

ДОКЛАД О ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИИ, 2014 ГОД



ОБЗОР

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ



**КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ**

Женева

**ДОКЛАД О ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИИ,
2014 ГОД**

ОБЗОР



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк и Женева, 2014 год

Примечание

- Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Когда такое обозначение встречается в тексте, оно служит указанием на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

- Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем документе не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района или их властей или относительно делимитации их границ.

- Материалы, содержащиеся в настоящей публикации, можно свободно цитировать или перепечатывать, однако при этом необходимо указывать источник и номер документа. Экземпляр публикации, содержащей цитируемый или перепечатываемый материал, следует направлять в секретариат ЮНКТАД.

- Содержащийся в настоящем документе Обзор издается также в качестве части *Доклада о торговле и развитии*, 2014 год (UNCTAD/TDR/2014, в продаже под номером R.14.II.D.4).

ОБЗОР

Ровно 50 лет назад и через 20 лет после согласования в Бреттон-Вудсе многосторонних принципов регулирования глобальной экономики послевоенного периода обретшие уверенность в себе страны Юга собрались в Женеве для отстаивания своих требований о построении более инклюзивного мирового экономического порядка. На первой Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) была создана новая постоянная институциональная структура в многостороннем ландшафте, призванная "устанавливать принципы и политику, касающиеся международной торговли и связанных с ней проблем экономического развития". Кроме того, в контексте развития принципов, которые легли в основу создания бреттон-вудских учреждений (и позднее Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ)), был сделан общий вывод о том, что "экономическое развитие и социальный прогресс должны быть предметом общей заботы всего международного сообщества и должны путем содействия экономическому процветанию и благосостоянию помочь укрепить мирные отношения и сотрудничество между странами".

Пятидесятая годовщина создания ЮНКТАД выпала на время, когда снова стали звучать призывы к изменению порядка организации и регулирования глобальной экономики. Мало кто может усомниться в том, что за прошедшие 50 лет новые технологии сломали традиционные границы между странами и открыли новые экономические возможности и что менее поляризованный политический ландшафт создал новые возможности для конструктивного международного взаимодействия. Кроме того, экономическое влияние стало более рассредоточенным, главным образом в результате индустриализации и быстрого роста Восточной Азии, а также связанного с ними изменения механизма работы международной торговой системы. Однако нельзя говорить об автоматической причинно-следственной связи между этими технологическими, политическими и экономическими изменениями и становлением более процветающего мирного и устойчивого мира.

Возрастающие глобальные экономические дисбалансы, углубляющиеся социальные и экологические проблемы и сохраняющаяся финансовая нестабильность, которые иногда перерастают в непосредственный кризис, должны побудить нас задуматься и обсудить дальнейшую стратегию действий. Сотни миллионов людей, особенно в сель-

ских общинах, по-прежнему каждодневно сталкиваются с проблемой голода, которая представляет наибольшую опасность для детей. Вместе с тем активная урбанизация во многих частях развивающегося мира совпала с преждевременной деиндустриализацией и упадком государственного сектора, что породило неблагоприятные условия труда и усиливающееся ощущение отсутствия безопасности. Там, где эти тенденции вступили в противоречие с амбициями молодого поколения, недовольство экономическими условиями вылилось в политические беспорядки.

В 1964 году международное сообщество признало, что "если привилегированное положение, чрезмерное богатство и крайняя нищета и социальная несправедливость будут по-прежнему существовать, то цель развития не будет достигнута". Вместе с тем в последние годы почти повсеместно распространение рыночного либерализма сопровождалось крайне неравным распределением доходов и богатства. Нынешний мир, в котором у 85 богатейших граждан средств больше, чем у трех с половиной миллиардов находящихся "на дне" жителей, сильно отличается от того будущего, которое люди представляли себе 50 лет назад.

Быстрого или готового пути к устойчивому и инклюзивному развитию не существует, однако последние 30 лет показали, что вряд ли можно добиться желаемого, если использовать универсальный "шаблонный" подход к экономической политике, которая все больше и больше направлена на удовлетворение финансовых амбиций глобальных фирм и рыночных сил. Странам в конечном счете следует опираться на свои собственные силы для мобилизации производственных ресурсов и особенно для увеличения объема своих внутренних инвестиций (как государственных, так и частных) и развития человеческого капитала и технологических ноу-хау. Однако для этого вместо постоянного сужения их возможностей в политике теми самыми международными учреждениями, которые изначально создавались для поддержки более сбалансированных и инклюзивных решений, им необходимо предоставить максимально возможное пространство для маневра в целях проверки того, какая политика работает в их конкретных условиях.

Настаивать на важности внутренних учреждений и политики – это не значит использовать изоляционистский или автаркический подход к решению многочисленных проблем в области развития. Напротив, доступ к внешним финансовым ресурсам и технологическим ноу-хау по-прежнему имеет важнейшее значение для раскрытия потенциала в

области развития во многих более бедных и уязвимых странах. Кроме того, долгосрочные задачи в области развития – от решения проблем суверенного долга до улучшения доступа к рынкам в более справедливой международной торговой системе и от стабилизации сырьевых цен до создания финансовых рынков, работающих в интересах реальной экономики – можно решить с помощью эффективных многосторонних учреждений при наличии (это немаловажное условие) достаточной политической воли со стороны ведущих стран. К этим хроническим проблемам в условиях современного взаимозависимого мира добавился целый ряд новых проблем, таких как пандемии, отсутствие продовольственной безопасности и глобальное потепление, для решения которых требуются еще более смелые многосторонние инициативы и коллективные действия.

Именно стремление к принятию активных коллективных международных мер для искоренения глубокого неравенства в мире, а также решительных и инновационных инициатив в области внутренней политики стало главным стимулом для участников Бреттон-Вудской конференции 70 лет назад и Женевской конференции 50 лет назад. Министр финансов Соединенных Штатов Генри Моргантау был абсолютно прав, когда настойчиво заявлял на Бреттон-Вудской конференции: "Процветание, так же как и мир, неделимо. Мы не можем допустить, чтобы оно рассеивалось здесь и там между состоятельными людьми, или добиваться его за счет других. Нищета, где бы она ни существовала, представляет угрозу для всех нас и подрывает благополучие каждого из нас". Теперь, когда международное сообщество разрабатывает амбициозную повестку дня в области развития на период после 2015 года, самое время предложить еще один международный "новый курс", который способен помочь добиться обещанного "процветания для всех".

В 2014 году мировая экономика по-прежнему в депрессивном состоянии

Мировая экономика все еще не вышла из того депрессивного состояния, в котором она увязла в последние четыре года, и в этой связи возрастает опасность того, что такое положение дел станет признанной "новой нормой". Директивным органам во всем мире, и особенно в странах, имеющих важное системообразующее значение, следует проанализировать нынешние подходы и уделять более пристальное внимание симптомам предстоящего "ухудшения экономической погоды".

В 2014 году наблюдался незначительный рост мировой экономики, однако, скорее всего, эти показатели будут по-прежнему значительно ниже докризисного пика. Прогнозируется, что показатели ее роста, составлявшие 2,3% в 2012 и 2013 годах, незначительно вырастут до 2,5–3% в 2014 году. Это улучшение объясняется главным образом увеличением показателей роста в развитых странах с 1,3% в 2013 году до примерно 1,8% в 2014 году. В развивающихся странах в целом показатели роста, скорее всего, останутся на уровне предыдущих лет и составят 4,5–5%, а в странах с переходной экономикой прогнозируется дальнейшее замедление уже и без того слабого в 2013 году роста до порядка 1%.

Прогнозируемое умеренное увеличение темпов роста в развитых странах должно стать следствием некоторого оживления в Европейском союзе (ЕС), где временное ослабление мер жесткой бюджетной экономии и проведение более либеральной денежно-кредитной политики, в частности Европейским центральным банком (ЕЦБ), позволили вернуть прежнюю положительную динамику спроса. В некоторых странах (например, в Соединенном Королевстве) спрос домохозяйств поддерживается за счет повышения стоимости активов и погашения потребительских и ипотечных кредитов, а в других – за счет некоторого повышения реальной заработной платы (например, в Германии). Вместе с тем в ряде других крупных стран еврозоны (например, в Испании, Италии и Франции) высокий уровень безработицы, нулевой или вялый рост реальной заработной платы и сохраняющаяся слабость банковского сектора по-прежнему препятствуют расширению внутреннего кредитования и увеличению спроса. В экономике Соединенных Штатов продолжились проявляться наметившиеся признаки оживления с опорой на внутренний частный спрос. В 2014 году негативные последствия мер жесткой бюджетной экономии незначительно уменьшились, показатели безработицы продолжали сокращаться, а повышение стоимости активов

способствует повышению уровня внутренних заимствований и потребления. Вместе с тем размер реальной средней заработной платы остается неизменным. В Японии рост также обусловлен увеличением внутреннего спроса в результате благоприятного воздействия на частное потребление и инвестиции стимулирующей денежно-кредитной и финансово-бюджетной политики "абэномики". Эффект от наращивания государственных расходов на восстановительные работы после землетрясения 2011 года, который способствовал увеличению темпов роста японской экономики в 2012–2013 годах, рассеялся, а недавнее увеличение налогов может негативно отразиться на потребительских расходах, и поэтому для поддержания положительных темпов роста и контрольных показателей цен, возможно, понадобятся дополнительные пакеты стимулирующих мер.

Показатели роста в основных развивающихся регионах, скорее всего, в большей или меньшей степени будут воспроизводить их показатели 2012–2013 годов. Прогнозируется, что Азия по-прежнему будет наиболее динамичным регионом при показателях роста примерно 5,5%. Среди крупных стран этого региона в роли лидера по-прежнему выступает Китай, темпы роста которого в 2014 году, по оценкам, составят около 7,5%, а опорой для этого является внутренний спрос с некоторыми появляющимися признаками возрастания роли частного и государственного потребления. В Индии отмечается ускорение темпов роста, которые, согласно оценкам, достигнут 5,5% в результате увеличения частного потребления и чистого экспорта; с другой стороны, динамика инвестиций остается вялой. Рост в большинстве стран Юго-Восточной Азии должен сохраниться на уровне примерно 5% или выше за счет частного потребления и инвестиций в основной капитал при минимальном или нулевом влиянии чистого экспорта. Экономические показатели больше разнятся в Западной Азии, где несколько стран прямо или косвенно пострадали от вооруженных конфликтов. Турция переживает период финансовой нестабильности и может оказаться не в состоянии поддерживать свои темпы роста, сильно зависящие от внутренней кредитной экспансии.

Рост в Африке также демонстрирует резкие контрасты. Он остается слабым в Северной Африке из-за сохраняющейся политической неопределенности и перебоев в производстве нефти. В Южной Африке также по-прежнему наблюдается вялый рост на уровне примерно 2% из-за снижения внутреннего спроса и забастовок в горнодобывающем секторе. Напротив, в некоторых крупных странах к югу от Сахары отмечаются высокие темпы роста, что позволит в 2014 году достичь прогнози-

руемых показателей роста в этом субрегионе на уровне почти 6%. В некоторых случаях эти темпы роста, которые сохраняются уже более десяти лет, поддерживаются благодаря исторически высоким ценам на сырьевые товары.

После мощного подъема в 2010 году экономический рост в Латинской Америке и Карибском бассейне замедлился и, согласно оценкам, составит в 2014 году 2%. Эти слабые показатели отражают главным образом медленный рост в трех основных странах, таких как Аргентина, Бразилия и Мексика, где внутренний спрос (их основной двигатель роста после глобального кризиса) утратил свою динамику. Эти страны пострадали также от внешних финансовых потрясений середины 2013 года и начала 2014 года, которые привели к ужесточению макроэкономической политики. Дальнейшая финансовая нестабильность может стать результатом правовых препятствий, мешающих нормальному обслуживанию суверенного долга Аргентины. Вместе с тем платежеспособность Аргентины и устойчивые фундаментальные макроэкономические параметры в большинстве стран региона не должны допустить того, чтобы это потрясение переросло в региональный финансовый кризис. Несколько стран, экспортирующих углеводороды или минеральное сырье, продемонстрировали существенно более быстрые темпы роста, обусловленные высоким внутренним спросом.

В европейских странах с переходной экономикой в этом году, скорее всего, будет отмечаться дальнейшее замедление темпов роста из-за стагнации потребления и инвестиционного спроса в Российской Федерации, которая усугубилась в результате финансовой нестабильности и возобновления оттока капитала. С другой стороны, в центральноазиатских странах с переходной экономикой, большинство из которых являются экспортерами нефти или минеральных ресурсов, по всей вероятности, будут сохраняться достаточно высокие темпы роста за счет исторически благоприятных условий торговли.

Торговля в ожидании попутного ветра

Через шесть лет после начала глобального финансового кризиса международная торговля по-прежнему выглядит тускло. В 2012–2013 годах и в первые несколько месяцев 2014 года рост объема товарной торговли составлял около 2%, что меньше роста глобального производства. Темпы роста торговли услугами в 2013 году были несколько выше – на уровне около 5%, однако существенно не изменили общую картину. Это отсутствие динамизма резко контрастирует с двумя

докризисными десятилетиями, когда глобальная торговля товарами и услугами росла в два с лишним раза быстрее, чем глобальное производство (средний ежегодный прирост на уровне соответственно 6,8% и 3%). В течение этого периода доля экспорта и импорта товаров и услуг в ВВП (в постоянных ценах) практически удвоилась с примерно 13% до 27% в развитых странах и с 20% до примерно 40% в развивающихся странах.

Учитывая недостаточность глобального спроса, крайне маловероятно, что экономический рост удастся стимулировать исключительно за счет международной торговли. Облегчение торговых потоков за счет модернизации таможенных процедур поможет повысить эффективность торговой системы в долгосрочной перспективе, но не устранит основных препятствий для торговли сегодня. Международная торговля замедлилась или осталась практически в стагнации не из-за увеличившихся торговых барьеров или трудностей, связанных с предложением; ее медленные темпы роста объясняются слабым глобальным спросом. В этом контексте однобокий акцент на стоимости торговли, активизация усилий по стимулированию экспорта за счет сокращения размеров заработной платы и "внутренняя девальвация" были бы губительными и контрпродуктивными, особенно если такую стратегию будут использовать одновременно несколько торговых партнеров. На глобальном уровне торговлю следует расширять за счет оживления производства на национальном уровне с опорой на высокий внутренний спрос.

Несмотря на общее отсутствие динамизма в торговле в настоящее время, в некоторых странах и регионах отмечаются относительно высокие темпы роста объема импорта: 8–9% в 2013 году. Это касается стран Африки к югу от Сахары и Западной Азии, которые продолжают пользоваться преимуществами высоких цен на сырьевые товары по историческим меркам, а также Китая, который остается важным рынком для ряда сырьевых товаров.

При всем этом, за исключением немногих, но важных случаев, цены на большинство сырьевых товаров постоянно падали с момента достижения ими пиковых показателей в 2011 году, хотя их понижительная тенденция, по всей видимости, стала замедляться в 2013–2014 годах. К основным исключениям из этой тенденции относится нефть, цена на которую установилась на удивительно стабильно высоком уровне с 2011 года, тропические напитки (кофе и какао) и некоторые минеральные ресурсы (прежде всего никель), цена на которые резко поднялась в 2014 году из-за дефицита предложения. Несмотря на общую понижа-

тельную тенденцию, цены на сырьевые товары в первой половине 2014 года были в среднем почти на 50% выше, чем в период 2003–2008 годов.

Несмотря на то, что в последнее время в разных группах сырьевых товаров и среди конкретных сырьевых товаров отмечались различные ценовые изменения, в целом важнейшую роль на рынках наличных товаров стали играть факторы предложения. Например, это проявилось в снижении цен на минеральные ресурсы в результате того, что осуществление инвестиций в период стремительного роста цен в конечном итоге привело к увеличению предложения. В отличие от этого изменения в физическом спросе лишь несущественно повлияли на эволюцию цен на сырьевые товары в 2013 году и начале 2014 года. В целом спрос на сырьевые товары продолжал увеличиваться в соответствии с умеренным ростом мировой экономики.

В краткосрочной перспективе цены на сырьевые товары продолжали меняться под воздействием существенной финансиализации сырьевых рынков в 2013 году и первой половине 2014 года. Вместе с тем нормативные изменения в торговле товарными фьючерсами привели к переориентации участников с банков на других финансовых операторов, таких как трейдинговые компании, которые часто работают в менее транспарентной и менее регулируемой среде, чем более традиционные финансовые учреждения.

В более долгосрочной перспективе вывод анализа, проведенного в *ДТР 2013*, о том, что цены на сырьевые товары, скорее всего, будут в ближайшие годы оставаться на относительно высоком уровне по историческим меркам с некоторыми краткосрочными коррекциями, остается в силе. Это не значит, что страны-производители должны останавливаться на достигнутом; наоборот, им следует попытаться максимально возможно использовать полученную на этих рынках ренту для финансирования структурных преобразований, в частности в целях диверсификации производства и экспорта.

"Новая норма"?

Видимая стабилизация относительно низких темпов роста среди различных групп стран в рамках мировой экономики может создать впечатление того, что она пришла к своей "новой норме". Однако для оценки степени устойчивости нынешней ситуации необходимо изучить не только темпы роста ВВП, но и его движущие силы.

После непродолжительного эксперимента 2009 года и первой половины 2010 года со стимулирующими бюджетно-финансовыми мерами в ответ на непосредственную угрозу глобального финансового краха в развитых странах был принят комплекс мер политики, состоящий в разной степени из мер жесткой бюджетной экономии, сдерживания роста зарплат и увеличения денежной массы, в надежде на то, что укрепление доверия инвесторов, гибкость рынка труда, повышение конкурентоспособности и ожидаемое улучшение состояния балансов банков приведут к быстрому и устойчивому оживлению. Однако из-за снижения внутреннего спроса под воздействием такой бюджетно-финансовой политики и мер на рынке труда новая ликвидность, накачившаяся кредитно-финансовыми органами, была направлена главным образом на финансовые, а не производительные инвестиции. Это в свою очередь привело к существенному росту цен на активы, несмотря на вялый экономический рост, и к большому оттоку капитала, по большей части на динамично растущие рынки. В итоге этот комплекс мер политики лишь косвенно (и со значительной задержкой) способствовал восстановлению спроса в этих странах, где повышение стоимости активов привело к достаточно сильному "эффекту богатства" и возобновлению потребительских займов. Таким образом, можно провести несколько очевидных параллелей между "новой нормой" и условиями, которые привели к глобальному финансовому кризису.

В случае стран с формирующейся рыночной экономикой степень, в которой повышение внутреннего спроса было обусловлено подлинным ростом доходов или образованием ненадежных "пузырей" на рынках активов и чрезмерными потребительскими займами (которые, по всей вероятности, разнились по странам), все еще остается неясной. Вместе с тем потенциальная уязвимость развивающихся стран и стран с формирующейся рыночной экономикой в новых экономических условиях усугубляется сохраняющимися дефектами в международной финансовой архитектуре. При таких обстоятельствах потоки капитала могут оказывать существенное, но не всегда благоприятное влияние на реальную экономику и на способность директивных органов реагировать на непредвиденные потрясения.

Некоторые развивающиеся страны, прежде всего страны, которые опираются в основном на экспорт лишь нескольких сырьевых товаров или трудоемкие секторы обрабатывающей промышленности, где используются низкоквалифицированные кадры, также по-прежнему подвержены воздействию потрясений, источником которых является международная торговля. Диверсификация производственной и экспортной

деятельности является актуальной задачей для многих стран с переходной экономикой и развивающихся стран. Индекс специализации в товарной торговле ЮНКТАД подтверждает, что, несмотря на высокие темпы роста торговли во многих развивающихся странах в 1995–2012 годах, существенных различий в степени специализации их экспортной структуры не наблюдалось.

На самом деле в нынешнем финансовом цикле, в котором находятся развивающиеся страны и страны с переходной экономикой, ничего существенно "нового" нет. Эти страны в настоящее время переживают свой четвертый такой цикл с середины 1970-х годов; и во многом, как и ранее, из-за того, что нынешний цикл определяется главным образом экономическими условиями и решениями в области денежно-кредитной политики развитых стран, образующиеся международные потоки капитала не обязательно соответствуют потребностям развивающихся стран. Напротив, с учетом недавних уроков истории можно сделать вывод о том, что они могут привести к серьезным разрушительным макроэкономическим и финансовым последствиям. Для создания и сохранения благоприятных для роста и структурных преобразований внутренних макроэкономических и финансовых условий правительства должны располагать подходящими инструментами политики для управления потоками капитала и для предупреждения и преодоления периодических потрясений, которые могут возникнуть в этой связи. Многосторонние правила, содержащиеся в статьях соглашения МВФ и в Генеральном соглашении по торговле услугами (ГАТС) Всемирной торговой организации (ВТО), позволяют правительствам регулировать свои счета движения капитала, в том числе прибегать к мерам контроля за капиталом. Однако акцент сделан на их использовании исключительно в пруденциальных целях или для управления кризисными ситуациями. Вместо этого меры управления капиталом следует рассматривать скорее как обычный инструмент директивных органов, чем как чрезвычайный и временный механизм, который используется лишь в критических ситуациях.

Некоторые новые двусторонние и групповые торговые и инвестиционные договоры, которые уже подписаны или согласуются в настоящее время, предусматривают еще более строгие обязательства в отношении финансовой либерализации по сравнению с обязательствами, содержащимися в многосторонних соглашениях, что может еще больше сузить пространство для стратегического маневра в этом контексте. Поэтому правительствам, стремящимся сохранить макроэкономическую стабильность и желающим вновь регулировать свои финансовые систе-

мы, следует внимательно изучить риски, связанные с принятием на себя таких обязательств.

Доводы в пользу скоординированной экспансии

С помощью своей Модели глобальной политики ЮНКТАД изучила альтернативный сценарий "сбалансированного роста", который мог бы предложить способ преодоления нынешнего глобального экономического кризиса. Два сценария, используемые в данной модели, призваны не давать прогнозы, а показать направление изменений, которых можно ожидать от общей смены курса политики. Сценарий сбалансированного роста предусматривает такие элементы, как: политика в области доходов, направленная на поддержку устойчивого роста спроса; финансово-бюджетная политика стимулирования роста; промышленная политика в целях поощрения частных инвестиций и структурных преобразований; регулирование финансовых учреждений, имеющих системообразующее значение, и контроль за капиталом в целях стабилизации глобальных финансовых рынков; а также торговые соглашения, ориентированные на развитие. Он в корне отличается от "базового" сценария, который продолжает широко опираться на традиционную политику.

При моделировании базового сценария видно, что структурные дисбалансы продолжают углубляться даже при сохранении умеренного роста, а страны при этом будут становиться все более уязвимыми перед лицом потрясений и финансовой нестабильности. Чем дольше будут сохраняться такие дисбалансы, тем губительнее будут последствия нового серьезного кризиса. С другой стороны, при сценарии сбалансированного роста отмечаются существенные улучшения темпов роста и, что еще важнее, постепенное устранение глобальных дисбалансов. В этом случае средние темпы роста мировой экономики значительно выше темпов роста при базовом сценарии. Более высокие темпы роста во всех регионах обусловлены не только индивидуальными стимулами, но и сильным синергетическим эффектом от координации политики стимулирования роста между странами. И наконец, результаты моделирования сценария сбалансированного роста свидетельствуют о большей конвергенции темпов роста и о повышении финансовой стабильности.

Хотя к результатам такого моделирования стоит относиться с известной степенью сомнения и осторожности, его главный посыл заключается в том, что в условиях все более взаимосвязанной глобальной экономики политику следует согласовывать для всего мира в целом. С учетом реальной и финансовой отдачи должно быть ясно, что устой-

чивую и стабильную модель роста с опорой на спрос необходимо прежде всего формировать на национальном уровне вместо того, чтобы в каждой отдельной стране пытаться добиться конкурентного сокращения расходов и импорта для обеспечения процесса оживления за счет чистого экспорта, и страны с положительным сальдо, безусловно, должны внести в этот процесс гораздо более весомый вклад.

Отсутствие эффективных учреждений и механизмов для координации международной политики может побудить директивные органы разрабатывать стратегии, которые могут показаться целесообразными в краткосрочном плане, но которые на практике будут губительными в среднесрочной перспективе. Поэтому крайне важно продолжать предпринимать усилия по формированию более эффективного комплекса инклюзивных глобальных учреждений для регулирования рынков, содействия устранению опасных дисбалансов при их появлении и принятия более активных мер для достижения целей глобального развития и конвергенции.

Вызовы на пути разработки новой повестки дня в области развития

Если макроэкономическая политика все более дискомфортно приближается к "традиционной" стратегии предкризисного периода, то ведущиеся в настоящее время дискуссии, посвященные повестке дня в области развития на период после 2015 года, направлены на отказ от прошлой практики. Стремление разработать более универсальный, преобразующий и устойчивый подход к развитию будет играть ключевую роль в определении директивными органами новых целей и задач как на национальном, так и на международном уровнях. 17 целей и различные задачи, которые были согласованы Рабочей группой открытого состава Организации Объединенных Наций по целям в области устойчивого развития, уже свидетельствуют об уровне амбиций, существенно превосходящих Цели развития тысячелетия.

При разработке этого нового подхода международное сообщество сталкивается с тремя основными вызовами. Первый из них – согласование любых новых целей и задач с парадигмой политики, которая в состоянии помочь повсеместно повысить производительность и доходы на душу населения, создать достаточное количество достойных рабочих мест для удовлетворения потребностей быстрорастущей и урбанизирующейся глобальной рабочей силы, сформировать стабильную международную финансовую систему, стимулирующую производительные

инвестиции, и предоставлять надежные государственные услуги, в частности в наиболее уязвимых общинах, которые охватывали бы все население без исключения. Доминирующая экономическая парадигма рыночного либерализма не оправдала надежд в большинстве из этих аспектов. В этой связи нужно прислушаться к Папе Франциску, который недавно заявил, что мы не можем больше просто верить в "сакрализованное функционирование существующей системы". Нам, несомненно, нужен новый образ мышления.

Второй вызов, который необходимо учитывать при разработке новой повестки дня в области развития, связан с колоссальным ростом неравенства, который сопровождал распространение рыночного либерализма. Это имеет важное значение, поскольку помимо нравственных последствий рост неравенства может нанести серьезный удар по общественному благополучию, поставить под угрозу экономический прогресс и стабильность и подорвать политическое согласие. В предыдущих *докладах о торговле и развитии (ДТР)* была отмечена настоятельная необходимость выйти за рамки броских чисел, связанных с одним процентом наиболее обеспеченного населения, и проанализировать динамику функционального распределения доходов, в частности расхождение между ростом зарплат и производительности труда, а также повышение рентного дохода. Повышение мобильности капитала не только ослабило переговорные позиции рабочей силы, дополнительно усугубив отрицательное распределительное воздействие нерегулируемой финансовой деятельности, но и затруднило прямое налогообложение некоторых доходов, усилив тем самым опору государства на более регрессивные налоги и рынки облигаций. Это в свою очередь весьма губительно сказывается на легитимности и эффективности политического процесса.

Третий вызов связан с обеспечением наличия у стран эффективных инструментов политики, чтобы позволить им достигать согласованных целей и решать задачи в области развития. Для восстановления модели развития, которая ставит реальную экономику выше финансовых интересов, а устойчивость выше краткосрочных выгод и действительно нацелена на обеспечение процветания для всех, почти наверняка понадобится расширить инструментарий политики по сравнению с тем, который в настоящее время предусмотрен ортодоксальной экономической концепцией.

Неизменные доводы в пользу пространства для маневра в политике

Для любого расширения и укрепления целей стратегий национального развития необходимы институциональные преобразования. Для эффективного функционирования рынков необходим комплекс правил, ограничений и норм. Сама по себе рыночная экономика всегда встроена в правовой, социальный и культурный контекст и поддерживается политическими силами. То, каким образом и в какой степени комплекс правил и норм расширяется или сужается, определяется в рамках всеобъемлющего политического процесса с учетом специфики конкретного общества, но при этом от него нельзя отказаться, не создав угрозу разрушения более широкого экономического и социального порядка.

Международным рынкам и компаниям не меньше, чем их национальным аналогам, нужен комплекс правил, ограничений и норм. И так же, как и на национальном уровне, расширение или сужение этого комплекса является постоянным элементом управления глобальной экономикой. Государствам следует решить, готовы ли они поступиться своей собственной независимостью и если да, то в какой степени ради формирования международных правил, норм и мер поддержки. В мире неравных государств неизбежно требуется различное пространство для достижения национальных целей экономического и социального развития, так же как и стратегические решения отдельных стран, скорее всего, будут оказывать различное влияние на других. Вызовы, связанные с поиском таких компромиссов, особенно рельефно проявляются на многостороннем уровне, где наблюдаются существенные различия между государствами. Кроме того, что степень соответствия принятого курса роста и развития национальным потребностям и приоритетам может, безусловно, ограничиваться или подрываться многосторонними режимами и международными правилами, на нее также в равной степени могут оказывать экономическое и политическое давление механизмы глобальных рынков в зависимости от степени и характера экономической интеграции соответствующей страны.

Взаимозависимость между государствами и рынками является основной аргументацией в пользу создания хорошо структурированной системы глобального экономического управления, состоящей из многосторонних правил и норм. Главным принципом этих механизмов должна быть их способность обеспечивать справедливые и инклюзивные результаты путем предоставления глобальных общественных благ и минимизации неблагоприятных побочных последствий международной

деятельности и других негативных факторов внешнего воздействия, независимо от того, порождаются ли они национальной экономической политикой или коммерческими решениями частных субъектов.

Эти различные трения между независимостью национальной политики, эффективностью политики и международной экономической интеграцией отчасти улавливаются в концепции "пространства для маневра в политике", под которым понимается свобода и способность государств определять и реализовывать наиболее подходящий комплекс экономических и социальных стратегий для обеспечения справедливого и устойчивого развития в их собственных национальных контекстах, являющихся одновременно составной частью взаимозависимой глобальной экономики. Эту модель можно определить как сочетание политического суверенитета де-юре в виде формальных полномочий директивных органов на управление целями и инструментами своей национальной политики и контроля де-факто за национальной политикой, который предполагает способность национальных директивных органов определять приоритеты, оказывать влияние на конкретные задачи и оценивать возможные компромиссы.

Подписание многосторонних нормативных документов может побудить некоторые страны удвоить свои усилия для более эффективного использования оставшегося пространства для маневра в политике, чем раньше, когда у них было больше свободы для маневра; как представляется, это особенно актуально для стран, недавно вышедших из конфликта, а также для многих бывших социалистических стран. Кроме того, эти нормы могут позволить сократить традиционные привилегии для более влиятельных в экономическом или политическом отношении стран в рамках международных экономических отношений. Следовательно, такие нормы могут одновременно ограничить (особенно де-юре) и оптимизировать (особенно де-факто) пространство для маневра в политике, поскольку ограничение действий одной страны применимо также к другим странам и соответственно влияет на внешний контекст в целом.

Однако существует также обоснованная обеспокоенность по поводу того, что различные правовые обязательства, предусмотренные многосторонними, региональными и двусторонними соглашениями, ограничили независимость национальной политики посредством влияния как на имеющийся комплекс, так и на эффективность конкретных инструментов политики. Кроме того, отмечается (в некоторых случаях крайне рельефно выраженная) тенденция ослабления эффективности нацио-

нальной политики под воздействием сил глобализации (особенно финансовой глобализации) и интернализации рынков, которые отражаются на национальных экономических процессах.

Инклюзивная многосторонность: назад в будущее

История имеет тенденцию повторяться, хотя и не обязательно в виде трагедии или фарса. Следовательно, всегда можно извлечь положительные уроки из анализа того, как прежние поколения людей, принимающих решения, отвечали на серьезные вызовы. Сегодня может создаться впечатление, что необходимость согласования требований политического суверенитета на национальном уровне с императивами взаимозависимой мировой экономики является относительно новым феноменом. На самом деле этот давний вызов, который широко обсуждался с многообразных и различных точек зрения на протяжении почти двух столетий, однако никогда он не был столь острым и значимым, как во время кризисов в период между войнами.

Основная цель архитекторов Бреттон-Вудской системы заключалась в формировании послевоенной международной экономической структуры, которая позволила бы не допустить повторения оппортунистических действий и губительного эффекта заражения, которые привели к краху международной торговой и платежной системы в 1930-х годах. Соответственно, такая структура должна была поддерживать новые цели политики, связанные с повышением доходов, обеспечением полной занятости и социальной стабильностью в развитых странах. Вместе с тем выдающаяся группа разработчиков "нового курса" Рузвельта стремилась также решительно включить вопросы развития в многостороннюю повестку дня в 1930-х и 1940-х годах. Речь шла о мерах, направленных на расширение пространства для маневра в политике в интересах индустриализации при ведущей роли государства и на повышение уровня и степени надежности многосторонней финансовой поддержки, необходимой для удовлетворения потребностей развивающихся стран, однако эти усилия натолкнулись на значительное сопротивление.

Результаты этих процессов легли в основу конфликтов послевоенного периода между Севером и Югом. В этом контексте после войны строительство более благоприятного для развития международного экономического порядка оказалось гораздо более медленным и неравномерным процессом по сравнению с тем, что предвидели архитекторы Бреттон-Вудской системы. Для придания многосторонности более инклюзивного характера потребовалось возрастающее влияние новых неза-

висимых развивающихся стран в конце 1950-х и начале 1960-х годов. Это привело к созданию в 1964 году ЮНКТАД и к последующему расширению повестки дня в области развития вокруг нового международного экономического порядка. Видение развития архитекторов Бреттон-Вудской системы и детали их различных предложений, о которых часто забывают, сегодня все еще могут послужить определенным вдохновением для тех, кто стремится продвигать повестку дня в области инклюзивного развития.

Управление созидательным разрушением

Ни в одной из современных развитых стран структурные преобразования и связанное с ними повышение уровня занятости, производительности и подушевого дохода не зависели от рыночных сил. Они, наоборот, принимали меры с учетом своей национальной специфики для управления этими силами, используя их созидательные возможности для наращивания производственного потенциала и предоставления шансов динамичным фирмам и предпринимателям, и направляли их при этом на более благоприятный для общества путь развития. Кроме того, они использовали различные виды государственных мер для смягчения разрушительных тенденций этих самых рыночных сил. В течение нескольких десятилетий после окончания Второй мировой войны этот подход к управлению рынком без его обожествления применяли также многие динамично развивающиеся страны с формирующейся рыночной экономикой – от небольших социально-демократических стран Северной Европы до гигантов Восточной Азии.

То, почему другие развивающиеся страны не смогли так успешно воспользоваться прежним опытом, в разной степени объясняется неблагоприятными изначальными экономическими условиями и слабым административным и институциональным потенциалом, а также стратегическими ошибками и внешними потрясениями. При этом система международного экономического управления также все больше ограничивала возможности отдельных стран проводить экономическую политику, направленную на достижение своих целей в области развития.

Послевоенный многосторонний торговый режим изначально разрабатывался таким образом, чтобы не ущемлять пространство для маневра в политике развитых стран для достижения надлежащего уровня экономической безопасности путем обеспечения полной занятости и расширения социальной защиты. Вместе с тем он был направлен также на ограничение меркантилистской практики среди его членов и обеспе-

чение предсказуемости международных торговых условий. В итоге был создан режим согласованных, обязательных к исполнению и обеспеченных правовыми гарантиями правил и обязательств со встроенными элементами гибкости и отступлениями.

Последующие многосторонние торговые переговоры под эгидой ГАТТ завершились заключением соглашений Уругвайского раунда (СУР), которые вступили в силу в 1995 году. Сфера охвата этих переговоров была значительно расширена как с точки зрения круга участвовавших в них стран, так и с точки зрения обсуждавшихся тарифных позиций. Кроме того, они вышли за рамки торговли товарами и распространились на связанные с торговлей области, причем принципы режима наибольшего благоприятствования и национального режима стали применяться не только к торговле товарами, но и к торговле широким спектром услуг, в частности в сфере финансов, туризма, образования и здравоохранения. В результате этого все государства – члены ВТО согласились на ограничение своих возможностей принимать более широкий комплекс мер политики, включая некоторые из мер, направленных на поощрение и прямое регулирование структурных преобразований в их экономике. Вместе с тем та часть пространства для маневра в политике, которую они уступили, сыграла важную роль в успешных процессах развития в прошлом. Далее представлено несколько примеров.

- Использование субсидий, ограниченное Соглашением по субсидиям и компенсационным мерам (СКМ), было излюбленным инструментом поддержки структурных преобразований, особенно в странах Восточной Азии.
- Требования к показателям хозяйственной деятельности для иностранных инвесторов в отношении экспорта, отечественного компонента и передачи технологии, которые были ограничены Соглашением по связанным с торговлей инвестиционным мерам (ТРИМС), часто использовались для расширения возможностей формирования связей между иностранными инвесторами и местными производителями.
- Обратный инжиниринг и имитация через доступ к технологии, которые были ограничены Соглашением по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС), раньше использовались многими странами, в том числе нынешними развитыми странами.

Несмотря на более значительное ограничение возможностей использования некоторых инструментов политики, у членов ВТО сохранилась определенная гибкость в деле поддержки структурных преобразований, в том числе в тарифной политике, где некоторые тарифные позиции по-прежнему остаются несвязанными и где различия между связанными и применяемыми тарифами создают пространство для их варьирования в поддержку целей в области развития. Члены ВТО могут также по-прежнему использовать некоторые виды субсидий и стандартов для поощрения научно-исследовательской и опытно-конструкторской, а также инновационной деятельности и гибко использовать экспортные кредиты. В рамках Соглашения по ТРИМС директивные органы могут по-прежнему устанавливать условия допуска в страну иностранных инвесторов в конкретных секторах, в том числе вводить отраслевые ограничения. Это соглашение допускает также определенную гибкость за счет использования механизма обязательного лицензирования (с помощью которого власти могут позволять компаниям, не являющимся патентообладателями, пользоваться правом на патент) и параллельного импорта (т.е. импорта на рынок фирменных товаров, которые могут продаваться на этом рынке без согласия владельца товарного знака).

Сопоставление потери пространства для маневра в конкретных областях политики и потенциальных выгод более предсказуемой открытой многосторонней торговой системы – непростая задача. В любом случае более насущным вопросом является то, как оптимальнее использовать оставшееся пространство для поддержки получения более устойчивых и инклюзивных результатов по сравнению с теми, которые были достигнуты большинством развивающихся стран за последние три десятилетия. В этой связи, как уже давно настойчиво отмечает ЮНКТАД, ключевое значение по-прежнему имеют практика и потенциал, связанные с институциональной конфигурацией государства развития. Вместе с тем важно также признать, что противоречия и пробелы в многосторонней архитектуре, в частности на стыке торговых и финансовых потоков, продолжают затруднять наиболее оптимальное использование развивающимися странами оставшегося у них пространства для маневра. Кроме того, многие из них нуждаются в более существенной поддержке со стороны международного сообщества для использования имеющихся механизмов в целях содействия их преобразовательным усилиям. Во многих отношениях такая поддержка предоставляется неохотно или вообще отсутствует. Предложение ЮНКТАД о создании независимой комиссии для анализа аспектов развития в многосторонней торговой

системе и изучения вышеизложенных и других проблем, мешающих эффективному функционированию этой системы, могло бы помочь найти перспективные решения.

Неуклонное сужение пространства для маневра в политике

С начала 1990-х годов возникла новая волна двусторонних и региональных торговых соглашений (РТС) и международных инвестиционных соглашений (МИС), часть которых содержит еще более ограничительные положения, чем предусмотренные многосторонним торговым режимом, или которые содержат дополнительные положения, выходящие за рамки действующих многосторонних торговых соглашений.

Положения РТС становятся все более комплексными, и многие из них предусматривают правила, ограничивающие имеющиеся возможности для разработки и реализации всеобъемлющих национальных стратегий развития. Несмотря на то, что эти соглашения по-прежнему являются продуктом (нередко затяжных) переговоров и сделок между суверенными государствами, усиливается ощущение того, что из-за большего количества охватываемых ими экономических и социальных вопросов этим обсуждениям часто стало не хватать транспарентности и координации (в том числе между всеми потенциально заинтересованными министерствами) для достижения сбалансированных результатов.

Независимо от того, какие страны в этом участвуют, подписывая эти соглашения, правительства развивающихся стран отказываются от части своего пространства для маневра в политике, которую они с таким трудом пытались отстоять на многостороннем уровне. Это может показаться странным, но может быть обусловлено главным образом тем, что некоторые правительства боятся остаться в изоляции, когда другие страны, подписывая такие соглашения, получают преференциальный доступ к рынкам и становятся потенциально более привлекательными для ПИИ. Кроме того, они могут рассматривать участие в каком-либо соглашении о свободной торговле в качестве средства содействия включению их национальных компаний в международные производственные сети.

Однако, как отмечалось в предыдущих *ДТР*, участие в международных производственных сетях сопряжено с риском создания неблагоприятных условий торговли для стран, особенно задействованных в более низких звеньях производственных цепей, а также создает лишь ог-

раниченные внутренние связи и возможности для получения технологий. Кроме того, развивающиеся страны, находящиеся на начальном этапе индустриализации, могут оказаться замкнутыми на нижних звеньях цепочки создания добавленной стоимости из-за сильной конкуренции со стороны других поставщиков для сохранения низких издержек труда и из-за того, что жесткий контроль за интеллектуальной собственностью и дорогостоящие брендинговые стратегии ведущей фирмы не позволяют им двигаться вверх по цепи создания стоимости. Даже для относительно успешных стран со средним уровнем дохода во многих из этих сетей не обеспечиваются равные конкурентные условия. Интересен в этой связи пример Китая. Значительное внимание уделялось его восхождению в качестве основного экспортера электроники, доминирующего сегодня до такой степени, что на его долю приходится не менее трети общего объема торговли в этом секторе. Однако на практике лишь незначительное количество китайских фирм контролируют различные части цепи производства электронной продукции. Еще более показательным является то, что, согласно недавним оценкам, на долю китайских фирм приходится лишь 3% общего объема прибылей в этом секторе. Таким образом, развивающимся странам следует тщательно взвесить все издержки и выгоды при изучении возможности использования стратегии индустриализации, в которой значительный акцент делается на участии в международных производственных сетях, если это заставляет их включаться в гонку по заключению все большего числа все более ограничительных соглашений без полного и надлежащего понимания их потенциала для развития.

Пространство для маневра в политике сужается в результате подписания не только соглашений о свободной торговле, но и МИС. В 1990-х годах, когда подписывалось большинство таких соглашений, любая потеря части пространства для маневра в политике рассматривалась как небольшая плата за ожидаемое увеличение притока ПИИ. Это восприятие начало меняться в начале 2000-х годов, когда стало очевидно, что инвестиционные правила могут подрывать широкий круг государственных стратегий, в том числе направленных на повышение отдачи от ПИИ для экономики. Кроме того, эмпирические данные об эффективности двусторонних инвестиционных договоров и инвестиционных глав РТС с точки зрения стимулирования ПИИ носят неоднозначный характер. Кроме того, отсутствие транспарентности и согласованности в работе судов, созданных для рассмотрения споров по этим соглашениям, и их ощутимый проинвесторский уклон вызывают дополнительные сомнения в их эффективности. В настоящее время рассматривается целый

ряд возможностей для восстановления сбалансированности этой системы и необходимого пространства для маневра в политике в интересах развития. К ним относятся: i) постепенное и частичное реформирование за счет разработки новых соглашений на основе инвестиционных принципов, направленных на содействие устойчивому развитию; ii) создание централизованного постоянного суда по инвестиционным вопросам; и iii) отказ от инвестиционных договоров и возвращение к национальному законодательству.

Наряду с распространением торговых соглашений и расширением их сферы охвата на связанные с торговлей области во всем мире отмечается оживление интереса к промышленной политике. Примирить эти две тенденции крайне сложно. Многие развитые страны, особенно после начала финансового кризиса, стали прямо признавать, что промышленная политика может играть важную роль в поддержке жизнеспособности обрабатывающей промышленности. Хотя Соединенные Штаты часто считают страной, избравшей подход невмешательства по отношению к промышленной политике, они были и остаются страной активно использующей такую политику. Их правительство принимало на себя основные риски и играло ведущую роль в формировании рынка в рамках разработки и коммерциализации новых технологий, реализуя широкий спектр стратегий поддержки сети национальных предприятий обрабатывающей промышленности, обладающих потенциалом для инновационной деятельности, экспорта и создания достойно оплачиваемых рабочих мест. Опыт же ЕС, наоборот, показывает, как межправительственные соглашения могут ограничивать стратегический выбор национальных директивных органов и как промышленная политика, в соответствии с которой могут приниматься лишь горизонтальные меры, может затруднять достижение поставленных целей.

По мере того, как некоторые развивающиеся страны проводили переоценку преимуществ промышленной политики в последние годы, они также стали использовать некоторую часть своего пространства для маневра в политике в целях стимулирования отечественных фирм к расширению их инвестиционной и инновационной деятельности для повышения их конкурентоспособности на международном уровне. К принятым мерам, среди прочего, относятся: варьирование применяемых тарифов в конкретных секторах за счет использования разницы между связанными и применяемыми тарифными ставками; применение льготных ввозных пошлин; предоставление налоговых стимулов; финансирование долгосрочных инвестиций с помощью национальных банков развития или субсидирования коммерческих кредитов; а также

использование государственных закупок для поддержки местных поставщиков. Различные меры политики продолжают использоваться в странах, находящихся на разных уровнях развития (от Вьетнама до Бразилии), в целях раскручивания благотворной спирали связей между торговлей и накоплением капитала.

Сохранение пространства для маневра в политике при укреплении многосторонних механизмов

ЮНКТАД уже некоторое время говорит о том, что для сохранения и улучшения траектории недавнего экономического роста развивающихся стран им необходимо расширить и углубить процесс структурного преобразования их экономики. Связанный с этим стратегический вызов хорошо известен странам – экспортерам сырьевых товаров, где отсутствие диверсификации ставит их экономику в уязвимое положение для внешних потрясений и изменений в политике. Кроме того, повышение темпов роста не приводит автоматически к улучшению условий жизни большинства населения. Хотя структурные преобразования крайне необходимы всем развивающимся странам по аналогичным причинам, в ближайшие годы они, скорее всего, столкнутся с гораздо менее благоприятными глобальными экономическими условиями по сравнению с теми, которые отмечались в первом десятилетии этого века. Следовательно, будет крайне трудно проводить структурные преобразования без большей гибкости в процессе разработки политики.

Таким образом, повышение эффективности управления глобальной торговлей в поддержку целей в области развития должно быть составной частью более всестороннего и комплексного пакета мер в целях содействия сохранению пространства для маневра в интересах проведения активной торговой и промышленной политики. Такая реформа должна дополнить макроэкономические и финансовые реформы. Она должна предусматривать различные элементы, прежде всего укрепление многосторонних механизмов. Новый импульс, который придала прошедшая в декабре 2013 года Балийская конференция ВТО на уровне министров, необходимо развивать дальше для обеспечения положительной развязки Дохинского раунда переговоров, которая оправдала бы его неофициальное название "раунд развития". При любом возобновлении такой приверженности можно было бы сделать акцент на вопросах осуществления и на сохранении принципа единого пакета обязательств вместо перехода к изменяемой геометрии, где целый ряд непреложных основных обязательств дополняется групповыми соглашениями.

Наибольшей пользой от этого вполне может быть просто поддержание репутации многосторонних правил в качестве всеобщего блага.

Для переориентации торговых переговоров на многосторонние соглашения потребуется пересмотреть положения, выходящие за рамки существующих соглашений ВТО; однако следует также уделить внимание большей гибкости в применении СУР путем конструктивного реагирования на ряд недавних изменений. Например, элементы гибкости, внесенные в систему защиты прав интеллектуальной собственности в отношении здравоохранения, можно было бы расширить для поддержки процесса внедрения технологий и инновационной деятельности на всех этапах структурных преобразований. Дальнейшие переговоры по снижению промышленных тарифов могли бы также обеспечить более значительную гибкость для политики государственной поддержки конкретных секторов. Это предполагало бы изменение со временем уровня и структуры тарифов в конкретных секторах при сохранении значительного разброса тарифов по секторам экономики.

Пространство для маневра в финансово-бюджетной сфере в глобальном контексте

Пространство для маневра в финансово-бюджетной сфере тесно связано с пространством для маневра в политике. Даже если правительства могут свободно разрабатывать и осуществлять политику в области развития в рамках существующего международного комплекса согласованных правил и принятых норм, им все равно потребуется финансировать инвестиции и другие общие и целевые расходы, связанные с реализацией этой политики. Следовательно, крайне важно увеличить государственные поступления.

Пространство для маневра в финансово-бюджетной сфере является как причиной, так и следствием экономического роста и структурных изменений. Повышение среднего уровня доходов, расширение современных секторов экономики и сокращение масштабов неформальной экономической деятельности позволяют расширить налоговую базу и укрепить государственный потенциал для мобилизации бюджетных поступлений. Это, в свою очередь, позволяет увеличить государственное финансирование для стимулирования роста как с точки зрения предложения (например, инвестиции в инфраструктуру, научно-исследовательскую и опытно-конструкторскую деятельность и образование), так и с точки зрения спроса (например, социальные выплаты). И наоборот, ограниченное или даже уменьшенное пространство для

маневра в финансово-бюджетной сфере часто является частью порочно-го круга экономической отсталости. В условиях все большей глобализации экономики особенно сложно вернуть и расширить свое пространство для маневра в финансово-бюджетной сфере. Такое пространство можно расширить за счет официальной помощи в целях развития (ОПР), особенно в наименее развитых странах (НРС), так же, как и за счет иностранных займов, причем на более устойчивой основе при их использовании для наращивания производственного потенциала. Однако непредсказуемый характер ОПР может затруднить долгосрочное планирование политики, а также замедлить создание механизмов политики, направленных на поддержку государства развития. Кроме того, в большинстве случаев при опоре главным образом на чужие сбережения для финансирования базовой государственной деятельности возникает вопрос о "праве голоса" и легитимности. Помимо этого, слишком большая зависимость от иностранных источников финансирования привела к чрезмерной задолженности и хроническим дефицитам бюджетов и внешне-торговых балансов в странах и тем самым к долгосрочному сокращению пространства для маневра в финансово-бюджетной сфере. Поэтому по возможности расширять пространство для маневра в финансово-бюджетной сфере следует за счет внутренних источников поступлений для поддержки национальной стратегии развития. Иностранное финансирование может дополнять, но не заменять такие поступления.

Одна из основных проблем заключается в том, что глобализация отразилась на способности государства мобилизовывать внутренние поступления. Снижение их тарифных ставок привело к (часто значительному) сокращению поступлений во многих развивающихся странах, в то время как повышение мобильности капитала и более широкое использование "налоговых гаваней" существенно изменили условия налогообложения как личных, так и корпоративных доходов, а также богатства. Основная программа рыночного либерализма привела к появлению глобализованной экономики, в которой поощряется налоговое соперничество между странами, в результате чего они иногда вынуждены вступать в "гонку на износ" в деле предоставления льгот в виде снижения прямых налогов. Как в развитых, так и в развивающихся странах отмечается тенденция к снижению ставок корпоративных налогов, которая часто сопровождается предоставлением субсидий или льгот для привлечения или удержания иностранных инвестиций. Кроме того, глобализация, опирающаяся на финансовую сферу, привела к распространению офшорных финансовых центров, "налоговых гаваней" и сохраняющих тайну юрисдикций, которые предоставляют различные средст-

ва минимизации и уклонения от уплаты налогов в масштабах, измеряемых в миллиардах или даже триллионах долларов.

Международное сообщество сталкивается с проблемами налогообложения

Искажение цен по торговым операциям, в том числе посредством трансфертного ценообразования (т.е. установления стоимости внутрифирменных трансграничных операций международными группами компаний), стало излюбленным механизмом уклонения от уплаты налогов для многих компаний. Если внутрифирменная или внутригрупповая цена не соответствует цене, которая была бы уплачена на рынке, где каждый участник действует независимо в своих собственных интересах, прибыли в рамках группы компаний могут фактически уходить в низконалоговые или безналоговые юрисдикции, а потери и убытки переносятся в юрисдикции с высокими ставками налогообложения. Помимо этого, перераспределять прибыли и убытки между юрисдикциями можно за счет "тонкой капитализации", когда в компании отмечается высокий уровень задолженности по отношению к собственному капиталу и она смешивает и совмещает внутригрупповые долги и выплаты по процентам среди своих дочерних компаний для минимизации налоговых платежей и генерирования более высоких общих прибылей.

Международной налоговой системе пока еще не удалось должным образом адаптироваться к этой реальности, в результате чего по-прежнему существует массовая утечка государственных поступлений. Трудности, с которыми сталкиваются директивные органы при сборе государственных поступлений, отчасти обусловлены непрозрачностью работы "налоговых гаваней", однако основная сложность носит политический характер: основные юрисдикции, сохраняющие финансовую тайну, находятся в ряде крупнейших и богатейших стран мира или в отдельных зонах внутри этих стран. Действительно, офшорные финансовые центры и сохраняющие тайну юрисдикции, в которых они находятся, в полной мере интегрированы в глобальную финансовую систему, и через них проходит большая доля торговых операций и потоков капитала, включая ПИИ.

Недавно был внесен ряд изменений, направленных на улучшение прозрачности и обмена информацией для целей налогообложения. К ним относятся: заявление лидеров "двадцатки" о содействии обмену информацией обо всех видах нарушений и мошеннической деятельности, План действий ОЭСР по борьбе с эрозией налоговой базы и выво-

дом прибылей (ЭНБВП), ужесточение контроля некоторых национальных налоговых органов за налоговыми нарушениями со стороны состоятельных частных лиц и ТНК, а также многочисленные двусторонние договоры по вопросам налогообложения (ДДН) и соглашения об обмене информацией для целей налогообложения (СОИН).

Хотя эти инициативы являются шагами в правильном направлении, их реализация и обеспечение их соблюдения, как правило, происходили очень медленно. Прежде всего это касается злоупотреблений в сфере трансфертного ценообразования, которые причиняют чрезвычайный вред развивающимся странам. Поскольку инициаторами большинства этих мер являются развитые страны, в которых чаще всего располагаются ТНК и некоторые сохраняющие тайну юрисдикции, существует опасность того, что в ходе дискуссий не будут в полной мере учитываться потребности и мнения развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Поэтому важно будет повысить роль таких учреждений, как Комитет экспертов Организации Объединенных Наций по международному сотрудничеству в вопросах налогообложения, и рассмотреть возможность принятия международной конвенции о борьбе с минимизацией и уклонением от уплаты налогов.

Хотя сам характер данной проблемы указывает на необходимость выработки многостороннего подхода, правительства могут также принимать меры и на национальном уровне. Например, они могут принять законодательный акт о введении общего правила противодействия минимизации налогов (ОПМН), с тем чтобы при оспаривании в суде "агрессивных" налоговых схем они могли признаваться незаконными. Кроме того, они могут эффективнее бороться с искажением трансфертных цен в их международных торговых операциях за счет использования справочных цен на ряд однородных внешнеторговых товаров.

Использование природных ресурсов для получения государственных доходов

Во многих развивающихся странах получение более высоких государственных доходов за счет ренты от эксплуатации природных ресурсов, прежде всего в добывающих отраслях, имеет особенно важное значение для финансирования процесса развития. Основной вклад этой деятельности в развитие заключается в том, что она является источником государственных поступлений, поскольку часто она порождает экономические анклавы, которые слабо связаны с остальной частью экономики или никак с ней не связаны. Вместе с тем после того, как

рост цен на сырьевые товары приблизительно за последнее десятилетие привел к десятикратному увеличению прибылей крупнейших мировых горнодобывающих компаний, стало очевидно, что рост государственных доходов от ренты за использование ресурсов сильно от нее отстает. Отчасти в этом можно винить коррупцию, однако главная причина заключается в слишком благоприятных налоговых режимах, установленных в период низких цен, зачастую по рекомендации бреттон-вудских учреждений, и направленных на привлечение международных компаний и инвесторов в этот сектор.

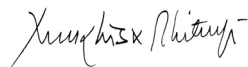
В результате этого многие правительства, как развитых, так и развивающихся стран, начали пересматривать свою политику в отношении добывающих отраслей. В этой связи были приняты такие меры, как пересмотр или аннулирование существующих контрактов, повышение ставок налогообложения или роялти, введение новых налогов и изменение доли участия государства в проектах по добыче полезных ископаемых. Правительства принимающих стран могут также извлечь выгоду из укрепления своих позиций на переговорах по контрактам с ТНК, работающими в добывающих отраслях, в связи с появлением новых крупных игроков, таких как компании из стран с формирующейся рыночной экономикой. Однако эти изменения рыночных условий не должны затушевывать более комплексные проблемы в политике, с которыми сталкиваются страны-производители, стремящиеся максимально эффективно использовать добывающие отрасли в целях развития.

Комплексная политика, направленная на увеличение поступлений за счет природных ресурсов, должна включать в себя несколько элементов. Во-первых, правительствам необходимо сохранить за собой право пересматривать режимы налогообложения и структуры собственности, когда они считают это необходимым в интересах экономики и развития страны. Минимальный уровень налогообложения можно было бы также согласовывать на региональном или международном уровнях во избежание "гонки на износ". Во-вторых, у них должны быть средства обеспечения соблюдения правил и получения причитающихся доходов, а для этого у них должна быть возможность контролировать операции ТНК по трансфертному ценообразованию и недоучет объемов экспорта. В-третьих, им необходимо гарантировать возможность осуществления таких действий без угрозы применения правовых санкций в рамках существующих механизмов урегулирования инвестиционных споров.

Большинство необходимых мер можно принимать на национальном уровне, но многостороннее сотрудничество при этом по-прежнему

имеет исключительно важное значение. Необходимо в обязательном порядке реализовывать и расширять инициативы по повышению транспарентности, такие как Инициатива по обеспечению транспарентности в добывающей промышленности (ИТДП): они должны быть ориентированы не только на правительства, но и на фирмы-производители и трейдинговые компании. Следует также усилить акцент на мониторинге, аудите и подотчетности, а также на обеспечении соблюдения финансово-бюджетных условий и норм, в рамках которых работают добывающие компании. Институциональное развитие и наращивание потенциала имеют важнейшее значение, в частности для расширения возможностей заключать контракты, а также для улучшения мониторинга издержек производства, импортных и экспортных цен, объемов, качества и сроков поставки добытых природных ресурсов, а также для сбора и обработки данных. С учетом экспертного опыта ЮНКТАД в области сырьевых товаров, транспорта, таможенных операций и торговли она могла бы оказывать поддержку в этой сфере. Кроме того, крайне полезным может быть региональное сотрудничество по вопросам укрепления потенциала. В поддержке таких инициатив важную роль должно играть международное сообщество доноров.

Меры по предупреждению утечки ресурсов посредством незаконных финансовых потоков и минимизации налогов в состоянии помочь получить необходимые поступления для финансирования деятельности по достижению новых целей в области развития. Поэтому, поскольку пространство для маневра в финансово-бюджетной сфере и связанные с ним вопросы управления имеют важное значение для многих развивающихся стран и стран с переходной экономикой, они должны быть важными компонентами повестки дня в области развития на период после 2015 года.



Мукиса Китуйи
Генеральный секретарь ЮНКТА

