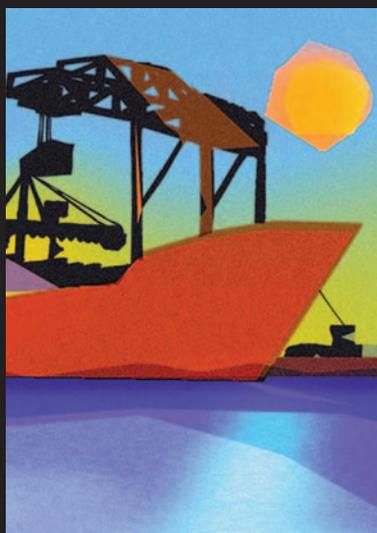


Интегрирование бедных стран в мировую торговую систему



Интегрирование бедных стран в мировую торговую систему



©2006 Международный Валютный Фонд

Редактор серии
Асими́на Каминис
Департамент внешних связей МВФ

Дизайн обложки и компьютерная верстка
Массуд Этемади и Мишель Мартин
Отдел мультимедийных услуг МВФ

Издание на русском языке подготовлено
Службой переводов МВФ
Перевод: Михаил Сурин
Редактор: Константин Николаев
Компьютерная верстка: Татьяна Гершон

ISBN 1-58906-538-7
ISSN 1020-8402

Издания МВФ можно заказать по адресу:

Publication Services
International Monetary Fund
700 19th Street, N.W.
Washington, D.C. 20431
U.S.A.
Тел.: (202) 623-7430 Факс: (202) 623-7201
Электронная почта: publications@imf.org
Интернет: <http://www.imf.org>

Предисловие

Расширение торговли играет динамичную роль в росте мировой экономики со времени окончания Второй мировой войны. Вместе с тем до начала Уругвайского раунда торговых переговоров в 1986 году многосторонние торговые соглашения в основном ограничивались промышленно развитыми странами. Хотя развивающиеся страны получали существенные выгоды от роста мировой торговли, они редко принимали активное участие в процессе переговоров.

Ситуация изменилась к 1994 году, когда был завершен Уругвайский раунд, самый широкий по охвату процесс многосторонних переговоров о торговле в истории, и на смену Генеральному соглашению о тарифах и торговле (ГАТТ) пришла новая Всемирная торговая организация (ВТО). Наиболее передовые развивающиеся страны приняли обязательства по открытию своей экономики для торговли в обмен на более полный доступ на рынки промышленно развитых стран, а более бедные страны согласились со временем принять те же недискриминационные правила, которым следует большинство основных торгующих стран. В то же время остался ряд важных нерешенных вопросов.

Переговоры под эгидой ВТО с целью урегулирования оставшихся вопросов Уругвайского раунда начались в Катаре в 2001 году. Так называемый Дохский раунд — также именуемый Программой развития, принятой в Дохе, ввиду приоритетного значения, которое придается интересам развивающихся стран, — охватывает обрабатывающую промышленность, сельское хозяйство и услуги, предусматривает ужесточение правил торговли и специальные меры и помощь для развивающихся стран и решает проблемы в отношении реализации некоторых обязательств Уругвайского раунда. Однако участники раунда испытывают трудности в достижении договоренностей по ключевым вопросам — в частности, относительно устранения протекционистских мер, применяемых промышленно развитыми странами в области сельского хозяйства. Вопросы сельского хозяйства вызывают столь острые споры, что они затмили проблемы торговли продукцией обрабатывающей промышленности и услугами — две области, также имеющие большое значение для многих развивающихся стран.

Возможности для заключения взаимовыгодных сделок между промышленно развитыми странами сокращаются. В рамках ВТО все больше внимания уделяется торговле между промышленно развитыми и крупными развивающимися странами, поскольку последние используют свои относительно закрытые рынки услуг, капитала и продукции обрабатывающей промышленности в качестве козыря в переговорах о расширении доступа на рынки индустриальных стран в торговле сельскохозяйственной продукцией и трудоемкими видами продукции обрабатывающей промышленности и услуг.

Ставки для меньших по размеру и менее развитых стран носят другой характер. В рамках преференциальных соглашений многие из них теперь имеют практически беспрепятственный доступ на рынки некоторых промышленно развитых стран. Они с настороженностью воспринимают многостороннюю либерализацию торговли ввиду обеспокоенности относительно связанных с адаптацией экономики издержек, продовольственной безопасности и потери экспортных рынков в соперничестве с более конкурентоспособными странами. Они также опасаются, что всё более сложные правила торговли могут оказаться дорогостоящими в реализации и тем самым ограничить их способность проводить политику в целях развития. Вместе с тем имеется значительный неиспользованный потенциал более открытой торговли *между* развивающимися странами. Все страны выиграли бы от ускорения глобального роста в результате дальнейшей многосторонней либерализации. Собственные реформы торговли, проводимые каждой страной, могут способствовать развитию. При этом возможности вследствие углубления интеграции в долгосрочной перспективе намного перевешивают краткосрочные издержки — которые, в любом случае, не следует преувеличивать. Проблемы реализации и корректировки, вероятно, вполне можно решить при помощи международных организаций и стран-доноров.

В исследованиях последнего времени много внимания уделялось вопросам торговли — в частности, связям между торговлей, экономическим ростом и сокращением бедности, а также вероятным издержкам и выгодам для стран с низкими доходами, проводящих либерализацию своих торговых режимов. В настоящем выпуске «Вопросов экономики» обобщены результаты исследований сотрудников МВФ по этой тематике. Работы, на основе которых он составлен, указаны в тексте и находятся на веб-сайте МВФ в режиме бесплатного доступа.

Интегрирование бедных стран в мировую торговую систему

Со времени окончания в 1994 году Уругвайского раунда во все более увеличивающемся числе экономических исследований утверждается, что развивающиеся страны получили бы бóльшую пользу от улучшения доступа к экспортным рынкам и реформирования собственной торговой политики, чем от увеличения объема помощи. Свидетельства из самых различных источников (межстрановых и панельных регрессий роста, исследований на уровне отраслей и фирм и целевых исследований) показывают, что торговля является одним из двигателей роста и что рост необходим для сокращения бедности.

Либерализация торговли, охватившая развивающийся мир за последние два десятилетия, сопровождается быстрым ростом в ряде прежде бедных стран, особенно в Азии. Страны, проводящие политику экспортной ориентации, в целом имеют более высокие темпы роста, чем страны, политика которых ориентирована на внутренний рынок, препятствует интеграции и ограничивает конкуренцию. При этом повышение доходов на душу населения в этих странах сопровождается впечатляющим снижением уровня бедности.



Торговля, экономический рост и сокращение бедности¹

Экономисты давно отмечают, что страны и регионы, которые связаны общими институтами, валютами или политикой и имеют отно-

¹Настоящий раздел взят из работы Andrew Berg and Anne Krueger, 2003, "Trade, Growth, and Poverty: A Selective Survey," в издании *Annual World Bank Conference on Development Economics 2003: The New Reform Agenda*, под редакцией Boris Pleskovic and Nicholas Stern (New York and Washington: Oxford University Press and World Bank). Версия в форме рабочего документа имеется на веб-сайте МВФ, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp0330.pdf.

сительного свободного доступа на рынки друг друга, со временем сближаются по уровню доходов. Например, в период с 1960 по 1982 год доходы более бедных регионов или стран приближались к уровням дохода более богатых регионов и стран приблизительно на два процента в год в Соединенных Штатах и различных частях Европы и среди стран-членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Действительно, экономика более бедных стран и регионов в целом росла быстрее, чем в их более богатых соседях, с которыми они поддерживают тесные связи.

Вполне возможно, что открытость для торговли – степень, в которой граждане страны и иностранцы могут вести торговлю между собой без искусственных ограничений (таких как тарифы и квоты) – играет определенную роль в процессе сближения, способствуя специализации и стимулируя конкуренцию и передачу знаний.

Вместе с тем отмечается также, что страны, имеющие широкие торговые связи, обычно обладают хорошими институтами и проводят обоснованную макроэкономическую политику, что порождает дискуссию о «курице и яйце» – что появляется первым. Играют ли хорошие институты и правильная политика, ассоциирующиеся с торговлей, более важную роль в стимулировании экономического роста, чем открытость для торговли? Стимулирует ли торговля рост или наоборот? Наконец, что немаловажно, приводит ли рост, обусловленный торговлей, к повышению уровня жизни малоимущих, или же он усиливает неравенство доходов, когда бедные еще более беднеют, а богатые богатеют?

Торговля является важным детерминантом роста. В ряде межстрановых и панельных регрессий, в которых предпринимались попытки разделить влияние различных факторов на темпы роста и выяснить направленность причинной связи, были обнаружены свидетельства того, что открытость для торговли тесно связана с более высокими темпами экономического роста. Этот вывод остается в силе независимо от того, измеряется ли открытость на основе торговой политики страны (тарифных и нетарифных барьеров) или как итоговый результат (отношение суммы экспорта и импорта к ВВП). Эта связь является еще более выраженной, если оценивать ВВП не по абсолютной величине, а по паритету покупательной способности, исключая тем самым воздействие межстрановых различий в ценах не-внешнеторговых товаров.

Однако ни та, ни другая мера открытости не является в полной мере удовлетворительной. В процессе анализа отдельных мер политики, ограничивающих торговлю, возникают серьезные проблемы. Низкий средний уровень тарифов может скрывать ограничения, направленные на ключевые виды продукции. Нетарифные барьеры особенно трудно поддаются измерению. Они могут принимать множество различных форм – например, дискриминационной курсовой политики, обеспечивающей экспортерам более высокий обменный курс, чем импортерам; неопределенности, вызванной задержками таможенной очистки; условной защиты (угрозы того, что страна введет ограничения на определенные виды ввозимой продукции в случае крупного притока импорта, например, в рамках положений об антидемпинговых или защитных мерах). В протекционистских целях могут также использоваться фитосанитарные, санитарные и технические нормы. Воздействие таких мер очень трудно оценить в количественном плане.

К сожалению, вторая мера открытости – экспорт плюс импорт как доля ВВП – столь же несовершенна. Она отражает не только открытость для торговли, но и уровень экономического развития страны, географические факторы, такие как расстояние от торговых партнеров, и обладание ресурсами.

Тем не менее целевые исследования подтверждают довод о том, что либерализация торговли ведет к ускорению роста. Хотя открытие экономики для торговли не гарантирует более быстрого роста, все страны, добившиеся значительного экономического прогресса за последние 20 лет, проводили либерализацию торговли в рамках своих программ реформ. В двух основополагающих исследованиях в 1978 году анализировались этапы, которые переживали страны в процессе либерализации, переходя от замещения импорта к торговой политике, ориентированной на внешние рынки (то есть политике без антиэкспортного уклона)². В этих исследованиях описывается, как искажения, вызываемые различными протекционистскими мерами, распространялись в экономике – в основном незапланиро-

²Jagdish N. Bhagwati, 1978, *Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*, Vol. 11, *Foreign Trade Regimes and Economic Development* (Cambridge, Massachusetts: Ballinger); Anne O. Krueger, 1978, *Liberalization Attempts and Consequences*, Vol. 10, *Foreign Trade Regimes and Economic Development* (Cambridge, Massachusetts: Ballinger).

ванно и с негативными последствиями – и показано, как экспорт и экономический рост реагировали на существенную либерализацию торговли и обоснованные меры макроэкономической политики. В крупном исследовании Всемирного банка, где анализировались планирование, реализация и результаты 36 программ либерализации в 19 странах с 1946 по 1986 год, было установлено, что случаи действенной и продолжительной либерализации приводили к быстрому росту экспорта и реального ВВП³.

Исследование, проведенное в 1999 году⁴, показало, что в числе стран с относительно закрытой экономикой те, что были наиболее бедными в 1960 году, также имели самые низкие темпы роста в период с 1960 по 1985 год, но низкий исходный уровень дохода не находился в корреляции с последующим более медленным ростом в странах с открытой экономикой. В странах с закрытой экономикой низкий первоначальный уровень дохода уменьшает потенциальный эффект экономии от масштаба производства, но открытость для торговли, обеспечивая доступ на более широкие рынки, позволяет преодолеть эту проблему.

Последующие микроэкономические исследования описывают ряд направлений, по которым открытость ведет к повышению производительности, включая импорт машин и оборудования, который обычно сопровождается передачей «ноу-хау». Другие исследования показали, что конкуренция со стороны импорта снижает нормы прибыли и повышает уровни оборота и инноваций.

Торговля дополняет другие реформы. Значительная часть данных, свидетельствующих о влиянии открытости на рост, может быть подвергнута критике на том основании, что влияние открытости не отделено от воздействия хорошей институциональной среды или других реформ, которые часто проводились в то же время. Например, в целевых исследованиях и сравнениях «до и после» последствия либерализации торговли трудно отделить от эффектов макроэкономической стабилизации, либерализации внутренних цен, изменений в валютной

³Armeane M. Choksi, Demetris Papageorgiou, and Michael Michaely, 1991, *Liberalizing Trade*, Vol. 7, *Lessons of Experience in the Developing World* (Cambridge, Massachusetts, and Oxford: Blackwell).

⁴Alberto F. Ales and Edward L. Glaeser, 1999, “Evidence on Growth, Increasing Returns, and the Extent of the Market,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114 (August), стр. 1025–45.

системе и обменном курсе, либерализации счета операций с капиталом, реформы систем социальной защиты и многих других мер.

Интерпретируя роль реформы торговли в отдельности от других аспектов политики, важно различать предпосылки, желательные дополняющие факторы и благотворные вторичные эффекты реформ. Число предпосылок — реформ, при отсутствии которых открытость для торговли нежелательна, — невелико, тогда как имеется много различных причин, согласно которым открытость торговли может способствовать проведению других реформ. Открытость обеспечивает широкие возможности для получения отзывов относительно влияния различных мер политики на производительность и рост. Например, конкуренция с иностранными фирмами может выявить неэффективные меры промышленной политики. Она увеличивает предельную отдачу от дополняющих реформ, поскольку совершенствование инфраструктуры, телефонной сети, дорог и портов позволяет внешнему сектору работать с большей эффективностью, а также повышает производительность компаний, производящих продукцию для внутреннего рынка. Кроме того, либерализация торговли может изменить динамику политических реформ за счет формирования групп в обществе, поддерживающих продолжение реформ.

Экономический рост ведет к сокращению бедности. С 1978 по 1998 год доля крайне бедных в мире — живущих менее чем на два доллара в день в ценах 1985 года — резко сократилась, с 38 до 19 процентов. Ввиду роста населения снижение численности малоимущих было меньшим по абсолютной величине, но не менее значительным — с 1,4 до 1 миллиарда. Считается, что это снижение почти полностью объясняется экономическим ростом, а не изменениями в распределении дохода.

История Китая и Индии подтверждает этот вывод. В период с 1980 по 1992 год доход на душу населения в Китае рос на 3,6 процента в год, тогда как неравенство в доходах значительно возросло (коэффициент Джини в Китае повысился с 0,32 до 0,38). Тем не менее число людей, живущих менее чем на два доллара в день, снизилось приблизительно на 250 миллионов, поскольку быстрый рост доходов перекрыл влияние роста неравенства. Неравенство доходов должно было бы расти более чем вдвое быстрее по сравнению с фактическими темпами, чтобы свести на нет последствия высоких темпов роста. Аналогичным образом, доля бедных в Индии резко сократи-

лась, с 35 процентов населения в 1987/1988 годах до 23 процентов в 1999/2000 годах, и снизилась бы до 21 процента в 1990-е годы, если бы рост был полностью пропорционален доходу; тем не менее, как и в Китае, снижение абсолютной численности бедных сопровождается повышением неравенства доходов.

Относительно вопроса о том, в большей или меньшей степени малоимущие выигрывают от роста, вызванного торговлей, по сравнению с другими социальными группами, многочисленные исследования отдельных случаев либерализации не позволяют установить какой-либо явной закономерности. Это не удивительно: либерализация может вызывать изменения относительных цен и стимулов в масштабе всей экономики. Тем не менее можно сделать ряд обобщений. Либерализация торговли, как правило, снижает монопольную ренту и ценность связей с лицами, обладающими бюрократической и политической властью. В развивающихся странах она может вызвать повышение относительной заработной платы работников с низкой квалификацией. Малоимущие потребители выигрывают от снижения цен, которое нередко следует за либерализацией торговли. Либерализация торговли сельскохозяйственной продукцией обычно оказывает наибольшее воздействие на положение малоимущих — как положительное, так и отрицательное — поскольку большинство малоимущих в развивающихся странах занимаются мелким сельскохозяйственным производством. Однако опять же в распределении дохода преобладает общее положительное влияние экономического роста на сокращение бедности. Стоит вспомнить, что этот же вывод справедлив в отношении роста, вызываемого техническими новшествами, — и что находится мало серьезных аргументов в пользу прекращения технического прогресса на том основании, что его плоды могут первоначально распределяться неравномерно.



Опасения развивающихся стран

Несмотря на свидетельства того, что либерализация торговли, вероятно, принесет пользу даже беднейшим и наименее развитым странам, многие из этих стран испытывают опасения, которые необходимо

развезать, чтобы убедить их стать полными участниками многосторонних торговых переговоров. Помимо обеспокоенности возможностью вынужденного перемещения фермеров и рабочих, они озабочены тем, как либерализация торговли повлияет на их платежный баланс, бюджетные счета и условия торговли. Более всего они опасаются следующего: возможного сокращения экспортных поступлений, если в результате эрозии преференций они будут вынуждены конкурировать с экспортом производителей с более низкой себестоимостью; потери государственных доходов, если они отменят тарифы на импорт; повышения мировых цен на импорт продовольствия в случае ликвидации сельскохозяйственных субсидий.

Эрозия преференций⁵. Широкий круг развивающихся стран в настоящее время пользуется торговыми преференциями в форме очень низких или нулевых тарифов на их статьи экспорта в более богатые страны. Всеобщая система преференций (ВСП) обеспечивает преференциальный доступ для широкого ассортимента продукции из 144 стран и территорий на рынки ОЭСР. Кроме того, государства-члены группы стран Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона получают расширенный преференциальный доступ на рынки ЕС, а экспорт из наименее развитых стран (кроме сахара, бананов и риса) пользуется доступом на рынки ЕС практически без пошлин и квот по инициативе «Все кроме оружия» и на рынки ряда других членов ОЭСР по аналогичным программам. Африканские страны имеют преференциальный доступ на рынки США по Закону об обеспечении экономического роста и возможностей в странах Африки. По мере того как страны ОЭСР снижают тарифы на импорт из всех своих торговых партнеров на условиях наибольшего благоприятствования ВТО, ценность этих торговых преференций будет уменьшаться, хотя это может частично компенсироваться увеличением размеров рынков и повышением мировых цен. Опасаясь потерять свои преимущества, некоторые из развивающихся стран, чей экспорт может пострадать, когда они столкнутся с возросшей конкуренцией на ключевых рынках, сопротивляются усилиям ВТО по общему снижению тарифов и квот — этот конфликт ведет к столкновению интересов различных групп развивающихся стран.

⁵Настоящий раздел взят из работы Katerina Alexandraki and Hans Peter Lankes, 2004, "The Impact of Preference Erosion on Middle-Income Developing Countries," IMF Working Paper 04/169; www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp04169.pdf.

Ожидается, что за пределами ОЭСР воздействие эрозии предпочтений будет менее значительным и более постепенным. Хотя преимущество региональных торговых соглашений, предусматривающих более низкие (или нулевые) торговые барьеры между членами, будет уменьшаться по мере того, как регионы будут снижать свои общие внешние тарифы в условиях многосторонней либерализации торговли, внутрирегиональная торговля составляет лишь небольшую долю экспорта большинства развивающихся стран (за исключением стран Юго-Восточной Азии). Кроме того, для развивающихся стран действует «особый и дифференцированный режим» в ВТО, и они, вероятно, смогут путем переговоров добиться более постепенного сокращения их торговых барьеров в рамках любого многостороннего соглашения.

Даже при довольно консервативных допущениях, величина потенциального шока в реалистичном сценарии либерализации в целом мала: от 0,5 до 1,2 процента общего экспорта 76 стран со средними доходами, охваченных исследованием Александраки и Ланкеса, в зависимости от эластичности предложения экспорта. Вероятно также, что этот эффект будет растянут во времени в соответствии с графиками либерализации, установленными в контексте Дохского раунда или других торговых реформ. Это должно упростить для стран задачу планирования адаптации.

Тем не менее шоки могут достигать значительных размеров для небольшой группы стран с недиверсифицированными экспортными секторами, сильной зависимостью от рынков ЕС и США и неустойчивыми макроэкономическими системами — например, некоторых малых островных стран. Вместе с тем, потенциальные потери экспорта необходимо рассматривать в контексте более широкой макроэкономической системы страны, включая другие источники поступлений по счету текущих операций, такие как туризм.

Среди развивающихся стран со средними доходами наибольшему риску в результате эрозии предпочтений подвергаются экспортеры сахара, бананов и — в меньшей степени — текстиля и одежды. Сахар и бананы составляют три четверти текущих предпочтительных марж (разности между тарифом наибольшего благоприятствования и предпочтительным тарифом на данную продукцию) стран, где общая маржа превышает пять процентов стоимости их экспорта.

Из этого, очевидно, следует, что при обсуждении экономической политики — и оказании любой поддержки странам, несущим издержки, связанные с корректировкой, — следует уделять основное внимание этим трем видам продукции и странам, зависимым от них. Другой вывод состоит в том, что реформы политики, касающиеся режимов стран ОЭСР в отношении сахара и бананов, проводимые в основном вне рамок многосторонних переговоров о торговле, имеют большее значение для эрозии преференций, чем Дохский раунд.

Повышение цен на импорт продовольствия⁶. Мировые рынки сельскохозяйственной продукции в значительной мере искажены тарифами и субсидиями — включая экспортные субсидии, — применяемыми многими промышленно развитыми странами для защиты своих сельскохозяйственных производителей. Эти меры политики дороже всего обходятся самим странам ОЭСР — почти все эмпирические исследования показывают, что наибольшая часть издержек, связанных с поддержкой сельского хозяйства, падает на страну, принимающую такие меры. Однако за счет искусственного снижения себестоимости продукции поддержка сельского хозяйства также может сделать продовольствие, производимое в странах с низкими доходами, неконкурентоспособным по отношению к импорту. Как МВФ, так и Всемирный банк призывают страны ОЭСР устранить поддержку, искажающую условия торговли, которую они оказывают сельскохозяйственным секторам. На Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию, состоявшейся в 2002 году, мировые лидеры призвали сократить (и в дальнейшем устранить) поддержку сельского хозяйства в богатых странах, особенно в отношении продукции, экспортируемой развивающимися странами. Действительно, сейчас широко признается, что меры поддержки сельского хозяйства в странах ОЭСР наносят ущерб интересам развивающихся стран.

Нет сомнений в том, что ликвидация сельскохозяйственных субсидий могла бы повысить реальные доходы в мире и, в совокупности, в развивающихся странах. Однако иногда забывают о том, что субсидии фактически выгодны некоторым бедным развивающимся странам,

⁶Настоящий раздел взят из работы Stephen Tokarick, 2003, “Measuring the Impact of Distortions in Agricultural Trade in Partial and General Equilibrium,” IMF Working Paper 03/110, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03110.pdf.

поскольку они снижают мировые цены на некоторые виды сельскохозяйственной продукции. Как следствие, потребители в развивающихся странах — и в целом в странах, являющихся чистыми импортерами этих товаров, — фактически выигрывают от субсидий и могут пострадать в случае их отмены. Страны, являющиеся чистыми импортерами зерна и молочных продуктов (страны Ближнего Востока и Африки), вероятно, особенно сильно пострадают от либерализации, но для большинства из 79 стран, рассмотренных в исследовании Токарика, соответствующее увеличение незначительно — менее 2 процентов затрагиваемого импорта.

Вместе с тем то, что являлось благом для потребителей, усложнило положение отечественных производителей, которые не в состоянии конкурировать с дешевым импортом. Поскольку бедное население сосредоточено в сельской местности, низкие цены на сельскохозяйственную продукцию в непропорциональной степени нанесли ущерб малоимущим. Они также поставили в невыгодное положение развивающиеся страны, экспортирующие продукцию, цены на которую искусственно занижаются производственными субсидиями в промышленно развитых странах. Эти развивающиеся страны могут испытать прирост чистых экспортных поступлений в случае отмены субсидий.

Потерянные налоговые доходы⁷. Доходы от налогов на торговлю стали менее значимыми за последние 20 лет, поскольку страны снизили тарифы, но остаются важным источником государственных финансов во многих странах с низкими и средними доходами, где они часто составляют пятую часть общих налоговых поступлений, а нередко и больше. Поскольку либерализация торговли снижает тарифные доходы, этим странам, возможно, придется изыскать другие источники государственных финансов.

Исследование МВФ относительно влияния либерализации торговли на доходы в 125 странах в период с 1975 по 2000 год в некоторой степени пролило свет на характер и масштабы этого вопроса. Тенденция либерализации торговли за прошедшие два десятилетия была

⁷Настоящий раздел подготовлен на основе работ Thomas Baunsgaard and Michael Keen, 2005, "Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization," IMF Working Paper 05/112, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05112.pdf; и IMF Fiscal Affairs Department, 2005, "Dealing with the Revenue Consequences of Trade Reform," www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/021505.htm.

одним из факторов снижения поступлений от налогов на торговлю в странах с низкими доходами приблизительно на $2\frac{1}{2}$ процента ВВП, или около шестой части их общего налогового дохода, тогда как в странах с высокими и средними доходами это снижение было менее крупным, но все же существенным. Хотя в странах с высокими и средними доходами внутренние налоги в целом заменили потерянные поступления от налогов на торговлю, в странах с низкими доходами сборы внутренних налогов как доля ВВП в среднем не увеличились в рассматриваемый период.

Эти результаты, разумеется, не означают, что страны совершили ошибку, осуществив реформы торговли, которые лишили их части налоговых доходов, но они убедительно свидетельствуют о том, что координация между либерализацией торговли и укреплением внутренних налоговых систем была слишком слабой и что проблеме доходов уделялось недостаточно серьезное внимание.

Почти половина стран с низкими доходами, которые снизили свои тарифные ставки и в результате потеряли тарифный доход за прошедшие двадцать лет, возместили менее 70 процентов этого утраченного дохода из других источников. Однако некоторым странам с низкими доходами — включая Малави, Сенегал и Уганду — удалось возместить потерянные доходы от налогов на торговлю. Во всех этих случаях значительная часть возмещенного дохода была получена за счет укрепления налогов на внутреннее потребление — акцизов и, как правило, налога на добавленную стоимость (НДС). Показатели сбора подоходного налога в этих трех странах также были лучше, чем в странах с низкими доходами, которые не смогли компенсировать свои убытки. Во многих случаях возмещение дохода было частью широкой программы реформ. Например, программа Сенегала, поддерживаемая ресурсами МВФ, в 1999–2000 годах включала меры по существенному упрощению тарифной структуры страны в сочетании с заменой множественных ставок НДС единой ставкой.

Эти примеры успеха показывают, что возникающие трудности носят скорее не технический, а политический характер: необходима прочная приверженность директивных органов реформированию систем внутренних налогов. Из их опыта можно извлечь полезные уроки. Либерализация сама по себе может ограничить потери дохода и даже увеличить чистые доходы в той степени, в которой она стимулирует экономичес-

кий рост и импорт — особенно в случае снижения нетарифных барьеров, ликвидация которых повышает уровень доходов. Однако с углублением тарифных реформ для возмещения дохода также требуются решительные и последовательные усилия в течение ряда лет по расширению налоговой базы, ликвидации освобождений, упрощению структуры ставок и совершенствованию администрации доходов. Решающую роль в этой области может сыграть укрепление системы налогов на внутреннее потребление посредством акцизов и особенно простого НДС с широкой базой, а улучшение сбора подоходного налога также может внести важный вклад в возмещение потерь дохода.



Сглаживание перехода к либерализации⁸

Хотя в долгосрочной перспективе развивающиеся страны, вероятно, выиграют от проводимой ими самими и другими странами либерализации торговли, некоторые страны могут первоначально понести издержки, связанные с адаптацией. Они могут также столкнуться с трудностями в выполнении определенных обязательств, таких как создание систем контроля и обеспечения защиты патентов и других прав интеллектуальной собственности; ограничительные санитарные стандарты, такие как окуливание экспортируемых фруктов и овощей; удостоверение, что продукция отвечает кодам международных систем стандартизации; и модернизация таможенных процедур. При этом открытие ими своих рынков для трансграничных финансовых услуг может вызвать перегрузку их внутренних систем регулирования и надзора.

Более богатые торговые партнеры могут помочь развивающимся странам выполнить некоторые из наиболее обременительных обязательств или облегчить их выполнение, тогда как международные финансовые организации и другие доноры могут предоставить «помощь

⁸Материалы настоящего раздела взяты, в частности, из работ Aaditya Mattoo and Arvind Subramanian, 2004, “The WTO and the Poorest Countries: The Stark Reality,” IMF Working Paper 04/81, www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp0481.pdf; IMF Policy Development and Review Department, 2004, “Fund Support for Trade-Related Balance of Payments Adjustments,” www.imf.org/external/np/pdr/tim/2004/eng/022704.htm; и IMF and World Bank staff, 2005, “Doha Development Agenda and Aid for Trade,” www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/091905.htm.

на цели торговли» — техническую помощь в укреплении потенциала и проведении институциональных реформ и финансовую поддержку для облегчения бремени издержек в связи с адаптацией.

Техническая помощь. «Рамочное соглашение» от августа 2004 года в рамках Дохского раунда содержало призыв к МВФ и другим международным организациям оказать техническую помощь в целях развития торговли. МВФ предоставляет помощь в модернизации таможенной администрации и тарифной реформе. Техническая помощь МВФ в области таможенной администрации носит стратегический характер и направлена на формирование общей основы для проведения реформ и продолжения надзора, тогда как другие доноры оказывают поддержку по конкретным аспектам. Техническая помощь в сфере торговой политики обычно охватывает более широкие налоговые вопросы, а не только тарифы, чтобы помочь странам укрепить сбор внутренних налогов, компенсируя потери доходов от торговли, обусловленные снижением тарифов. Опираясь на работу, проделанную за последние годы, МВФ изучает воздействие, оказываемое на бюджет сокращениями тарифов, в бедных странах в рамках возможных сценариев для Дохского раунда с целью оказания своевременного и активного содействия странам.

Совместно с другими международными партнерами МВФ проводит работу по содействию реформам торговых режимов в рамках стратегий сокращения бедности и технической помощи и укрепления потенциала в области торговли. Центральным элементом этой программы является участие МВФ в Интегрированной системе (ИС) — механизме сотрудничества шести организаций (МВФ, Центра международной торговли, Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), Программы развития ООН (ПРООН), Всемирного банка и Всемирной торговой организации, являющейся председателем), с участием двусторонних доноров и развивающихся стран. ИС координирует подготовку диагностических исследований интеграции торговли (см. вставку на стр. 14) в развивающихся странах, которые часто подготавливаются при ведущей роли Всемирного банка с участием МВФ и других организаций.

Эти исследования определяют приоритеты в экономической политике и помощи («матрица мер»), которые рассматриваются на национальных семинарах с участием представителей правительства, част-

Типичные торговые ограничения

Диагностические исследования интеграции торговли (ДИИТ) выявили ряд ограничений, как внутренних, так и внешних, с которыми сталкиваются беднейшие развивающиеся страны в попытках расширить свой экспорт и импорт. Экспорт страны может быть неконкурентоспособным, например, из-за завышенного валютного курса, высоких затрат на транспорт, электроэнергию и воду или неадекватных дорожных и портовых сетей и неэффективных таможенных процедур, замедляющих доставку товаров. Производители могут быть не в состоянии наладить новые виды экспорта или инвестировать в расширение производства ввиду ограниченного доступа к финансированию и высоким процентным ставкам. Другие внутренние ограничения, сдерживающие рост торговли, включают меры валютного контроля, дополнительные сборы и налоги на импорт, квоты на определенные статьи экспорта, требования репатриации, освобождения от тарифов, разброс тарифных ставок, высокие тарифы на промежуточные товары и недостатки институциональной системы и управления, такие как коррупция в таможенных органах, задержки в портах, непрозрачные или неадекватные правовые и судебные системы и обременительные таможенные и налоговые правила.

Внешние ограничения включают высокие тарифы на рынках ОЭСР (эмпирические данные говорят о том, что тарифы имеют более значительные негативные последствия, чем субсидии) на сельскохозяйственную продукцию из развивающихся стран и эрозию преференций. В частности, отмена квот на текстиль и одежду, вероятно, причинит ущерб существующим экспортерам такой продукции, не способным конкурировать с производителями, имеющими более низкий уровень затрат, такими как Китай. Многие развивающиеся страны также испытывают трудности в части выполнения правил определения

ного сектора и гражданского общества с целью интеграции их в национальные стратегии развития и сокращения бедности. Матрицы мер представляются донорам для финансирования, там где это целесообразно, но ИС также имеет небольшие собственные средства для финансирования проектов развития потенциала, требующих быстрого принятия мер.

Механизм торговой интеграции. В 2004 году МВФ ввел свой механизм торговой интеграции (МТИ) для содействия странам, переживающим временный дефицит экспортных поступлений вследствие либерализации торговли другими странами, — например, эрозии торговых преференций или истечения срока квот в 2005 году в рамках Соглашения ВТО о текстиле и одежде. Члены МВФ также могут

страны происхождения товаров и санитарных и фитосанитарных норм, установленных промышленно развитыми странами.

Например, ДИИТ по Камбодже выявило недостатки в таможенных процедурах в качестве одного из факторов, влияющих на конкурентоспособность в торговле, и Документ о стратегии сокращения бедности Камбоджи (страны с низкими доходами должны составить такой документ, чтобы получить право на облегчение бремени долга в рамках Инициативы МВФ и Всемирного банка) в отношении долга бедных стран с высоким уровнем задолженности (ХИПК)) содержит меры по сокращению сроков и снижению стоимости таможенной очистки. Официальные органы Камбоджи приняли обязательство упростить тарифный режим, согласовать таможенные процедуры и меры содействия торговле с соседними странами и упорядочить вопросы административной ответственности за проверки на границе. Чтобы повысить подотчетность таможенных служащих, Камбоджа проводит реформы заработной платы и занятости и усиливает антикоррупционное законодательство и кодекс этических норм. Страна также осуществляет диверсификацию экспорта и стимулирует создание и рост новых экспортных отраслей, обеспечивая микрофинансирование, программы подготовки кадров и инвестиции в инфраструктуру.

Всем странам, рассмотренным в исследовании, необходимо провести дополнительную работу по анализу вероятного воздействия развития и либерализации торговли на уровень бедности. Им также необходимо создать системы социальной защиты. Камбоджа, например, составит планы сокращения импортных тарифов на рис на поэтапной основе, с тем чтобы свести к минимуму убытки производителей.

получить финансовую поддержку в рамках МТИ, если они испытывают проблемы с финансированием платежного баланса ввиду роста затрат на импорт продовольствия в результате сокращения сельскохозяйственных субсидий в промышленно развитых странах. В большинстве стран такие проблемы платежного баланса обычно невелики и со временем компенсируются положительными эффектами более открытой торговли, но в некоторых странах они могут быть значительными в краткосрочной перспективе. Первыми финансовую помощь в рамках МТИ получили Бангладеш и Доминиканская Республика, соответственно, в 2004 и 2005 годах. Финансовая поддержка, связанная с торговлей, может также предоставляться через другие существующие кредитные механизмы МВФ.

Программа содействия торговле. В рамках этой программы Всемирный банк расширил как аналитическую работу, так и кредитование, чтобы помочь странам воспользоваться плодами интеграции торговли. Будут предоставляться новые займы на инвестиции в порты, дороги и другие необходимые объекты инфраструктуры, а также реформу таможенных процедур и других институтов, связанных с торговлей. Всемирный банк также поддерживает меры стран по повышению их международной конкурентоспособности, такие как переподготовка работников и платежи с целью помочь им сохранить их доходы на период перехода на экспортную ориентацию. Всемирный банк также формирует Глобальное партнерство содействия транспорту и торговле.

Расширение помощи в целях развития торговли. В сентябре 2005 года Комитет по развитию, консультативный орган, представляющий государства-члены МВФ и Всемирного банка, одобрил предложения по увеличению помощи бедным странам, нуждающимся в помощи для преодоления ограничений в области инфраструктуры и других аспектов предложения, которые могут помешать им воспользоваться возможностями открытой международной торговли, для смягчения и регулирования издержек, связанных с адаптацией.

Одно предложение состоит в усилении Интегрированной системы, в частности, путем предоставления предсказуемого многолетнего финансирования в размере около 200–400 млн долларов первоначально на 5-летний период. Другое заключается в рассмотрении адекватности существующих механизмов предоставления региональной и межстрановой помощи в целях торговли. Третье состоит в принятии МВФ и Всемирным банком твердого обязательства оказывать помощь странам, нуждающимся в корректировке, посредством аналитической, консультационной и, в случае необходимости, финансовой поддержки. Предложение об укреплении Интегрированной системы рассматривается целевой группой стран-доноров и наименее развитых стран, которая в апреле 2006 года представит отчет о рекомендуемых реформах организации и управления. Совещание министров стран ВТО в Гонконге в декабре 2005 года приняло программу работы с целью определения возможных путей ввода в действие системы помощи на цели торговли и

определения механизмов финансирования, которые обеспечили бы увеличение потоков финансовых средств.



Почему важна многосторонняя либерализация торговли

Торговля является движущей силой экономического роста и в развитых, и в развивающихся странах. Как следствие, Дохский раунд переговоров о торговле в случае успеха может быть действенным инструментом для развития в беднейших странах, дающим им возможность повысить доходы и уровень жизни и достичь целей развития, поставленных в Декларации тысячелетия.

Богатые страны должны внести свой вклад в развитие свободной торговли путем устранения торговых ограничений и оказания финансовой и технической помощи бедным странам, которые могут испытывать трудности в полной интеграции в мировую торговую систему вследствие краткосрочных издержек адаптации, ограничений производства или других факторов. Страны со средними доходами должны снизить тарифы, затрагивающие не только их собственных граждан, но и другие развивающиеся страны. В то же время беднейшие страны, получая дополнительную помощь на цели торговли и выигрывая время для реализации некоторых правил ВТО, должны реформировать собственные торговые режимы и усовершенствовать управление и институты, чтобы воспользоваться плодами многосторонней либерализации торговли. С помощью доноров и международных финансовых организаций им необходимо будет включить реформы торговой политики в национальные стратегии развития и сокращения бедности.

Не только богатые страны несут ответственность за успех Дохского раунда торговых переговоров. Развивающиеся страны, учитывая их права голоса в ВТО, будут играть ведущую роль в формировании своего будущего. Чтобы довести Дохский раунд до удовлетворительного завершения, потребуются решительная политическая инициатива со стороны всех стран.

Серия «Вопросы экономики»

1. *Growth in East Asia: What We Can and What We Cannot Infer*. Michael Sarel. 1996.
2. *Does the Exchange Rate Regime Matter for Inflation and Growth?* Atish R. Ghosh, Anne-Marie Gulde, Jonathan D. Ostry, and Holger Wolf. 1996.
3. *Confronting Budget Deficits*. 1996.
4. *Fiscal Reforms That Work*. C. John McDermott and Robert F. Wescott. 1996.
5. *Transformations to Open Market Operations: Developing Economies and Emerging Markets*. Stephen H. Axilrod. 1996.
6. *Why Worry About Corruption?* Paolo Mauro. 1997.
7. *Sterilizing Capital Inflows*. Jang-Yung Lee. 1997.
8. *Why Is China Growing So Fast?* Zulu Hu and Mohsin S. Khan. 1997.
9. *Protecting Bank Deposits*. Gillian G. Garcia. 1997.
10. *Deindustrialization—Its Causes and Implications*. Robert Rowthorn and Ramana Ramaswamy. 1997.
11. *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?* Matthew J. Slaughter and Phillip Swagel. 1997.
12. *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth*. Vito Tanzi and Hamid Davoodi. 1998.
13. *Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s*. Francesco Caramazza and Jahangir Aziz. 1998.
14. *Lessons from Systemic Bank Restructuring*. Claudia Dziobek and Ceyla Pazarbaşıoğlu. 1998.
15. *Inflation Targeting as a Framework for Monetary Policy*. Guy Debelle, Paul Masson, Miguel Savastano, and Sunil Sharma. 1998.
16. *Should Equity Be a Goal of Economic Policy?* IMF Fiscal Affairs Department. 1998.
17. *Liberalizing Capital Movements: Some Analytical Issues*. Barry Eichengreen, Michael Mussa, Giovanni Dell’Ariccia, Enrica Detragiache, Gian Maria Milesi-Ferretti, and Andrew Tweedie. 1999.
18. *Privatization in Transition Countries: Lessons of the First Decade*. Oleh Havrylyshyn and Donal McGettigan. 1999.
19. *Hedge Funds: What Do We Really Know?* Barry Eichengreen and Donald Mathieson. 1999.

20. *«Создание рабочих мест: причины успеха некоторых стран»*. Пьетро Гарибальди и Паоло Мауро, 2000 год.
21. *«Совершенствование управления и борьба с коррупцией в странах Балтии и СНГ: роль МВФ»*. Томас Вульф и Эмине Гюрген, 2000 год.
22. *«Задача прогнозирования экономических кризисов»*. Эндрю Берг и Кэтрин Паттилло, 2000 год.
23. *«Содействие экономическому росту в странах Африки к югу от Сахары: изучение действенных методов»*. Анупам Басу, Эванджелос А. Каламитсис и Данешвар Гура, 2000 год.
24. *«Полная долларизация: преимущества и недостатки»*. Эндрю Берг и Эдуардо Боренштейн, 2000 год.
25. *«Борьба с загрязнением окружающей среды: использование налогов и реализуемых квот»*. Джон Норрегаард и Валери Реппелен-Хилл, 2000 год.
26. *«Бедность сельского населения в развивающихся странах: выводы для государственной политики»*. Махмуд Хасан Хан, 2001 год.
27. *«Налоговая политика для развивающихся стран»*. Вито Танзи и Хауэлл Зи, 2001 год.
28. *«Моральный риск. Способствует ли финансирование МВФ неосмотрительности заемщиков и кредиторов?»* Тимоти Лейн и Стивен Филиппс, 2002 год.
29. *«Пенсионная головоломка. Предварительные условия и возможные варианты политики при разработке систем пенсионного обеспечения»*. Николас Барр, 2002 год.
30. *«Скрываясь в тени. Рост подпольной экономики»*. Фридрих Шнайдер при участии Доминика Энста, 2002 год.
31. *«Реструктуризация корпоративного сектора. Роль государства во времена кризиса»*. Марк Р. Стоун, 2002 год.
32. *«Должны ли органы регулирования финансового сектора быть независимыми?»* Марк Квинтин и Майкл У. Тейлор, 2004 год.
33. *«Образование детей в бедных странах»*. Ари Л. Хиллман, Эва Дженкнер, 2004 год.
34. *«Могут ли меры по облегчению бремени задолженности стимулировать экономический рост в бедных странах?»* Бенедикт Клементс, Гина Бхатгачария, Тоан Кок Нгуен, 2005 год.

35. *«Финансовая реформа. Отчего ее лихорадит? Что ее формирует?»* Абдул Абиад и Ашока Модии, 2005 год.
36. *«Сохранение финансовой стабильности»*. Гарри Дж. Шинази, 2005 год.
37. *«Интегрирование бедных стран в мировую торговую систему»*, 2006 год.
38. *«Переход к гибкому обменному курсу. Как, когда и насколько быстро?»* Рупа Дуттагупта, Жилда Фернандес и Чем Каракадаг. 2006 год.
39. *«Механизмы подотчетности органов регулирования финансового сектора»*. Ева Хюпкес, Марк Квинтин и Майкл У. Тейлор, 2006 год.