

**Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана****Семидесятая сессия**

Бангкок, 4-8 августа 2014 года (этап II)

Пункт 8b предварительной повестки дня*

**Вопросы политики для Азиатско-Тихоокеанского региона:
обзор экономического и социального положения
в Азиатско-Тихоокеанском регионе за 2014 год****Резюме Обзора экономического и социального положения в
Азиатско-Тихоокеанском регионе за 2014 год****Записка секретариата*****Резюме*

Согласно прогнозам, в 2014 году будет наблюдаться незначительное ускорение средних темпов экономического роста развивающихся стран Азиатско-Тихоокеанского региона. Однако конкретные показатели роста будут значительно отличаться в зависимости от субрегиона или страны в связи с наличием значительных различий между ними.

Более высоким темпам роста в регионе препятствует ряд факторов. Во-первых, низкие темпы роста в развитых странах продолжают оказывать негативное влияние на экспорт и финансовый сектор. Во-вторых, сворачивание количественного смягчения Соединенными Штатами Америки вызывает значительный отток капитала и в связи с этим создает дополнительные препятствия для восстановления некоторых экономик. В-третьих, страны, в первую очередь некоторые из наиболее крупных развивающихся стран, сталкиваются с рядом внутренних проблем в таких областях, как низкий уровень развития инфраструктуры, значительные дефициты бюджета, инфляционное давление и сохранение и рост неравенства.

Учитывая невысокие прогнозные темпы роста, важнейшую роль в поддержании инклюзивного роста и устойчивого развития играют эффективные государственные расходы. Расширение бюджетных возможностей, необходимых для осуществления данных расходов, является одной из проблем, которой посвящен данный *Обзор*. В нем приводится анализ возможностей стран региона с точки зрения увеличения налоговых поступлений с учетом того, что налогообложение в большинстве из них не является справедливым и не позволяет собирать достаточный объем средств. Приведенные в данном *Обзоре* расчеты показывают, что у большого числа стран есть значительный налоговый потенциал. В некоторых из них использование данного потенциала позволило бы увеличить налоговые поступления как минимум на 70 процентов.

* E/ESCAP/70/L.1/Rev.1.

** Позднее представление настоящего доклада связано с отсутствием данных за 2014 год к установленному сроку.



Увеличение налоговых поступлений может быть достигнуто посредством принятия ряда стратегических мер. К таким мерам, в частности, относятся расширение налогооблагаемой базы и оптимизация налоговых ставок с целью более эффективного поощрения соблюдения требований налогового законодательства. Укрепление регионального сотрудничества в области налогообложения также будет способствовать дальнейшему росту налоговых поступлений за счет ограничения налоговой конкуренции и незаконных перемещений денежных средств.

Одним из ключевых тезисов данного *Обзора* является необходимость повышения эффективности и прозрачности механизмов сбора налогов с целью борьбы с уклонением от уплаты налогов и налоговым мошенничеством. В обзоре приводится ряд стратегических альтернатив для определения оптимальной последовательности реформ налоговой политики и механизма сбора налогов, а также содержится призыв к созданию специальных судов по налоговым делам с целью более оперативного рассмотрения дел в области налогового мошенничества. Данный *Обзор* также призывает к созданию под эгидой ЭСКАТО Азиатско-тихоокеанского форума по налоговым вопросам, который осуществлял бы мониторинг налогового законодательства государств-членов и публиковал бы регулярный обзор налоговых реформ с целью согласования положений налогового законодательства и обмена передовым опытом.

Комиссия, возможно, рассмотрит содержащиеся в настоящем документе предложения и затронутые в нем вопросы, а также способы совершенствования данных рекомендаций для обеспечения их положительного влияния на все государства-члены.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	1
II. Восстановление темпов экономического роста в сложных условиях	5
A. Влияние на регион низких темпов роста в развитых странах и осуществляемых ими стратегий	5
B. Внутренние проблемы, препятствующие росту	6
C. Прогнозные показатели роста и инфляции в регионе	6
D. Постепенное восстановление торговли	8
E. Позитивный прогноз по прямым иностранным инвестициям	9
III. Социально-экономические аспекты	10
A. Сохранение неравномерного прогресса в области роста числа рабочих мест и их качества	10
B. Негативное влияние неравенства на устойчивость роста	10
IV. Стратегические альтернативы для решения указанных проблем	12
A. Эффективные государственные расходы в целях поддержания устойчивого роста	12
B. Инвестиции в молодежь	15
C. Снижение рисков, связанных с волатильностью капитала.....	15
V. Мобилизация внутренних ресурсов: варианты расширения бюджетных возможностей	17
A. Мониторинг налоговых поступлений	20
B. Стратегические варианты увеличения налоговых поступлений	22

Диаграммы

- | | | |
|----|---|----|
| 1. | Общий уровень безработицы и безработицы среди молодежи в отдельных странах Азиатско-Тихоокеанского региона, данные за 2013 год или за последний период, по которому доступна соответствующая информация | 11 |
| 2. | Индексы уязвимости отдельных азиатско-тихоокеанских экономик, наиболее актуальные доступные данные | 16 |
| 3. | Доля прямых и косвенных налогов в налоговых поступлениях и налоговые поступления в процентах от ВВП, 2011 год | 19 |

Таблица

Расчетный налоговый потенциал в некоторых азиатских экономиках	22
--	----

I. Введение

1. Согласно прогнозам, в 2014 году ожидается ускорение средних темпов экономического роста развивающихся стран Азиатско-Тихоокеанского региона до 5,9 процента,¹ что представляет собой незначительное увеличение на 0,3 процентных пункта по сравнению с показателями 2013 года. Предполагается, что темпы роста будут значительно отличаться в зависимости от субрегиона и конкретной страны в связи с наличием значительных различий между ними. В Южной и Юго-Западной Азии и в развивающихся странах Тихоокеанского субрегиона ожидается ускорение темпов роста, однако в других субрегионах скорее всего будет наблюдаться либо сохранение существующих показателей, либо их снижение.

2. Несмотря на то, что развивающиеся страны Азиатско-Тихоокеанского региона все так же являются основой восстановления мировой экономики, внутренние и внешние факторы препятствуют дальнейшему ускорению их роста. Помимо медленного восстановления экономики развивающихся стран, негативное влияние на ряд экономик оказывает и отток капитала, вызванный изменением кредитно-денежной политики Соединенных Штатов Америки. Внутренние структурные проблемы также являются факторами, сдерживающими экономический рост в некоторых крупных развивающихся странах региона.

3. Наблюдается сохранение негативного влияния низких темпов роста развитых стран и осуществляемых ими стратегий на рост и макроэкономическую стабильность региона. Опасения, связанные с сокращением объемов программы количественного смягчения («сворачиванием»), осуществляемой ФРС США, привели к значительной волатильности рынков активов в сентябре 2013 года и впоследствии в январе 2014 года. Принятые странами региона в этой связи меры представляли собой комбинацию различных стратегий, в том числе снижение обменных курсов национальных валют, использование валютных резервов и повышение процентных ставок.

4. В 2013 году крупнейшие экономики региона также столкнулись с рядом внутренних проблем, в том числе с недостаточным уровнем развития инфраструктуры, инфляционным давлением, несоразмерно низкими темпами роста количества рабочих мест должного качества в формальном секторе и углублением неравенства. Невысокие прогнозные темпы внутреннего роста в

¹ Данные и прогнозы по состоянию на 8 мая 2014 года.

регионе подчеркивают важную роль эффективных государственных расходов в рамках усилий по достижению инклюзивного роста и устойчивого развития. Основной проблемой в данной связи является создание возможностей для финансирования необходимых программ в области развития.

5. В *Обзоре* приводится детальный анализ способов привлечения ресурсов из внутренних источников, в частности за счет расширения бюджетных возможностей. В первую очередь странам необходимо усовершенствовать систему налогообложения, так как существующие механизмы не являются справедливыми и не обеспечивают необходимый объем налоговых поступлений. Анализ уровня и структуры налоговых поступлений в странах региона показывает, что во многих из них существует значительный налоговый потенциал. В некоторых из них использование данного потенциала позволило бы увеличить налоговые поступления как минимум на 70 процентов. Несмотря на то, что некоторые налоговые льготы и вычеты оказывают положительное воздействие, значительная их часть приводит к снижению налоговых поступлений. Более того, за исключением случаев, когда иностранные инвесторы могут предложить что-то более ценное, нежели внутренние инвесторы, предоставление им более благоприятного налогового режима оказывает негативное влияние на конкуренцию и ставит местные компании в менее выгодное положение.

6. Увеличение объема налоговых поступлений может быть достигнуто посредством принятия ряда стратегических мер, таких как расширение налогооблагаемой базы, оптимизация налоговых ставок с целью более эффективного поощрения соблюдения требований налогового законодательства, оперативное рассмотрение дел, связанных с уклонением от уплаты налогов и налоговым мошенничеством, и повышение эффективности и прозрачности механизмов сбора налогов. В данном контексте в *Обзоре* приводится общая концепция стратегии определения оптимальной последовательности реформ налоговой политики и механизмов сбора налогов, подразумевающая в том числе создание специальных судов по налоговым вопросам. В *Обзоре* также отмечается, что укрепление регионального сотрудничества позволило бы странам повысить уровень налоговых поступлений за счет ограничения налоговой конкуренции и незаконных перемещений денежных средств. В этой связи предлагается создание Азиатско-тихоокеанского форума по налоговым вопросам под эгидой ЭСКАТО.

7. Настоящее резюме *Обзора* включает в себя четыре раздела. В разделе II приводится детальный анализ проблем, с которыми сталкивается регион. Данный раздел начинается с анализа перспектив роста в развитых странах и потенциального влияния осуществляемых ими стратегий на регион. Затем в нем приводится обзор прогнозных показателей роста и инфляции в регионе и перспектив с точки зрения развития региональной торговли и привлечения прямых иностранных инвестиций. Раздел III посвящен анализу ряда основных социально-экономических проблем региона, таких как создание новых рабочих мест и неравенство. В разделе IV приводятся стратегические рекомендации по решению некоторых из них, а именно: осуществление эффективных государственных расходов в целях непосредственной поддержки роста в краткосрочной перспективе и одновременного содействия решению структурных проблем, сдерживающих рост в долгосрочной перспективе, мер по сокращению безработицы среди молодежи и стратегий, направленных на управление рисками, связанными с волатильностью финансовых потоков.

8. В разделе V приводится детальный анализ содержащихся в *Обзоре* выводов относительно способов расширения бюджетных возможностей. В начале раздела объясняется, почему увеличение налоговых поступлений,

вероятно, является наиболее перспективным способом расширения бюджетных возможностей в регионе, а в дальнейшей его части приводится обоснование того, что структура поступлений имеет столь же большое значение, как и их уровень. В разделе также содержатся расчеты налогового потенциала отдельных стран региона, а именно тех стран, уровень собираемых налогов в которых находится ниже потенциально возможного при их экономической структуре. В завершении раздела приводятся стратегические альтернативы, реализация которых позволит странам увеличить их налоговые поступления.

II. Восстановление темпов экономического роста в сложных условиях

A. Влияние на регион низких темпов роста в развитых странах и осуществляемых ими стратегий

9. В 2013 году негативное воздействие на рост в Азиатско-Тихоокеанском регионе оказали низкие темпы роста в основных развитых экономиках – Соединенных Штатах, еврозоне и Японии. Учитывая важность связей с данными экономиками в области торговли и инвестиций, сохраняющиеся в них низкие темпы экономического восстановления вызывают озабоченность с точки зрения их влияния на данный регион. Значительному ускорению роста в основных развитых экономиках в краткосрочной перспективе препятствует ряд проблем. Учитывая высокий уровень безработицы в Соединенных Штатах и еврозоне, резкий рост потребительского спроса представляется маловероятным. Несмотря на относительно спокойную ситуацию на финансовых рынках еврозоны в 2013 году, сохраняется риск макроэкономической нестабильности, вызванной повторной утратой доверия инвесторов с точки зрения возможности успешного решения вопросов, связанных с задолженностью. Более того, существуют различные точки зрения относительно возможности дефляции в еврозоне.² Что касается Азиатско-Тихоокеанского региона, то экономический рост Японии во многом зависит от итогов реализуемой в настоящее время в стране программы реформ, которая подразумевает в том числе резкий рост налога с продаж, решение о котором было принято в апреле 2014 года, и ряд стратегий, направленных на изменение структуры экономики страны, о которых будет объявлено позднее.

10. Реализуемые в развитых странах стратегии также оказывают значительное влияние на регион, в частности, наблюдается проявление негативных побочных эффектов от снижения объемов программы количественного смягчения Соединенных Штатов Америки. В январе 2014 года в регионе наблюдался значительный отток капитала, в рамках которого наиболее значительное падение фондовых рынков произошло в Турции (7,7 процента) и Индии (4,4 процента). Данному явлению предшествовал более масштабный отток капитала в третьем квартале 2013 года, вызванный существовавшими на финансовых рынках ожиданиями начала снижения объемов программы количественного смягчения в сентябре 2013 года. Наиболее значительное падение котировок в период с июня по август 2013 года наблюдалось на фондовых рынках Турции (25 процентов), а также Индонезии и Таиланда (около 20 процентов). Только в августе 2013 года капитализация рынка ценных бумаг региона упала более чем на 323 млрд. долл. США по сравнению с показателем предыдущего месяца.

² Международный валютный фонд, “Euro Area — “Deflation” Versus “Lowflation”. Материал доступен по адресу: blog-imfdirect.imf.org/2014/03/04/euro-area-deflation-versus-lowflation/.

В. Внутренние проблемы, препятствующие росту

11. Негативное воздействие на темпы роста Азиатско-Тихоокеанского региона в 2013 году также оказали относительно невысокие темпы роста в некоторых из основных региональных экономик, вызванные внутренними проблемами. К основным проблемам в этой области относятся низкий уровень развития инфраструктуры, значительный дефицит бюджета, инфляционное давление и сохранение и рост неравенства.

12. Недостаточный уровень развития инфраструктуры привел к значительным проблемам с точки зрения производственного потенциала. Данные проблемы в свою очередь способствовали нарастанию инфляционного давления. Несоразмерно низкие темпы создания рабочих мест в формальном секторе и увеличение числа рабочих мест в неформальном секторе и рабочих мест, не гарантирующих стабильной занятости, являются сдерживающими факторами с точки зрения устойчивого роста внутреннего спроса в условиях сокращения внешнего. Исследование подтверждает, что углубление неравенства оказывает негативное воздействие на экономическую стабильность и рост. Результаты *Обзора* показывают позитивную корреляцию между неравенством (коэффициентам Джини) и задолженностью домохозяйств.

13. Относительно невысокие по сравнению с докризисными уровнями темпы роста в Китае, Индии и Индонезии негативно влияют на экономический рост в меньших по размеру странах в связи с их зависимостью от больших по размеру экономик за счет участия в региональных цепочках создания стоимости.

С. Прогнозные показатели роста и инфляции в регионе

14. В 2013 году в регионе наблюдалось ускорение темпов экономического роста до 5,6 процента по сравнению с 5,4 процента в 2012 году. При этом, однако, отмечались различия в темпах роста в зависимости от субрегиона. В Восточной и Северо-Восточной Азии, в субрегионе, который во многом зависит от торговли, наблюдалось ускорение темпов роста, вызванное в том числе улучшением прогнозных показателей роста мировой экономики. Снижение темпов экономического роста, наблюдаемое в Китае с 2010 года, в 2013 году приостановилось. В большинстве других экономик также наблюдалось ускорение роста. Согласно прогнозам, в целом в субрегионе в 2014 году будет наблюдаться стабильный рост, несмотря на то, что экономики Китая и Японии могут продемонстрировать более низкие темпы роста. Представляется маловероятным, что Китай вернется к докризисным темпам в кратко- и среднесрочной перспективе, так как страна планирует сосредоточить свои усилия на достижении оптимального баланса роста и увеличении доли внутреннего спроса в первую очередь за счет потребления. Недавно осуществленные структурные реформы, такие как трансформация Китая в направлении рыночной системы и усилия Республики Корея по поощрению корпоративных инвестиций и созданию новых рабочих мест, должны способствовать улучшению среднесрочных перспектив роста субрегиона.

15. В Юго-Восточной Азии в 2013 году наблюдалось замедление роста до 5 процентов по сравнению с 5,5 процента в 2012 году в связи с негативным влиянием медленного восстановления мировой экономики на экспорт, которое особенно отчетливо проявилось в первой половине года. Отмечалось также и замедление роста внутреннего спроса в крупных развивающихся экономиках, таких как Индонезия (в связи с ужесточением кредитно-денежной политики, вызванным ростом инфляции и оттоком капитала) и Таиланд (в связи с растущим уровнем задолженности домохозяйств и политической нестабильностью). В то же время экономика Филиппин показала высокий рост,

несмотря на последствия тайфуна «Хайан», который обрушился на страну в конце 2013 года. Частично за счет стабильного притока иностранных инвестиций экономика наименее развитых стран субрегиона – Камбоджи, Лаосской Народно-Демократической Республики, Мьянмы и Тимора-Лешти – удалось сохранить высокие темпы роста. Ожидается, что в 2014 году темпы роста экономик субрегиона в целом не изменятся, так как предполагаемое восстановление экспорта в связи с ростом мирового спроса, вероятно, будет нивелировано продолжающейся волатильностью финансовых рынков.

16. Темпы экономического роста в Северной и Центральной Азии замедлились с 3,8 процента в 2012 году до 2,1 процента в 2013 году. Все экономики, основанные на ресурсах, в частности экономика Российской Федерации, пострадали от падения мирового спроса на энергоносители, золото и металлы. При этом на баланс государственного бюджета в ряде экономик субрегиона оказало негативное влияние увеличение государственных расходов, особенно на социальные программы, в рамках усилий по поддержанию внутреннего спроса. В странах региона, являющихся чистыми импортерами энергоносителей, наблюдалось падение темпов роста производства в связи с сокращением расходов домохозяйств, частично вызванным снижением объема денежных переводов вследствие замедления роста в Российской Федерации, в которой работает наибольшее число трудящихся-мигрантов в субрегионе. В 2014 году ожидается дальнейшее снижение темпов роста производства в субрегионе в связи с влиянием продолжающейся геополитической нестабильности на экономику Российской Федерации, рост которой, согласно прогнозам, составит всего 1 процент. Учитывая прочные связи некоторых стран Северной и Центральной Азии с Российской Федерацией, предполагается, что в них также будет наблюдаться замедление темпов роста.

17. В Южной и Юго-Западной Азии наблюдалось ускорение темпов роста с 3,4 процента в 2012 году до 3,9 процента в 2013 году. Ускорение роста в Индии, Турции, на Мальдивах и Шри-Ланке может быть связано с ростом расходов домохозяйств за счет стабильных доходов от сельскохозяйственной деятельности и денежных переводов. В некоторых экономиках сдерживающее влияние на экономическую деятельность оказывала нехватка энергетических ресурсов. Негативное воздействие на рост в Афганистане, Бангладеш, Непале и Пакистане оказали политическое напряжение и вопросы безопасности. Сокращение объемов программы количественного смягчения Соединенными Штатами спровоцировало волатильность рынков капитала в Индии и Турции, что подчеркнуло важную роль неудовлетворительных значений основных макроэкономических показателей, таких как значительный дефицит платежного баланса, финансируемый за счет краткосрочных внешних заимствований. Учитывая значительный бюджетный дефицит данных стран, их возможности осуществления бюджетных маневров весьма ограничены. В 2014 году предполагается дальнейшее наращивание темпов роста в субрегионе в случае продолжения восстановления мировой экономики и улучшения ситуации с точки зрения потребления домохозяйств и инвестиций. Преодоление сдерживающих факторов в сфере производства, особенно недостаточности энергоресурсов, играет важнейшую роль в обеспечении будущего роста.

18. Темпы роста тихоокеанских островных развивающихся государств снизились с 5,3 процента в 2012 году до 4 процентов в 2013 году в первую очередь в связи с замедлением темпов роста богатыми ресурсами экономик Папуа – Новой Гвинеи и Соломоновых Островов. На экономическое развитие Фиджи и Самоа оказали негативное влияние стихийные бедствия. В соответствии с перспективами мировой экономики прогнозы по экономикам данного субрегиона на 2014 год являются более позитивными. Высокая зависимость от импорта продовольствия и топлива и ограниченный экспортный

потенциал в целом привели к значительным дефицитам платежного баланса экономик Тихоокеанского субрегиона. Основными проблемами субрегиона с точки зрения развития в целом являются ограниченность ресурсной базы, удаленность от мировых рынков, низкий уровень государственных услуг и высокая уязвимость к стихийным бедствиям и последствиям изменения климата.

19. В 2013 году темпы инфляции в регионе значительно отличались. В Юго-Восточной Азии и Восточной и Северо-Восточной Азии инфляция осталась на низком уровне в связи с ограниченным мировым спросом. Низкий уровень инфляции позволил большинству этих экономик реализовать гибкую кредитно-денежную политику, то есть оставить процентные ставки на прежнем уровне или снизить их. При этом уровень инфляции в Южной и Юго-Западной Азии в целом был высоким, что побудило директивные органы ужесточить кредитно-денежную политику. Перспективы региона на 2014 год с точки зрения инфляции в целом достаточно умеренные. Однако в ряде основных экономик, таких как Бангладеш, Вьетнам, Индия, Индонезия и Пакистан, ожидается сохранение значительного ценового давления.

D. Постепенное восстановление торговли

20. В 2014 году по мере улучшения среднесрочных перспектив мировой торговли в связи с продолжающимся восстановлением экономики основных развитых стран ожидается рост экспорта из региона. Одним из ключевых факторов, оказывающих негативное влияние на перспективы торговли, является ограниченный прогресс в рамках Дохийского раунда многосторонних торговых переговоров. Девятая Конференция Всемирной торговой организации на уровне министров, прошедшая на Бали, Индонезия, 3-7 декабря 2013 года, показала сохранение фрагментированности многосторонней торговой системы. Более того, анализ ЭСКАТО свидетельствует о том, что росту экспорта региона также в значительной мере препятствуют нетарифные протекционистские меры на международном и региональном уровнях, а также относительные высокие торговые издержки.

21. В последние годы наблюдался рост внутрирегиональной торговли, достигнутый, в том числе, за счет углубления интеграции путем согласования правил и стандартов. Особенно ярко этот процесс проявился в торговле между экономиками АСЕАН и другими странами региона. Важнейшим фактором в торговых отношениях в регионе, скорее всего, будут стратегии реформирования китайской экономики, направленные на повышение качества роста за счет поощрения внутреннего потребления. Это также может оказать значительное положительное влияние на страны-экспортеры региона, особенно те из них, которые экспортируют потребительские товары.

22. Малая доля наименее развитых стран в торговле в рамках Азиатско-Тихоокеанского региона продолжает вызывать озабоченность. На долю этих стран приходится всего 0,7 процента общего регионального экспорта (50 млрд. долл. США в 2012 году). Таким образом, необходимо приложить дополнительные усилия по интеграции этих стран в региональные цепочки поставок, что может быть осуществлено путем предоставления им преференциального доступа к рынкам и наращивания их производственного потенциала. В то же время существует необходимость развития региональных связей за счет совершенствования материальной и нематериальной инфраструктуры в целях углубления торговой интеграции стран и субрегионов.

Е. Позитивный прогноз по прямым иностранным инвестициям

23. В 2013 году наблюдался незначительный рост притока прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в развивающиеся экономики региона. Азиатско-Тихоокеанский регион все также остается самым крупным получателем ПИИ в мире (почти четверть мирового объема). Однако на долю Тихоокеанского субрегиона приходится менее 1 процента регионального притока ПИИ. Наблюдается рост внутрирегиональных ПИИ в рамках Азиатско-Тихоокеанского региона, при этом наиболее привлекательными для инвесторов являются экономики АСЕАН и Китая.³

24. Озабоченность вызывают снижение ПИИ в создаваемые производства и возможное влияние ПИИ на сельское хозяйство. ПИИ в создаваемые производства обычно оказывают более благоприятное воздействие на экономику по сравнению с трансграничными слияниями и поглощениями за счет привлечения новых инвестиций посредством создания производственных объектов. ПИИ в сельское хозяйство в некоторых случаях привели к вытеснению мелких землевладельцев и нанесению ущерба окружающей среде. Всемирный банк подчеркивает опасность операций с земельными участками без учета интересов местного населения и подверженности мелких землевладельцев манипуляциям со стороны инвесторов.⁴ Необходима реализация соответствующих стратегий для обеспечения защиты против спекулятивных инвестиций в земельную собственность или соответствующих поглощений и для предотвращения ухудшения экологической ситуации.

25. В дополнение к прямым иностранным инвестициям наблюдается расширение возможностей получения валютной выручки от денежных переводов и туризма. Денежные переводы в развивающиеся экономики региона выросли с 49 млрд. долл. США в 2000 году до 265 млрд. долл. США в 2013 году. Азиатско-Тихоокеанский регион является крупнейшим получателем денежных переводов из-за рубежа в мире как в абсолютном, так и в относительно выражении. Доходы от международного туризма выросли со 169 млрд. долл. США в 2004 году до 320 млрд. долл. США в 2013 году. Многие экономики региона, особенно экономики Тихоокеанского субрегиона, в значительной мере зависят от туризма и сопутствующих услуг, так как доля этого сектора составляет около 20 процентов ВВП.

26. Таким образом, денежные переводы и туризм потенциально могут сыграть важную роль в развитии региона. Лицам, принимающим решение, однако стоит учитывать и потенциальные недостатки, такие как «утечка мозгов» и негативные социально-экономические последствия. Например, экспорт кадровых ресурсов может способствовать «утечке мозгов», а денежные переводы могут приводить к углублению неравенства в доходах, если они не инвестируются в производственные ресурсы. В свою очередь, неконтролируемый рост туризма может иметь негативные экологические и социальные последствия.

³ Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, *Global Investment Monitor*, No. 15 (28 января 2014 года). Материал доступен по адресу: unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaeia014d1_en.pdf.

⁴ Всемирный банк, “Land and Food Security”, 2 октября 2012 года. Материал доступен по адресу: web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTARD/0,contentMDK:23284610~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336682,00.html.

III. Социально-экономические аспекты

A. Сохранение неравномерного прогресса в области роста числа рабочих мест и их качества

27. Низкие темпы создания новых рабочих мест в формальном секторе являются важнейшей социально-экономической проблемой региона. Как до кризиса, так и после него рост ВВП в регионе не сопровождался соизмеримым увеличением числа рабочих мест в формальном секторе. Это может быть связано с технологическими изменениями и замещением труда, а также с характером и моделью экономического роста, который не был основан на широком развитии всех отраслей экономики.

28. Существуют также озабоченности, связанные с качеством рабочих мест. Большинство трудящихся в регионе трудоустроены в неформальном секторе, ведут индивидуальную трудовую деятельность или участвуют в трудовой деятельности семьи, а также ограничены в возможностях найти работу, которая будет более производительной и стабильной и предполагать более благоприятные условия оплаты труда. Кроме того, значительная доля населения региона трудится на крайне низкооплачиваемой работе. Наибольшее число «малоимущих трудящихся», которые зарабатывают менее 2 долл. США в день, наблюдается в Южной и Юго-Западной Азии. Значительное число малоимущих трудящихся и не гарантирующих занятость рабочих мест является ярким примером отсутствия экономических и социальных возможностей.

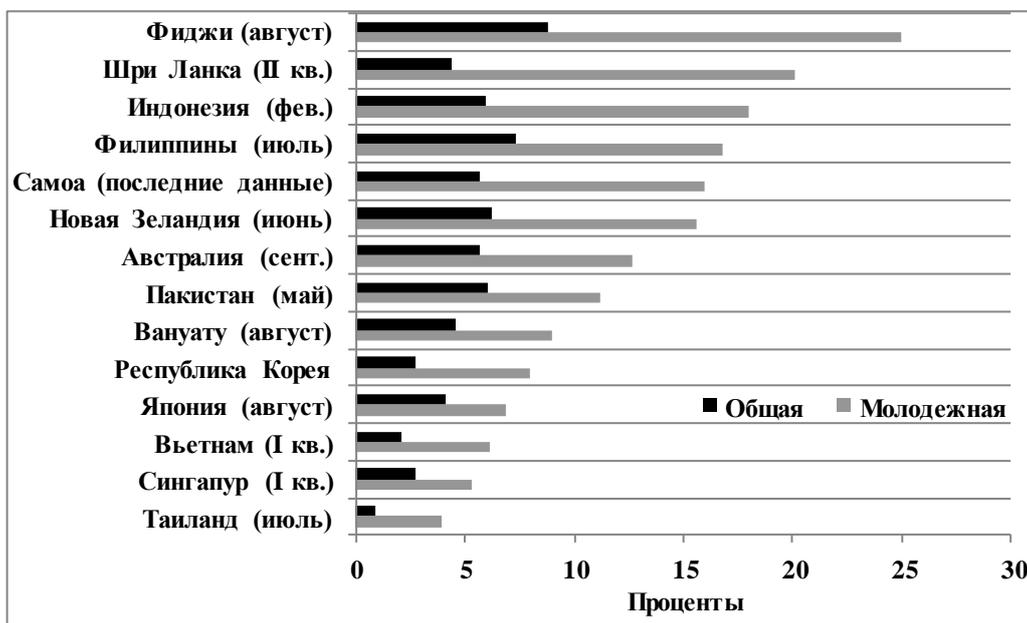
29. Наибольшие трудности с поиском достойной и производительной работы в регионе испытывают молодые люди (см. диаграмму 1). Уровень безработицы среди молодежи почти в три раза превышает аналогичный показатель среди взрослых. Высокие показатели молодежной безработицы являются результатом ряда факторов, таких как недостаток достойных и производительных рабочих мест, несоответствие между образованием и требованиями работодателей, низкий процент населения, получающего среднее образование, гендерная дискриминация и завышенные ожидания молодежи. Во многих странах в настоящее время наблюдается потенциальный демографический дивиденд. Однако для его реализации необходимо обеспечить производительную занятость для растущего числа молодых людей, особенно молодых женщин.

B. Негативное влияние неравенства на устойчивость роста

30. Еще одной основной социально-экономической проблемой Азиатско-Тихоокеанского региона является неравенство. На региональном уровне неравенство в доходах (коэффициент Джини) выросло с 33,5 в 90-х годах до 37,5 в 2010 году. На национальном уровне во многих основных экономиках за последние десятилетия также наблюдался рост коэффициента Джини. Особенную озабоченность вызывают вопросы гендерного неравенства, которые объективно связаны с широким распространением гендерного насилия в регионе. Данные проблемы продолжают препятствовать полноценному участию женщин в общественной жизни. Они оказывают негативное влияние не только на благополучие самих женщин, но и на их семьи и сообщества и могут способствовать ослаблению социально-экономической стабильности.

Диаграмма 1

Общий уровень безработицы и безработицы среди молодежи в отдельных странах Азиатско-Тихоокеанского региона, данные за 2013 год или за последний период, по которому доступна соответствующая информация



Источник: ЭСКАТО на основании данных Международной организации труда и расчетов в рамках национальных обзоров рабочей силы. Информация по экономикам Тихоокеанского субрегиона получена от Секретариата Тихоокеанского сообщества.

Примечание: при расчете общего уровня безработицы учитываются лица старше 15 лет; при расчете безработицы среди молодежи учитываются лица от 15 до 24 лет, за исключением Пакистана (от 15 до 19 лет) и Сингапура (жители от 15 до 29 лет); без корректировки сезонных колебаний.

31. Высокий уровень неравенства доходов серьезно подрывает достижения в экономической и социальной сферах. Например, при учете неравенства доходов ВВП на душу населения многих экономик региона значительно снижается. Индекс социального развития ЭСКАТО,⁵ который учитывает уровень образования и ожидаемую продолжительность жизни, показывает, что неравенство в некоторых развивающихся странах и странах с низким уровнем дохода также имеет серьезные негативные последствия с точки зрения социального развития.

32. Проведенный ЭСКАТО анализ информации по неравенству и задолженности домохозяйств на уровне конкретных стран за посткризисный период, в рамках которого была исследована 81 развивающаяся страна, в том числе 26 экономик региона, выявил позитивную корреляцию между неравенством и уровнем задолженности домохозяйств. Результат данного анализа соответствует выводам недавнего исследования Международного

⁵ *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2012: Pursuing Shared Prosperity in an Era of Turbulence and High Commodity Prices* (United Nations publication, Sales No. E.12.II.F.9).

валютного фонда (МВФ).⁶ В условиях низких темпов роста дохода проявляется тенденция, согласно которой менее обеспеченные слои населения наращивают потребление за счет заемных средств, доступность которых обеспечивается размещением представителями социальной группы с высоким доходом своего растущего состояния на депозитах в банковской системе. Данная тенденция может привести к постоянному повышению уровня задолженности домохозяйств в экономиках, характеризующихся растущим неравенством, что делает их уязвимыми к потрясениям. В связи с тем, что домохозяйства тратят больше, чем зарабатывают, страны сталкиваются с растущим дефицитом платежного баланса, дополнительное негативное влияние на который оказывает импорт предметов роскоши группами с более высокими доходами.

IV. Стратегические альтернативы для решения указанных проблем

A. Эффективные государственные расходы в целях поддержания устойчивого роста

33. Более высоким темпам роста в Азиатско-Тихоокеанском регионе препятствует не только медленное восстановление экономики развитых стран, но и долгосрочные структурные проблемы. Это подчеркивает необходимость эффективной и контрциклической макроэкономической поддержки со стороны правительства. Реализация таких стратегий может поддержать рост в краткосрочной перспективе, а также будет содействовать устранению структурных проблем в долгосрочной перспективе. Наблюдающийся в настоящее время отток иностранного капитала из региона, вызванный нормализацией кредитно-денежной политики Соединенных Штатов Америки, также будет способствовать растущей необходимости реализации стратегий, направленных на поддержку внутренних инвестиций. Далее приводятся некоторые возможные меры поддержки.

34. *Расходы на социальную защиту*: увеличение расходов на социальную защиту способствовало бы более высоким темпам роста и сокращению неравенства. Признавая важность и необходимость соответствующих систем социальной защиты, Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций одобрил в апреле 2009 года Инициативу о минимальном уровне социальной защиты, которая была утверждена государствами-членами в рамках Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию. Социальная защита в данный момент является одним из приоритетов повестки дня в области развития на период после 2015 года.⁷

35. Некоторые страны региона в последнее время начали реализацию стратегий и программ, направленных на совершенствование системы социального обеспечения. *Обзор 2013 года*⁸ продемонстрировал значительную

⁶ Michael Kumhof and Romain Rancière, "Unequal = indebted", *Finance and Development*, vol. 48, No. 3 (сентябрь 2011 года). Материал доступен по адресу: www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2011/09/Kumhof.htm.

⁷ Организации Объединенных Наций, "Social protection: a development priority in the post-2015 UN development agenda" (Целевая группа системы Организации Объединенных Наций по повестке дня в области развития на период после 2015 года, 2012 год). Материал доступен по адресу: www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/16_social_protection.pdf.

⁸ *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2013: Forward-looking Macroeconomic Policies for Inclusive and Sustainable Development* (United Nations publication, Sales No. E.13.II.F.2).

положительную корреляцию между степенью охвата данных стратегических мер и сокращением неравенства. На основании данных Всемирного банка⁹ ЭСКАТО был сделан вывод, что в рамках универсальной системы целевые программы социальной защиты и развития рынков труда с большой вероятностью приводят к сокращению неравенства. ЭСКАТО разработала инструментарий по вопросам социальной защиты¹⁰ с целью оказания содействия директивным органам в их усилиях по созданию эффективных систем социальной защиты за счет предоставления им возможностей по выявлению проблем на национальном уровне и практических примеров возможных дальнейших шагов.

36. Обеспечение устойчивого финансирования является важной проблемой в рамках усилий по совершенствованию доступа к мерам социальной защиты и расширению их охвата. Крайне важно, чтобы механизм мер социальной защиты учитывал встающие перед правительствами проблемы, связанные со старением населения. Частный сектор также должен внести свой вклад в эти усилия и выстраивать партнерские отношения с правительствами в этой области. Возможно создание международных и региональных фондов на основе использования инновационных источников финансирования. В этой связи в тематическом исследовании ЭСКАТО 2013 года¹¹ были предложены соответствующие региональные инициативы.

37. *Расходы на развитие инфраструктуры:* перед правительствами стоит задача решения сложных проблем, связанных с низким уровнем развития инфраструктуры в регионе. Следует учитывать не только существующие в настоящий момент потребности в инфраструктуре, но и их предполагаемый значительный рост, связанный с ростом населения и уровня урбанизации. Согласно содержащимся в одном из исследований ЭСКАТО 2006 года расчетам, объем недостающего финансирования инфраструктурных проектов в Азиатско-Тихоокеанском регионе составляет около 600 млрд. долл. США в год.¹² Согласно более позднему исследованию, проведенному Азиатским банком развития (АБР) в 2009 году, данный показатель составляет 800 млрд. долл. США в год за период 2010-2020 годов.¹³ Очевидно, что частный сектор не способен решить эти проблемы самостоятельно, учитывая, что ежегодные расходы на инфраструктуру за последние 20 лет в среднем составляли 13 млрд. долл. США и в основном представляли собой инвестиции в активы, предполагающие более низкий уровень риска.

38. В дополнение к существующим видам инфраструктурных инвестиций в регионе возможно создание на базе инновационных источников финансирования развития нового крупномасштабного кредитного учреждения. Такое учреждение могло бы выпускать ценные бумаги, в которые региональные центральные банки могли бы вложить излишки своих резервов. Данное учреждение также могло бы содействовать координации других источников

⁹ Всемирный банк, база данных ASPIRE: The Atlas of Social Protection - Indicators of Resilience and Equity. База данных доступна по адресу: <http://datatopics.worldbank.org/aspire/>.

¹⁰ Данный инструментарий предоставляет доступ к базе данных, содержащей более 80 примеров передового опыта развивающихся стран в области социальной защиты. Более подробная информация доступна по адресу: www.socialprotection-toolbox.org/.

¹¹ *Building Resilience to Natural Disasters and Major Economic Crises*. (United Nations publication, Sales No. E.13.II.F.3).

¹² *Enhancing Regional Cooperation in Infrastructure Development Including that Related to Disaster Management* (United Nations publication, Sales No. E.06.II.F.13).

¹³ Азиатский банк развития и Институт Азиатского банка развития, *Infrastructure for a Seamless Asia* (Токио, Институт Азиатского банка развития, 2009 год). Материал доступен по адресу: www.adbi.org/files/2009.08.31.book.infrastructure.seamless.asia.pdf.

кредитования, таких как многосторонние и двусторонние учреждения по вопросам развития и частные финансовые институты, а поддержка им инфраструктурных проектов могла бы стать сигналом для частных инвесторов. Являясь региональным механизмом, данное учреждение могло бы осуществлять мониторинг влияния осуществляемых отдельными странами стратегий на регион в целом и финансировать трансграничные проекты, важные для экономического развития региона, а также оказывать консультационные услуги и техническую помощь в разработке финансовых моделей инфраструктурных проектов.

39. Помимо проблем в области финансирования, в большинстве стран региона существует также необходимость значительного совершенствования нормативно-правовой базы в области инфраструктурных инвестиций. В последние годы наблюдалась недостаточная четкость данных механизмов, что стало одним из важных факторов ухудшения инвестиционного климата, результатом которого стало сокращение числа новых проектов в регионе. Без совершенствования нормативно-правовой базы и обеспечения стратегической определенности инвесторы будут настороженно относиться к инвестициям в новые крупные проекты даже при наличии необходимых финансовых ресурсов. Еще одним фактором, оказывающим негативное влияние на частные инвестиции в крупные инфраструктурные проекты, является политическая нестабильность.

40. *Расходы в области охраны окружающей среды:* правительствам следует выделять необходимые ресурсы для решения экологических проблем, которые могут оказать негативное влияние на перспективы роста. Урон, нанесенный окружающей среде, уже является сдерживающим фактором роста в регионе. Например, согласно осуществленным в 2012 году расчетам, ухудшение экологической ситуации ежегодно наносит Индии урон в размере почти 6 процентов ВВП.¹⁴ Негативные последствия для экономического потенциала также имеет широко распространенная утрата естественных экологических систем и биоразнообразия.

41. Также необходима реализация инициатив, направленных на совершенствование доступа к современным источникам энергии. Использование таких источников может способствовать большей устойчивости роста и ускорению его темпов за счет повышения эффективности домохозяйств. В целях совершенствования доступа к современным источникам энергии некоторые страны разработали стратегии инвестиций в энергетическую инфраструктуру, направленные на повышение энергоэффективности и более активное использование возобновляемых источников энергии.

42. Следует рассмотреть возможность более эффективного решения проблем, связанных с изменением климата, за счет привлечения дополнительных средств для борьбы с последствиями этого изменения в целях обеспечения устойчивого роста. Средства на преодоление последствий изменения климата должны привлекаться как из частного, так и государственного секторов. Государственное финансирование может быть направлено на использование возможностей частных источников в целях решения проблем, связанных с изменением климата. В частности, необходимо обеспечить учет вопросов, связанных с механизмами финансирования усилий по борьбе с последствиями изменения климата, в формирующейся финансовой основе в контексте повестки дня в области развития на период после 2015 года.

¹⁴ Всемирный банк, India - Diagnostic assessment of select environmental challenges: an analysis of physical and monetary losses of environmental health and natural resources, vol. I. Report No. 70004-IN (Вашингтон, округ Колумбия, 2013 год).

В. Инвестиции в молодежь

43. Перед регионом стоит масштабная задача по обеспечению продуктивной занятости и достойной работы для молодого поколения, которое является наиболее многочисленным в истории. Это представляется крайне важным с точки зрения получения максимальной отдачи от демографического дивиденда. Часть проблем в этой сфере связана с недостатком рабочих мест, однако многие молодые люди выходят на рынок труда с низкой квалификацией или навыками, которые не соответствуют изменяющимся требованиям работодателей.

44. Правительствам следует приложить усилия по решению этой проблемы посредством развития молодежи с раннего возраста и оказания молодым людям содействия в приобретении необходимых для работы знаний, навыков и опыта. Активная реализация программ по развитию рынков труда должна быть направлена на обеспечение эффективной связи между системами образования, обучения и развития навыков и требованиями работодателей. Наиболее остро проблема по расширению доступа к образованию стоит в странах с низким уровнем дохода, где вероятность получения высшего образования является низкой.

45. В рамках усилий по совершенствованию образовательных систем особый акцент необходимо сделать на вопросы гендерного равенства. Несмотря на значительный прогресс, достигнутый в этой области в регионе за последние годы, неравенство сохраняется и ведет к неполному использованию производственного потенциала, что оказывает негативное воздействие на рост как в средне-, так и в долгосрочной перспективе. Наибольшие проблемы в данной области наблюдаются в субрегионе Южной и Юго-Западной Азии, где на каждые 10 мальчиков, получающих среднее образование, приходится восемь девочек. Еще большую озабоченность вызывает ситуация в области высшего образования, где на каждых четырех мужчин приходится только три женщины. Существует много барьеров, препятствующих получению женщинами образования, в том числе бремя работы по дому, ограниченное признание ценности получения девочками и женщинами образования и негативное культурное и социальное восприятие. Для преодоления этих предрассудков с целью более полного учета потребностей женщин в рамках образовательных учреждений необходимо прилагать дополнительные усилия по привлечению на работу женщин-учителей и оказанию целевой поддержки малоимущим семьям.

С. Снижение рисков, связанных с волатильностью капитала

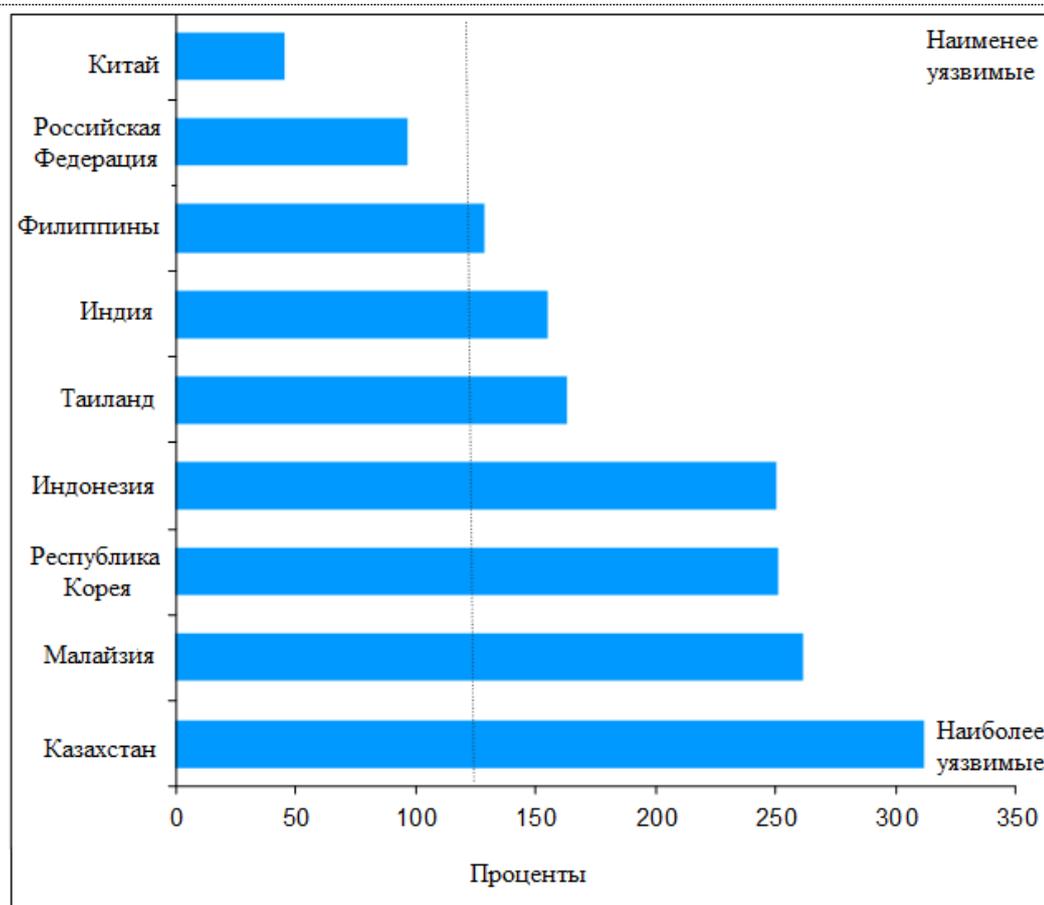
46. Экономикам региона удалось снизить негативное влияние волатильности потоков капитала на обменный курс национальных валют посредством комплексного применения ряда подходов, а именно: снижения курсов национальных валют, использования валютных резервов и повышения процентных ставок. Например, в январе 2014 года турецкая лира обесценилась по отношению к доллару на семь процентов. За период июнь-август 2013 года наиболее серьезное снижение курса национальной валюты наблюдалось в Индии (13 процентов), а также в Индонезии, Малайзии, на Филиппинах, в Таиланде и Турции (в диапазоне 6-9 процентов). С целью предотвращения слишком сильного снижения курсов своих национальных валют страны использовали часть своих валютных резервов. В наибольшей степени сократились валютные резервы Индии, Индонезии и Таиланда, которые за период с января по август 2013 года использовали от 11,5 млрд. долл. США до 19,3 млрд. долл. США. С целью ограничения снижения обменных курсов своих национальных валют некоторые экономики региона также подняли процентные ставки. Данный подход не только способствовал повышению привлекательности их валют, но и помог директивным органам смягчить инфляционное влияние данного снижения обменных курсов на цены на

внутреннем рынке. В январе 2014 года Турция резко повысила процентную ставку по однодневным кредитам с 7,75 процента до 12 процентов, а Индия увеличила ставку репо на 25 базисных пунктов до восьми процентов. В ходе более раннего периода оттока капитала Индонезия с мая по ноябрь 2013 года повысила ключевую процентную ставку с 5,8 процента до 7,5 процента.

47. Странам следует принимать необходимые меры по поддержанию достаточного уровня валютных резервов. Индекс уязвимости ЭСКАТО отражает уровень краткосрочных валютных обязательств, включающих портфельные инвестиции, краткосрочные долговые обязательства и стоимостной объем ежеквартального импорта, в процентах от валютных резервов. Он показывает, что у некоторых экономик региона, возможно, отсутствуют достаточные валютные резервы для преодоления последствий ухода с их финансовых рынков иностранных фондов и, таким образом, они сталкиваются с риском значительного снижения обменных курсов своих национальных валют (см. диаграмма 2).

Диаграмма 2

Индексы уязвимости отдельных азиатско-тихоокеанских экономик, наиболее актуальные доступные данные



Источник: ЭСКАТО, на основании данных CEIC Data Company. Доступны по адресу: ceicdata.com/ (по состоянию на 20 февраля 2014 года).

Примечание: Индекс уязвимости представляет собой сумму краткосрочных внешних долговых обязательств, стоимостного объема импорта за последний квартал, рассчитанного с помощью скользящей средней за четыре квартала, и объема зарубежных портфельных инвестиций, деленную на объем валютных резервов.

48. Беспокорство относительно недостаточности резервов на национальном уровне для преодоления рисков, связанных с волатильностью потоков капитала, подчеркнуло необходимость более активной региональной поддержки.

Связанные с валютами проблемы в ряде стран в 2013 году продемонстрировали недостаточное использование существующих региональных механизмов, таких как Чиангмайская инициатива многосторонности. В ряде последних случаев даже относящиеся к АСЕАН+3¹⁵ страны, которым была необходима валютная поддержка, использовали целевые региональные источники ресурсов на основе ряда двусторонних соглашений о валютных свопах. Альтернативой существующим в данный момент соглашениям мог бы стать комплексный азиатско-тихоокеанский механизм финансовой поддержки на основе значительных валютных резервов, находящихся в распоряжении правительств стран региона. Данный механизм имеет большое значение даже для тех стран, которые участвуют в существующих на данный момент региональных соглашениях, так как во взаимосвязанном регионе существует вероятность распространения валютных кризисов, происходящих в незащищенных странах.

49. Использование валютных резервов может стабилизировать обменный курс находящихся под давлением валют, однако данный метод не является эффективным для решения проблем, связанных с негативным влиянием, которое оказывает на рынки активов резкий отток капитала. В связи с этим, как отмечается МВФ¹⁶, важной дополнительной мерой поддержки может быть управление потоками капиталов на национальном уровне с целью снижения негативного воздействия резкого притока/оттока капитала на рынки активов. Данные меры, реализовать которые ЭСКАТО рекомендует в течение ряда лет, становятся все более популярными. Некоторые из последних мер, направленных на регулирование операций по счету движения капитала, были основаны на рыночных механизмах, к таким мерам, в частности, относятся налоги на отдельные инструменты и сборы с них, а другие были основаны на количественном подходе. К таким мерам, в частности, относятся ограничения или запреты на покупку отдельных инструментов. Большая часть данных мер была направлена на регулирование притока капитала или покупки активов, однако некоторые из них также были нацелены на предотвращение оттоков капитала или продаж активов. Общим руководящим принципом должно стать превращение данных мер в компонент долгосрочных стратегий по предотвращению резких экономических подъемов и спадов.

V. Мобилизация внутренних ресурсов: варианты расширения бюджетных возможностей

50. Мобилизация внутренних ресурсов является необходимой для финансирования региональных потребностей в области развития. С учетом значительных бюджетных дефицитов в ряде стран наблюдается острая необходимость в расширении бюджетных возможностей.

51. Существует ряд вариантов, позволяющих правительствам расширить бюджетные возможности, в том числе дополнительные заимствования, повышение эффективности существующих государственных расходов, перераспределение расходов с целью более активного стимулирования развития и повышение налоговых и неналоговых поступлений. Дополнительные заимствования могут быть сопряжены с определенными рисками даже при

¹⁵ Бруней-Даруссалам, Вьетнам, Индонезия, Камбоджа, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Малайзия, Мьянма, Сингапур, Таиланд, Филиппины, Китай, Республика Корея и Япония.

¹⁶ Международный валютный фонд, "Liberalizing capital flows and managing outflows" (Вашингтон, округ Колумбия, 2012 год). Материал доступен по адресу: www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/031312.pdf; Международный валютный фонд, "The liberalization and management of capital flows: an institutional view" (Вашингтон, округ Колумбия, 2012 год). Материал доступен по адресу: www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/111412.pdf.

относительно низком уровне долговой нагрузки. В частности, последующее обслуживание долга будет способствовать отвлечению ресурсов. На выплату процентов уже тратится четверть, треть и пятая часть всех бюджетных поступлений в Индии, Пакистане и на Филиппинах, соответственно. К другим рискам, связанным с заимствованиями, относятся потенциальный рост процентных ставок и несоответствие сроков погашения долговых обязательств. Высокий уровень долговых обязательств в иностранной валюте также ограничивает возможность реализации контрциклической макроэкономической политики.

52. Правительства, безусловно, могут расширять бюджетные возможности за счет повышения эффективности использования существующих ресурсов. Одним из способов является снижение расходов на неприоритетные области. В частности, такой областью могли бы стать расходы на оборону, которые в некоторых странах превышают совокупные расходы на здравоохранение и образование и почти или вовсе не способствуют развитию. В качестве другого варианта можно было бы рассмотреть ограничение различных недостаточно эффективных потребительских субсидий, на долю которых в ряде стран приходится значительный объем общих государственных расходов.

53. В первую очередь правительствам необходимо увеличить поступления, особенно налоговые поступления. Сбор налогов в развивающихся странах Азиатско-Тихоокеанского региона не является ни эффективным, ни справедливым. С учетом предыдущего регионального опыта представляется, что существует ряд возможностей по совершенствованию всех форм прямого и косвенного налогообложения как юридических, так и физических лиц. Фактически, многим странам удалось за последнее десятилетие значительно повысить налоговые поступления.

54. В развивающихся странах Азиатско-Тихоокеанского региона объем собранных в 2011 году центральными правительствами налогов в среднем составил только 14,8 процента ВВП по сравнению с 17,1 процента ВВП в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна и 16,3 процента в регионе Африки южнее Сахары. В 2011 году только в семи странах (четыре из которых обладают значительными запасами ресурсов) объем собранных налогов превысил 20 процентов ВВП, при этом в ряде других отношение собранных налогов к ВВП было менее десяти процентов¹⁷. Это значительно ниже показателя 25-35 процентов от ВВП, который считается одним из условий обеспечения уровня финансирования и расходов, необходимого для превращения в развитую страну.

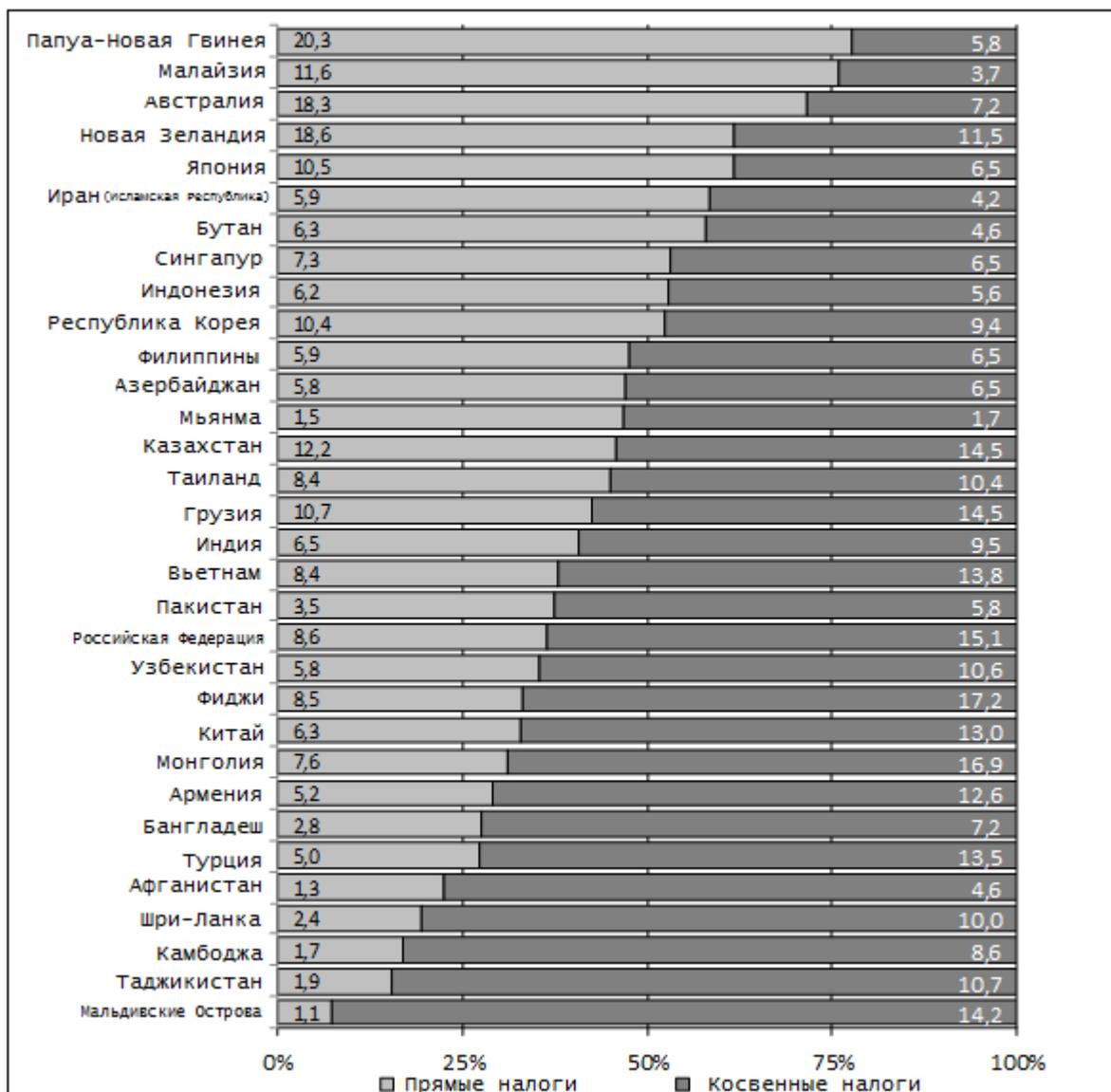
55. Структура налоговых поступлений столь же важна, как и их уровень. Косвенные налоги являются основным источником налоговых поступлений в более чем половине стран региона (см. диаграмму 3), однако их доля в общем объеме налоговых поступлений в большинстве стран снижается. Значительная часть косвенных налогов в регионе, особенно в Тихоокеанском субрегионе, приходится на международную торговлю. С целью содействия торговле многие экономики в течение последних лет снизили налоги на торговлю и сделали больший акцент на налоги на товары и услуги, такие как налог на добавленную стоимость (НДС) и общий налог с оборота. Поступления от НДС и общего налога с оборота в среднем выросли с 1990 года с менее чем 20 процентов косвенных налогов до примерно 50 процентов, однако в ряде стран, таких как

¹⁷ Всемирный банк, "World Bank development indicators". Материал доступен по адресу: data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators.

Малайзия, Пакистан и Вануату, рост данных поступлений не смог в полной мере компенсировать выпадающие доходы от снижения налогов на торговлю.

Диаграмма 3

Доля прямых и косвенных налогов в налоговых поступлениях и налоговые поступления в процентах от ВВП, 2011 год



Источник: Расчеты ЭСКАТО на основе сборника МВФ GFS («Статистика государственных расходов»), по состоянию на ноябрь 2013 года, и официальные источники информации.

Примечание: Цифры внутри диаграммы отражают размер соответствующих налогов в процентах от ВВП. Данные представлены за 2011 год по всем сторонам, кроме Мьянмы и Таджикистана (2004 год), Афганистана (2007 год), Бутана и Ирана (Исламской Республики) (2009 год), Мальдивских Островов, Камбоджи и Китая (2010 год).

56. В течение двух последних десятилетий примерно в двух из трех стран, по которым доступна соответствующая информация, наблюдалось увеличение поступлений от прямых налогов, к которым относятся налоги на доходы, прибыль, доход от прироста капитала, заработную плату и недвижимость. Например, в Бутане, Индии, Малайзии и Пакистане доля поступлений от прямых налогов выросла примерно на четверть. Данная тенденция в целом является положительной, так как косвенные налоги влияют на цены и таким образом откладывают отпечаток на перераспределение ресурсов. Более того,

поступления от косвенных налогов, особенно от общего налога с оборота, растут медленнее, нежели доходы или ВВП, так как расходы растут медленнее доходов. В результате возникает необходимость периодического пересмотра общего налога с оборота с точки зрения ставок и налогооблагаемой базы. Непрямое налогообложение имеет тенденцию быть более регрессивным, а также способствует уклонению от уплаты налогов и денежной экономике. При этом прямые налоги, наоборот, являются более справедливыми, так как возможно введение прогрессивной шкалы, предусматривающей рост ставки налога в зависимости от величины дохода.

57. Несмотря на изложенное выше, в большинстве стран менее половины налоговых поступлений приходится на прямые налоги. Кроме того, наблюдается тенденция, согласно которой рост поступлений от прямых налогов является относительно небольшим. В ряде стран одной из причин этому представляется низкий уровень налоговых поступлений от доходов физических лиц, что особенно характерно для тех государств, где значительное количество трудовых ресурсов занято в неформальном секторе или в сельском хозяйстве. Во многих странах объем налогов, которые платят более обеспеченные физические лица, также остается небольшим в результате уклонения от их уплаты и несоблюдения соответствующих законов. В некоторых странах менее одного процента населения платят подоходный налог.

А. Мониторинг налоговых поступлений

58. Правительства должны иметь возможность эффективного мониторинга своих систем налогообложения. Одним из количественных показателей в данной области является коэффициент динамики налоговой системы, которая отражает зависимость налоговых поступлений от изменений экономических показателей без разделения на дискреционный и автоматический рост поступлений. В период с 2007 по 2012 годы значение коэффициента динамики налоговой системы в разных странах сильно отличалось. В 12 из 20 стран, по которым есть необходимая информация, значение данного коэффициента было больше единицы, что означает, что в этих странах налоговые поступления росли быстрее, чем экономические показатели. К данным странам относятся, в том числе, четыре наименее развитые страны, а именно: Бангладеш, Бутан, Лаосская Народно-Демократическая Республика и Непал, в которых значение данного коэффициента было выше полутора. Учитывая, что отношение налоговых поступлений к ВВП в данных странах составляет менее 15 процентов, высокое значение коэффициента динамики налоговой системы является позитивным, так как в будущем по мере роста экономических показателей будет также расти отношение налоговых поступлений к ВВП.

59. В большинстве стран региона налоговые поступления являются меньше потенциально возможных. Безусловно, способность страны собирать налоги зависит от ряда факторов, в частности структурных, институциональных и социально-экономических, а также связанных с развитием¹⁸. При оценке потенциала страны с точки зрения повышения налоговых поступлений важно учитывать эти факторы. Исследования, которые учитывают структурные факторы, такие как доход на душу населения, долю сельского хозяйства в экономических показателях и открытость экономики, демонстрируют, что налоговый потенциал может быть достаточно значительным. В некоторых странах разрыв между собираемыми налогами и уровнем, соответствующим существующей экономической структуре, составляет пять и более процентов

¹⁸ Richard A. Musgrave и Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice* (Нью-Йорк, McGraw-Hill, 1989 год).

ВВП (см. таблицу). Посредством полноценного использования их налогового потенциала и исправления существующих недостатков в системе налогообложения экономики Афганистана, Бангладеш, Бутана, Исламской Республики Иран, Гонконга и Китая могли бы увеличить объемы своих налоговых поступлений более чем на 70 процентов.

60. Одной из причин низкого уровня налоговых поступлений в регионе может быть его относительно невысокие налоговые ставки. Например, в среднем, ставка налога на прибыль организаций в Азиатско-Тихоокеанском регионе составляла 28,2 процента, по сравнению с 32,2 процента в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна и 29,8 процента в Африке. Низкий уровень налога на прибыль организаций часто объясняется стремлением стран привлечь прямые иностранные инвестиции. В частности, за последние семь лет две трети из рассматриваемых 24 стран региона снизили ставку данного налога. К числу стран, где наблюдалось наибольшее снижение, относятся Китай (с 33 до 25 процентов), Шри-Ланка (с 32,5 процента до 28 процентов) и Таиланд (с 30 процентов до 20 процентов). Однако нет точной информации относительно влияния данных снижений на ПИИ. Если иностранные инвесторы могут предложить что-либо более ценное, нежели внутренние инвесторы, тогда, возможно, имеет смысл предусмотреть для них специальные стимулирующие меры¹⁹. В обратном случае, более благоприятный налоговый режим оказывает негативное влияние на конкуренцию и ставит местные компании в менее выгодное положение.

61. Многие страны не используют свой налоговый потенциал в полной мере. Это связано с широким применением налоговых льгот и вычетов, что также негативно влияет на возможность использования систем прогрессивного налогообложения в регионе. Налоговые льготы и вычеты могут, например, принимать форму налоговых каникул, снижения налога на прибыль организации, инвестиционных налоговых льгот и частичного изъятия прибыли из налогооблагаемой базы с целью снижения стоимости капитала. На индивидуальном уровне они также включают налоговые вычеты и кредиты по различным операциям. В ряде стран установлены более низкие тарифы на импортируемые товары, нежели предусмотрено механизмом наиболее благоприятствуемой нации. Это приводит к снижению поступлений от таможенных и импортных пошлин. Кроме того, снижению налоговых поступлений способствуют и налоговые льготы и проблемы в сборе НДС/общего налога с оборота.

62. Налоговые льготы могут быть эффективными, если они способствуют дополнительным инвестициям или более высоким темпам роста. При этом объем выпадающих доходов («налоговых расходов»), связанных с этими вычетами и льготами, может быть достаточно значительным. В Грузии, в Таджикистане и на Филиппинах налоговые расходы на налог на прибыль организаций достигают или превышают полпроцента ВВП. Налоговые расходы на таможенные пошлины составляют более одного процента ВВП в Пакистане, на Филиппинах и более восьми процентов в Китае.

¹⁹ Magnus Blomström, Ari Kokko и Jean-Louis Mucchielli, *The Economics of Foreign Direct Investment Incentives* (Хайдельберг, Берлин, Springer, 2003 год).

Таблица
Расчетный налоговый потенциал в некоторых азиатских экономиках

Страны/территории	Год	Отношение налоговых поступлений к ВВП		Неиспользуемый налоговый потенциал	Неиспользуемый налоговый потенциал в процентах от текущих налоговых поступлений
		Текущее	Потенциальное		
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: неиспользуемый налоговый потенциал рассчитывается как разница между расчетным налоговым потенциалом и текущим соотношением налоговых поступлений к ВВП конкретной страны за последний год, по которому доступна соответствующая информация. В таблице перечислены только страны с положительным неиспользуемым налоговым потенциалом.

В. Стратегические варианты увеличения налоговых поступлений

63. Страны, обладающие неиспользуемым налоговым потенциалом, могут увеличить свои налоговые поступления рядом способов, в частности посредством расширения налоговой базы, оптимизации налоговых ставок, решения проблемы уклонения от уплаты налогов и налогового мошенничества, повышения эффективности и прозрачности системы налогообложения, определения оптимальной последовательности реформ налоговой политики и налоговой системы и укрепления регионального сотрудничества.

64. Правительства могут принять ряд мер по оптимизации и расширению своих налоговых систем с целью создания более широкой налогооблагаемой базы с относительно невысокими ставками налога, которые не оказывают негативного влияния на распределение ресурсов. Странам следует пересмотреть свои косвенные налоги и сохранить только те льготы и вычеты, посредством которых достигаются их заявленные цели. Необходимо упростить механизмы

сбора НДС и общего налога с оборота. Это будет означать распространение данных налогов на те отрасли, в которых они в данный момент не применяются. Также возможно расширение налогооблагаемой базы таможенных пошлин за счет включения в нее импорта услуг, что уже реализуется в некоторых странах.

65. Повышения поступлений от прямых налогов следует достигать посредством более широкого внедрения механизмов налогообложения дохода от прироста капитала за счет роста стоимости ценных бумаг и недвижимости. А также в целях избежания снижения налоговых поступлений необходимо разработать соответствующие механизмы разделения деятельности многонациональных корпораций, которая ведется на территории страны и за ее пределами. Кроме того, необходимо изменить ставки налогов на доходы таким образом, чтобы в оптимальном случае ставки были на одном уровне для компаний и физических лиц с высоким уровнем дохода, что позволило бы обеспечить прогрессивную налоговую систему и предотвратить перемещение доходов с целью снижения налоговой нагрузки.

66. Борьба с уклонением от уплаты налогов и налоговым мошенничеством является приоритетной областью, особенно учитывая, что за период 2001-2010 годов незаконный отток капитала из развивающихся стран во всем мире составил до 5,9 трлн. долл. США. При этом на долю Азиатско-Тихоокеанского региона пришлось более 61 процента этой суммы. Для борьбы с уклонением от уплаты налогов и невыполнением соответствующих законов страны могут ввести минимальные налоги на компании и ассоциаций лиц. Они также могут решать вопрос сбора налогов на доходы физических лиц посредством их удержания и авансовых платежей; существует и возможность увеличения налоговых поступлений от НДС посредством стимулирования выполнения соответствующих норм за счет упрощения процедур и ускорения обработки заявок на возвращение НДС. В дополнение к вышеперечисленному следует рассмотреть вариант создания специальных судов по налоговым делам с целью борьбы с уклонением от уплаты налогов и налоговым мошенничеством.

67. Для справедливой и эффективной работы системы налогообложения необходим механизм сбора налогов, защищенный от коррупции, политического давления и влияния личных интересов. Во многих странах необходимо определение оптимальной последовательности реформ налоговой политики и механизмов сбора налогов. В рамках первого этапа реформы механизма сбора налогов необходимы расширение кадрового потенциала и организация системы в соответствии с функциональными направлениями деятельности, подразумевающая, например, что один департамент отвечает за вопросы уплаты и возврата налогов, другой – за вопросы аудита и расследований, а третий – за обеспечение собираемости. Также следует решить вопрос интеграции информационно-технических систем. В рамках второго этапа следует расширить налогооблагаемую базу за счет выявления новых налогоплательщиков и реализации более эффективных мер, стимулирующих соблюдение соответствующих требований. Наконец, налоговая оценка должна осуществляться на основе всего комплекса информации, предоставленной государственными учреждениями, при этом дополнительным стимулом для соблюдения соответствующих норм может стать упрощение налоговой системы.

68. Реформирование налоговой политики требует расширения налогооблагаемой базы за счет налогов, выплачиваемых у источника дохода, и применения механизмов авансовых налоговых платежей, а также за счет сокращения объема налоговых льгот и вычетов. Также необходимо расширение налогооблагаемой базы НДС за счет включения в нее как товаров, так и услуг, при одновременной реализации мер, позволяющих нивелировать непропорциональное негативное воздействие данных решений на лиц с низким

уровнем доходов. Затем необходима оптимизация налоговых ставок с целью снижения диспропорций и устранения существующих недостатков в области налогообложения. Наконец, необходимо обеспечить повышение эффективности регулирования трансферного ценообразования и определение глобальных доходов, подлежащих налогообложению.

69. Расширение регионального сотрудничества может сыграть важную роль в мобилизации налоговых поступлений. В то время как соперничество за ПИИ приводит к «налоговой гонке» с точки зрения налогообложения прибыли многонациональных корпораций, согласование налоговой политики между странами, в первую очередь между теми из них, которые являются участниками региональных ассоциаций, таких как Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) и Ассоциации регионального сотрудничества стран Южной Азии (СААРК), может привести к росту поступлений. Эффективное региональное сотрудничество также может способствовать избежанию двойного налогообложения, предотвращению злоупотреблению трансферным ценообразованием многонациональными корпорациями и более эффективной борьбе с налоговыми гаванями.

70. Учитывая ситуацию, сложившуюся в регионе с точки зрения собираемости налогов, существует серьезная необходимость создания азиатско-тихоокеанского форума по налоговым вопросам под эгидой ЭСКАТО. Данный форум мог бы осуществлять мониторинг налогового законодательства государств-членов и публиковать регулярный обзор налоговых реформ. Он также мог бы выступить в качестве базы данных по налоговому законодательству, проводить семинары/мастер-классы по возникающим вопросам в области налогообложения и распространять передовой опыт в области налоговой политики, механизмов сбора налогов и реформ налоговой системы.
