уклонения от уплаты налогов и несоблюдения установленных правил во многих странах даже более богатые люди могут уплачивать небольшой подоходный налог. В ряде стран подоходный налог уплачивает менее 1 процента населения.

А. Контроль за налоговыми поступлениями

58. Правительства должны иметь возможность тщательно контролировать функционирование их налоговых систем. Одним из показателей является «коэффициент динамики налога», который отражает реакцию налоговых поступлений на изменения в выпуске продукции без различия между дискреционным и автоматическим ростом поступлений. В период с 2007 по 2012 год коэффициент динамики налога отражал неоднородную картину. В 12 из 20 стран, по которым имеются данные, этот показатель был больше 1, что указывало на опережающий рост налоговых поступлений в этих странах по сравнению с выпуском продукции. К ним относятся все четыре наименее развитые страны (Бангладеш, Бутан, Лаосская Народно-Демократическая Республика и Непал), в которых коэффициент динамики налога превышал 1,5. Учитывая, что в этих странах доля налоговых поступлений в ВВП составляет менее 15 процентов, более высокий коэффициент динамики налога дает повод для оптимизма, поскольку в связи с ростом выпуска продукции вырастет и показатель доли налоговых поступлений в ВВП.

59. В настоящее время в большинстве стран региона фактические показатели налоговых поступлений ниже расчетных. Очевидно, что возможности страны в плане сбора налогов зависят от многих факторов структурного, институционального и социально-экономического характера, а также факторов, связанных

с развитием¹⁴. Важно учитывать эти факторы при оценке возможностей той или иной страны в плане увеличения налоговых поступлений. Анализ, основанный на учете таких структурных факторов, как доход на душу населения, доля сельского хозяйства в выпуске продукции и открытость экономики, свидетельствует о том, что расчетная сумма налоговых поступлений может быть весьма значительной. В ряде стран разница между фактической суммой поступлений и той суммой, которая теоретически может быть получена с учетом структуры экономики этих стран, составляет 5 или более процентов ВВП (см. таблицы ниже). Задействовав свой налоговый потенциал и устранив существующие «налоговые разрывы», Афганистан, Бангладеш, Бутан, Исламская Республика Иран и Гонконг (Китай) смогут повысить свои налоговые поступления более чем на 70 процентов.

Расчетный налоговый потенциал отдельных стран Азии

Страны	Год	Доля налоговых поступлений в ВВП		«Налоговый разрыв»	«Налоговый разрыв» в процентах от текущих налоговых поступлений
		Фактическая сумма поступлений	Расчетная сумма поступлений		
Афганистан	2011	8,8	15,0	6,2	70,5
Азербайджан	2012	12,9	15,1	2,1	16,6
Бангладеш	2013	10,5	18,0	7,5	72,1
Бутан	2009	9,2	16,0	6,7	72,9
Камбоджа	2011	10,0	13,0	3,0	30,4
Китай	2012	19,4	21,2	1,8	9,4
Гонконг, Китай	2011	14,2	26,7	12,5	88,1
Индонезия	2012	11,9	16,6	4,7	39,3
Иран (Исламская Республика)	2013	5,8	13,1	7,2	124,5
Япония	2012	17,0	19,3	2,2	13,1
Малайзия	2012	16,1	17,4	1,3	7,9
Мальдивские Острова	2010	10,7	16,5	5,8	54,2
Непал	2013	15,2	16,1	0,9	5,6
Пакистан	2012	10,3	12,1	1,8	17,3
Филиппины	2012	12,9	14,3	1,5	11,4
Сингапур	2011	13,8	20,7	6,9	50,3
Таиланд	2011	18,8	19,0	0,2	0,9

Источник: расчеты ЭСКАТО.

Примечание: «налоговый разрыв» рассчитывается как разница между расчетной суммой налоговых поступлений и долей фактических налоговых поступлений в ВВП в данной стране в год, за который имеются самые последние данные. В настоящую таблицу включены только страны, имеющие положительную величину «налогового разрыва».

¹⁴ См. Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice* (New York, McGraw-Hill, 1989).

60. Одной из причин низких налоговых поступлений в регионе могут быть относительно низкие ставки налогов. Например, средняя ставка корпоративного налога в регионе, уровень которой в 2013 году составил 28,2 процента, была несколько ниже, чем в Латинской Америке (32,2 процента) и в Африке (29,8 процента). Зачастую ставки корпоративного налога являются низкими потому, что страны снижают их в борьбе за привлечение прямых иностранных инвестиций. Так, за последние семь лет ставки корпоративного налога были снижены в двух третях стран, включенных в выборку из 24 стран региона. К странам, в которых наблюдалось крупное сокращение, относятся Китай (с 33 до 25 процентов), Шри-Ланка (с 32,5 до 28 процентов) и Таиланд (с 30 до 20 процентов). Вместе с тем влияние этих сокращений на величину прямых иностранных инвестиций не является очевидным. Предоставление иностранным инвесторам особых льгот оправдано в том случае, если они могут предложить дополнительные выгоды по сравнению с отечественными инвесторами¹⁵. В противном случае предоставление им льготного налогового режима ведет к созданию неоправданных конкурентных преимуществ в ущерб местным компаниям.

61. Многие страны не используют свой налоговый потенциал в максимальной степени. Это обусловлено либеральным применением изъятий и льгот, что также сужает возможности для применения в странах региона прогрессивного принципа налогообложения. Налоговые изъятия и скидки, например, могут выступать в виде налоговых льгот, пониженных ставок налога на прибыль корпораций, инвестиционных налоговых скидок и частичного освобождения от обложения прибыли для снижения стоимости капитала. В отношении физических лиц действуют налоговые льготы и вычеты применительно к широкому кругу расходных статей. Кроме того, во многих странах тарифы на импорт установлены на уровне, который ниже уровня, оправданного с точки зрения режима наибольшего благоприятствования. Это ведет к сокращению таможенных и импортных пошлин. В дополнение к этому к снижению налоговых поступлений приводят освобождение от уплаты налогов и трудности, связанные с взиманием НДС/налога с оборота.

62. Налоговые льготы могут быть полезными в том случае, если они приводят к увеличению объема инвестиций и повышению темпов экономического роста. Величина упущенных налоговых поступлений («налогового расхода») в результате применения налоговых изъятий и скидок может оказаться значительной. В Грузии, в Таджикистане и на Филиппинах величина налогового расхода по налогу на прибыль корпораций составляет 0,5 процента ВВП или более. Налоговый расход по таможенным пошлинам достигает свыше 1 процента ВВП в Пакистане и на Филиппинах и более 8 процентов ВВП в Китае.

В. Варианты политики для увеличения налоговых поступлений

63. Для увеличения налоговых поступлений страны, в которых налоговый потенциал задействован не в полной мере, могли бы принять целый ряд мер, включая расширение налоговой базы и оптимизацию ставок налогов, борьбу с

¹⁵ См. Magnus Blomström, Ari Kokko and Jean-Louis Mucchielli, "The Economics of Foreign Direct Investment Incentives", National Bureau of Economic Research Working Paper No. 9489 (Heidelberg, Germany, Springer, 2003).

уклонением от налогов и налоговым мошенничеством, повышение эффективности и прозрачности в работе налоговых органов, продуманную поэтапную реорганизацию налоговой политики и работы налоговых органов и укрепление регионального сотрудничества.

64. Правительства могли бы принять ряд мер по оптимизации и расширению своих налоговых систем, чтобы расширить налоговую базу при сохранении относительно невысоких ставок налогов, что позволило бы избежать перекосов в распределении ресурсов. Странам следует пересмотреть систему косвенных налогов и оставить только те изъятия и льготы, которые способствуют достижению заявленных задач. Следует упростить порядок начисления и взимания налога с оборота и НДС. Для этого потребуется также распространить действие этих налогов на те сектора, которые в настоящее время освобождены от них. Целесообразно также распространить таможенные пошлины на импорт услуг, как это уже сделано в некоторых странах.

65. Поступления по линии прямых налогов следует увеличить за счет более широкого использования механизмов налогообложения прибыли на вложенный в ценные бумаги капитал или реальный капитал. Кроме того, необходимо разработать надлежащие механизмы для надлежащего внутренних и зарубежных операций многонациональных корпораций, с тем чтобы не допустить потери налоговых поступлений, особенно при наличии договоров об избежании двойного налогообложения. Сюда также входит унификация ставок налога на доходы и прибыль, с тем чтобы для сохранения прогрессивного характера налога и предотвращения переноса доходов для уменьшения налоговых обязательств в отношении компаний и физических лиц с высоким уровнем доходов в идеале применялась единая ставка налога.

66. Одной из приоритетных задач является борьба с уклонением от уплаты налогов и налоговым мошенничеством, особенно с учетом того, что в период с 2001 по 2010 год общемировой показатель незаконного вывоза капитала из развивающихся стран достиг порядка 5,9 млрд. долл. США, причем на рассматриваемый регион приходилось свыше 61 процента этой суммы. Для борьбы с уклонением от уплаты налогов и несоблюдением налоговых правил страны могли бы ввести практику взимания с компаний и ассоциаций лиц минимального налога. Для решения проблемы уклонения от уплаты подоходного налога можно было бы использовать практику вычета налога из заработной платы или его взимания авансом, а для увеличения поступлений по линии НДС можно было бы стимулировать соблюдение правил путем упрощения процедур и ускорения процесса обработки запросов о возврате уплаченного налога. Кроме того, они могли бы рассмотреть вопрос о создании специальных налоговых судов для рассмотрения дел, связанных с уклонением от уплаты налогов и налоговым мошенничеством.

67. Для создания более справедливой и эффективной налоговой системы потребуется сделать так, чтобы в работе налоговых органов не было места коррупции, политическому вмешательству и корыстному давлению. Во многих странах необходимо провести продуманную поэтапную реорганизацию налоговой политики и работы налоговых органов. На первом этапе реорганизации работы налоговых органов следует укрепить их кадровый состав и обеспечить их функциональную специализацию, при которой, например, один департамент отвечает за обработку налоговых деклараций и платежей, второй — за прове-

дение ревизий и расследований, а третий — за обеспечение собираемости налогов. Кроме того, необходимо обеспечить комплексное применение информационно-технических систем. На втором этапе необходимо расширить налоговую базу за счет выявления новых налогоплательщиков и активного стимулирования соблюдения налоговых правил. Наконец, основанием для начисления налогов должны служить подтверждающие друг друга данные, собранные государственными ведомствами, а собираемость можно повысить за счет сокращения числа налогов.

68. Реформа налоговой политики требует от правительств расширить налоговую базу за счет использования практики вычета налога из заработной платы или его взимания авансом и за счет сокращения количества изъятий и льгот. Кроме того, налог на добавленную стоимость должен взиматься одновременно с товаров и услуг, за счет чего можно будет принимать меры, призванные компенсировать непропорциональное воздействие на лиц с низким уровнем доходов. Затем следует оптимизировать ставки налогов для уменьшения диспропорций и устранения всех существующих налоговых недостатков. Наконец, необходимо укрепить законодательство для регулирования трансфертного ценообразования и для определения подлежащих обложению налогом глобальных доходов.

69. Важную роль в мобилизации налоговых поступлений может сыграть расширение регионального сотрудничества. Конкурентная борьба за привлечение прямых иностранных инвестиций ведет к «гонке уступок» в плане налогообложения прибылей многонациональных компаний, однако унификация налоговых режимов, особенно странами, являющимися членами региональных ассоциаций, таких как Ассоциация регионального сотрудничества стран Южной Азии и АСЕАН, может способствовать повышению поступлений. Действенное региональное сотрудничество может использоваться для предотвращения двойного налогообложения, борьбы с используемой транснациональными корпорациями практикой трансфертного ценообразования и для решения проблемы «налоговых убежищ».

70. Принимая во внимание положение дел в области собираемости налогов в регионе, имеются веские основания для создания под эгидой ЭСКАТО Азиатского налогового форума. Такой форум мог бы следить за соблюдением налогового законодательства государств-членов и публиковать регулярных обзоров налоговых реформ. Он мог бы также выполнять функции хранилища налогового законодательства, проводить семинары и практикумы по назревающим проблемам налогообложения и распространять передовой опыт, касающийся налоговой политики, работы налоговых органов и налоговых реформ.