



КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Distr.
GENERAL

TD/426
11 February 2008

RUSSIAN
Original: ENGLISH

Двенадцатая сессия

Аккра, Гана

20-25 апреля 2008 года

Пункт 8 с) предварительной повестки дня

**Улучшение благоприятных условий на всех уровнях для укрепления
производственного потенциала, торговли и инвестиций: мобилизация
ресурсов и использование знаний в интересах развития**

**Создание институциональных условий, благоприятствующих увеличению
иностранных инвестиций и устойчивому развитию**

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

Интерактивный тематический круглый стол представляет собой мероприятие, организуемое в рамках ЮНКТАД XII на уровне министров. На нем соберутся вместе ключевые министры, лидеры делового мира и главы международных организаций, которые рассмотрят основные вопросы, связанные с усилением акцента на развитии в рамках национальной и международной инвестиционной политики и с созданием институционального потенциала, необходимого для увеличения отдачи от инвестиций и развития предпринимательства для процесса развития в целом. В ходе прений внимание будет сосредоточено на нарождающихся проблемах и ключевых элементах, связанных с созданием условий, благоприятствующих инвестициям и развитию. Какой является передовая практика в деле разработки инвестиционной политики? Какие усилия требуются от правительств принимающих стран и стран базирования и от международного сообщества, включая ЮНКТАД, для повышения эффективности нынешней глобальной и национальной политики в сфере инвестиций и развития? Как можно поощрить иностранных инвесторов к оказанию содействия в развитии принимающих стран? В настоящей записке приводится определенная справочная информация для этой дискуссии.

I. Введение

1. Признано, что прямые иностранные инвестиции (ПИИ) способны внести крупный вклад в рост и развитие. Как показали обширные исследования ЮНКТАД, проводившиеся на протяжении многих лет, вместе с ПИИ в принимающую страну приходит не только капитал, но и технология, управленческие ноу-хау и возможности доступа на новые рынки. Они способствуют также повышению занятости и уровня налоговых поступлений и содействуют созданию производственного потенциала, позволяющего странам максимально расширять возможности получения выгод от глобализации. ПИИ дополняют другие формы потоков капитала и обычно подразумевают долгосрочную приверженность развитию экономики принимающей страны и ее производственно-сбытового потенциала. Однако такая позитивная отдача не является автоматической. Необходимы конкретные меры политики для облегчения ПИИ, обеспечения гарантий соблюдения интересов общества при ведении бизнеса и для получения максимально широких выгод от ПИИ для экономики принимающей страны.
2. Рост притока ПИИ в развивающиеся страны и страны с переходной экономикой обусловлен тем, что эти страны продолжают открывать свою экономику для ПИИ и обеспечивать все более привлекательные институциональные условия для таких инвестиций. В то же время страны все больше отдают себе отчет в необходимости создания таких основ своей политики, которые обеспечивают увеличение выигрыша от ПИИ для развития.
3. С началом новой фазы глобализации, для которой характерны новая география международной торговли и инвестиционных отношений, новые технологии и новые факторы взаимозависимости, странам необходимо интегрировать свою политику в области ПИИ в более широкие стратегии развития. ПИИ активнее служат достижению целей развития, если они способствуют расширению и углублению внутреннего производственного потенциала. Это может принимать различные формы, включая передачу навыков и технологии, а также модернизацию потенциала национальных фирм в рамках связей с филиалами иностранных компаний для получения возможности играть более существенную роль в глобальных производственно-сбытовых цепочках. Но эти результаты не достигаются автоматически. Здесь требуется комплексный подход к инвестиционной политике.
4. Создание институциональных условий, позволяющих стране решать вышеописанные задачи, остается одной из ключевых задач политики для всех стран, в частности для развивающихся стран и стран с переходной экономикой. При этом те, кто отвечает за выработку политики, могут извлекать уроки из успешного опыта и ошибок

прошлого и коллективно анализировать эти уроки в целях обмена передовым опытом. Этот опыт следует широко распространять, в том числе в рамках международного диалога, в соответствии с призывами проведенного в 2007 году Саммита Группы восьми ведущих промышленно развитых стран (Г-8) и с Монтеррейским консенсусом Международной конференции по финансированию развития. Интерактивный тематический круглый стол, которому посвящена настоящая записка, является частью этого процесса.

II. Каковы текущие задачи, связанные с созданием условий, благоприятствующих инвестициям и развитию?

5. Страны стремятся привлечь иностранные инвестиции из-за того положительного воздействия, которое они могут оказать на экономику принимающей страны. Разумеется, инвесторы заинтересованы в обеспечении надлежащей доходности, но процесс осуществления инвестиций порождает также более широкие последствия. Таким образом, задача тех, кто отвечает за разработку политики, заключается в выработке соответствующих стратегий и политики, которые позволяют максимально увеличить позитивную отдачу и свести к минимуму любые возможные негативные последствия иностранных инвестиций, в соответствии с их конкретными национальными условиями и целями в области развития.

6. Национальные характеристики, включая географию страны, политическое и институциональное устройство, уровень развития, внутренний деловой потенциал и базовую инфраструктуру, различаются, равно как и задачи, стоящие перед странами в деле привлечения ПИИ и получения выгод от них.

7. Странам с крупными рынками оказалось относительно легко привлекать ПИИ, ориентирующиеся на рынки сбыта. Но им труднее переориентироваться на привлечение ПИИ, нацеленных на повышение эффективности, в том числе побуждать филиалы иностранных компаний к повышению уровня конкурентоспособности на международном уровне, усилению экспортной ориентации и инновационных начал и к завоеванию места в региональных и глобальных производственных структурах их групп. Иностранные филиалы этого типа, как правило, обеспечивают в принимающих странах устойчивое присутствие, ориентированное на развитие. Задача для принимающих стран заключается в разработке стратегии, сочетающей устойчивое конкурентное давление (снижение степени защиты от импорта и усиление конкуренции на внутренних рынках) с соответствующей поддержкой в целях повышения эффективности предпринимательской деятельности посредством улучшения регулирования, развития инфраструктуры и навыков. Такого рода стратегия охватывает как местных, так и иностранных инвесторов.

8. Ориентированные на экспорт ПИИ, зачастую размещающиеся в зонах экспортной переработки, внесли вклад в рост многих стран. Такие ПИИ нацелены на повышение эффективности, но обычно опираются на дешевую рабочую силу и часто пользуются торговыми преференциями. Однако некоторые страны обрели статус развивающихся стран, находящихся в нижнем диапазоне средних уровней доходов, и уже более не могут опираться на дешевую рабочую силу в деле привлечения ПИИ, ориентированных на повышение эффективности. Здесь задача заключается в обеспечении дополнительных источников конкурентоспособности для ПИИ, таких как навыки, инфраструктура, поддержка в сфере НИОКР и качественная нормативно-правовая база, с тем чтобы зоны экспортной переработки могли в процессе своего развития продолжать служить соответствующими платформами для привлечения ПИИ. Кроме того, переориентация на инвестиции с более высокой добавленной стоимостью рабочей силы может выходить за пределы этих зон, которые нередко сосуществуют с пользующимися защитой нединамичными перерабатывающими производствами для местного потребления.

9. Еще одна проблема связана с тем, как привлечь ПИИ в страны, сталкивающиеся с особыми проблемами, обусловленными размерами их экономики. Их местные рынки могут быть слишком малы, чтобы привлекать значительные объемы иностранных инвестиций, а проникновение на них доминирующих иностранных компаний может подрывать значимую внутреннюю конкуренцию. Привлечение ПИИ, ориентированных на рынки сбыта, с использованием средств тарифной защиты не приведет к поощрению устойчивых конкурентных условий, и при этом качество кадров и инфраструктуры также может быть низким и тем самым не способствует привлечению ПИИ, ориентированных на повышение эффективности. Тем не менее имеются примеры небольших стран, добившихся успехов в привлечении иностранных инвестиций и извлечении выгод из них, и наиболее известными из них являются Ирландия и Сингапур.

10. Привлечение благоприятствующих развитию ПИИ может быть особой проблемой в странах с переходной экономикой из-за наличия в них нормативно-правовых основ, которые неизвестны иностранным инвесторам, и доминирования государственных предприятий в местной бизнес-среде. Тем не менее возможность привлечь ПИИ может быть также стимулом для создания общей нормативно-правовой и институциональной базы, благоприятствующей росту и развитию, для диверсификации структуры собственности и для реформирования государственных предприятий. Таким образом, это может сыграть важную роль в процессе перехода к рыночной экономике. Примерами этого может служить позитивный вклад ПИИ в Китае, Литве и Вьетнаме.

11. Многие страны в последнее время только начали оправляться от конфликтов или уже более длительное время находятся в постконфликтной ситуации. После обеспечения определенного уровня безопасности и стабильности возникают следующие вопросы:

а) Как можно привлечь ПИИ? и б) В каких именно областях ПИИ могут внести наибольший вклад в укрепление мира посредством улучшения экономических условий? Первая волна ПИИ скорее всего будет обеспечена теми, кто бежал от конфликта и чье скорое возвращение способно помочь в восстановлении банковских услуг, базовой логистики, внутренних торговых операций и мобильной связи. На более позднем этапе ПИИ могут помочь в восстановлении таких ключевых для общества служб, как производство электроэнергии, порты и аэропорты. Инвестиции диаспоры могут также стать важным источником ПИИ в недвижимость и услуги. В конечном счете задача заключается в привлечении таких ПИИ, которые способствуют укреплению мира благодаря созданию рабочих мест, стимулированию местного предпринимательства, региональному развитию и стабилизации.

12. Развитие инфраструктуры остается одной из важнейших задач для обеспечения эффективной конкуренции предприятий из развивающихся стран на мировых рынках. Это включает в себя энергоснабжение, дорожное хозяйство, портовое хозяйство и телекоммуникационный сектор. Для этого необходимо крупномасштабное и долгосрочное финансирование, и источником части такого финансирования при определенных обстоятельствах могут стать ПИИ. Ключевой вопрос связан со способностью привлекать иностранные инвестиции в капиталоемкие инфраструктурные проекты и одновременно обеспечивать наиболее важные государственные услуги и защищать объекты инфраструктуры, которые считаются имеющими стратегическое значение для национальной безопасности. Одним из вариантов решений часто считаются механизмы партнерства между государственным и частным секторами. Тем не менее эти механизмы могут быть использованы только в ограниченном числе секторов и опять же с учетом специфики стран. Следовательно, к разным секторам экономической деятельности необходимо подходить по-разному, принимая определенные меры политики в целях обеспечения их максимальной ценности для развития в развивающихся странах.

13. Использование ПИИ для решения задач, связанных с изменением климата и поощрением экологического устойчивого развития, отвечает интересам всех стран и других субъектов. К категории "зеленых" ПИИ относятся два типа инвестиций: а) инвестиции, при которых обеспечивается соблюдение более высоких экологических стандартов по сравнению с национальными (т.е. более экологичные инвестиции); и б) инвестиции, приводящие к налаживанию непосредственного производства экологических товаров и услуг в принимающих странах. Подобные "зеленые ПИИ" можно поощрять с помощью эффективных мер политики и стимулов как на

национальном, так и на международном уровнях. Примером существующей международной схемы поощрения "зеленых ПИИ" являются инвестиционные возможности, обеспечиваемые механизмом чистого развития (МЧР).

14. Укрепление производственного потенциала развивающихся принимающих стран, включая развитие динамичного сектора малых и средних предприятий (МСП), является еще одной задачей, имеющей жизненно важное значение для достижения развивающимися странами целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Налаживание деловых связей между МСП и транснациональными корпорациями (ТНК) является одним из путей повышения производственного потенциала и международной конкурентоспособности. Налаживая взаимоотношения с ТНК, местные фирмы могут получать такие важнейшие активы, как финансы, технология, управленческие навыки и специализированные знания. Эти взаимоотношения помогают им также оценивать свои операции в сопоставлении с операциями наиболее передовых поставщиков на глобальном уровне. Одним из важных факторов, влияющих на формирование таких связей в принимающей стране, является наличие местных поставщиков с конкурентоспособными издержками и качеством. Ключом к развитию такого местного потенциала являются благоприятные условия на уровне более широких микро- и макроэкономических факторов, а также такие аспекты социальной политики, как профессиональная подготовка и образование, которые выходят за рамки базовой политики привлечения ПИИ.

15. Поиск оптимальных рецептов политики для решения этих задач с учетом национальной специфики и в контексте международных торговой и инвестиционной систем является сложнейшей задачей. В этом развивающимся странам может помочь опыт применения успешной практики другими странами.

III. Каковы элементы тех условий, которые благоприятствуют инвестициям в целях устойчивого развития?

16. Некоторые из фундаментальных факторов, определяющих возможности привлечения ПИИ, и в частности такие факторы, как местоположение, обеспеченность ресурсами и размеры внутреннего рынка, в основном напрямую неподконтрольны национальной политике. Тем не менее правительства могут многое сделать, чтобы создать необходимые условия для привлечения иностранных инвестиций и получения выгод от них. Государственная политика может содействовать улучшению экономических условий, определяющих приток ПИИ, за счет таких мер, как развитие навыков и инфраструктуры и торговые соглашения, способствующие укреплению рынка. Эти меры можно дополнить активными программами поощрения и облегчения притока

инвестиций. Основы национальной инвестиционной политики и общие нормативно-правовые условия можно разрабатывать и использовать как для облегчения притока инвестиций, так и для соответствующего регулирования бизнеса в целях защиты интересов общества от потенциального негативного воздействия. И наконец, с помощью различных стратегий, направленных на расширение и углубление вклада ПИИ в развитие национального производственного потенциала, можно добиваться более весомых выгод для развития от таких инвестиций.

17. Основы инвестиционной политики в области ПИИ состоят как из конкретных правил и положений, регулирующих допуск, режим и защиту иностранных инвесторов, так и из общих мер политики в области налогообложения и регулирования, которые распространяются на все предприятия. Ключевое значение в этом контексте имеет то, что условия для допуска и функционирования иностранных инвестиций должны быть четко определенными и прозрачными. Следовательно, должны существовать четкие критерии для определения тех секторов и видов деятельности, в которых имеются ограничения в отношении ПИИ. Это включает в себя соображения относительно того, не приведет ли ограничение допуска ПИИ к ослаблению конкуренции или ухудшению общего инвестиционного климата. Таким образом, политика в области допуска ПИИ должна действовать в tandem с политикой в области конкуренции. Предсказуемость имеет важнейшее значение и в тех случаях, когда речь идет о проверке иностранных инвестиций на предмет соблюдения требований национальной безопасности или защиты стратегических отраслей.

18. При прочих равных условиях инвесторы обычно выбирают страны с сильными режимами защиты инвестиций. Колоссальное значение здесь имеет эффективная практика в данной области, проверенная временем, а также режим защиты, предусмотренный в национальных законах и/или договорах. Основные стандарты защиты включают в себя национальный режим, режим наиболее благоприятствуемой нации, справедливый и равноправный режим, свободу перевода средств, компенсацию в случае экспроприации и доступ к механизмам урегулирования международных споров. Международные инвестиционные соглашения (МИС) играют важную роль в этом контексте, поскольку помогают сделать систему регулирования ПИИ более прозрачной, стабильной, предсказуемой и надежной - и тем самым более привлекательной для иностранных инвесторов. Вместе с тем обилие существующих международных инвестиционных правил подразумевает также растущую необходимость обеспечения и сохранения согласованности политики на национальном и международном уровнях, а существующая обеспокоенность связана с решением таких задач, как нахождение должного баланса между частными и общественными интересами в этих соглашениях, а также обеспечение должного учета в них аспектов развития.

19. Общие меры политики включают в себя оперативные меры, затрагивающие все виды хозяйственной деятельности, включая ПИИ, но не предназначенные исключительно для иностранных инвесторов. Они включают в себя меры, связанные с налоговым режимом, валютным регулированием, торговлей, производственными и трудовыми отношениями, земельными вопросами, правами интеллектуальной собственности, здравоохранением, безопасностью, охраной окружающей среды, защитой прав потребителей, политикой в области конкуренции и обеспечением верховенства закона. Эффективная и действенная политика регулирования в этих областях имеет огромное значение для защиты общественных интересов и для увеличения тех выгод, которые экономика может получить от ПИИ. Например, эффективная политика в области конкуренции имеет основополагающее значение для конкурентоспособности всей экономики. Это касается также разработки соответствующих правил конкуренции, определяющих участие частного сектора в инфраструктурных проектах. В равной мере необходим отвечающий высоким стандартам режим охраны окружающей среды, особенно в странах с хрупкими экосистемами или с крупными добывающими отраслями. Законы в сфере труда и стандарты охраны здоровья и безопасности способны помочь в обеспечении достойных условий труда. Эти меры должны применяться по отношению ко всем предприятиям, но могут иметь особое значение для ТНК, которые нередко являются крупными и доминирующими предприятиями в принимающих их странах. На международном уровне Киотский протокол и будущие многосторонние усилия в связи с изменением климата также будут иметь прямые и косвенные последствия для иностранных инвестиций и принимающих стран. Все это дает основания для обзора политики и принятия дополнительных мер с учетом существующего и нарождающегося международного консенсуса по вопросам, связанным с изменением климата.

20. В настоящее время на политику в области регулирования оказывают влияние и более динамичные вопросы. Например, привлечение квалифицированных кадров приобретает важное значение наряду с вопросами протекционизма в области предоставления разрешений на работу и видов на жительство. Более важное значение в усилении отдачи от ПИИ для развития обретают меры регулирования, направленные на поощрение притока ПИИ в те районы стран, которые находятся в менее благоприятном положении. Для повышения степени уверенности в устойчивости ПИИ еще большее внимание необходимо уделять поощрению филиалов иностранных компаний к модернизации и углублению их операций. Большую значимость приобретает также решение новых задач в рамках режима регулирования зон экспортной переработки в странах с низкими и средними уровнями доходов, которые связаны с повышением издержек труда и с выполнением соглашений Всемирной торговой организации (ВТО), посредством использования предусмотренных в них гибких условий.

21. Инициативные меры могут со временем изменить некоторые экономические факторы, определяющие привлечение ПИИ в принимающую страну. Пути улучшения этих "динамичных" экономических факторов включают в себя повышение рыночного потенциала с помощью международных торговых соглашений, повышение уровня квалификации кадров, укрепление инфраструктуры и предоставление передовой научно-технической базы для проведения корпоративных исследований и разработок. Эти усилия должны подкрепляться поддержанием высочайших стандартов администрирования в рамках инвестиционной политики, включая безукоризненные стандарты государственного управления и приверженность верховенству закона. В противном случае, эффективность инициативных мер по улучшению экономических условий, определяющих приток ПИИ, будет подорвана.

22. Государственная политика может быть также напрямую направлена на обеспечение максимальных выгод от ПИИ для развития. Одним из каналов является поощрение и углубление связей между иностранными предприятиями и местными компаниями. Эти связи нередко отсутствуют, поскольку местные фирмы часто не отвечают ни международным производственным стандартам, ни корпоративным требованиям с точки зрения стабильности/бесперебойности и объемов производства. Можно оказать поддержку в деле технологической модернизации и увеличения внутренней добавленной стоимости для достижения, поддержания и повышения международной конкурентоспособности в сфере производства все более сложной продукции и услуг. Важно пересмотреть существующие меры поощрения развития МСП и поощрения экспорта и адаптировать их к новым реалиям и требованиям глобальных рынков. Тем, кто отвечает за выработку политики, необходимо также выявлять как в зрелых, так и в новообразующихся секторах экономики возможности, дающие МСП шанс интегрироваться в глобальные производственно-сбытовые цепочки. Еще одним каналом является поощрение филиалов иностранных компаний к модернизации собственных операций посредством более активного участия в решении региональных или глобальных производственных задач их соответствующих групп. Это подразумевает меры в рамках общего режима тарифной защиты наряду с мерами по повышению ценности и качества рабочей силы и инфраструктуры. Это может также включать в себя конкретные меры поддержки в рамках непосредственной работы с иностранными филиалами и головными организациями. Дополняющим фактором является диалог между государственным и частным секторами, который может стимулировать социально-ответственное поведение компаний.

IV. Каким образом международное сообщество, включая ЮНКТАД, может оказать содействие в улучшении существующих национальных и международных рамочных условий для инвестиций и развития?

23. Тот подход к политике в области иностранных инвестиций, который выбирает страна, определяется национальными условиями и глобальными тенденциями. На национальном уровне усиливается опора на рыночные силы в деле распределения ресурсов и на частный сектор в качестве главного двигателя экономического роста. Действительно, в последние годы национальная политика становится все более благоприятной для ПИИ: примерно в 95% случаев соответствующие изменения в политике (регистрируемые ЮНКТАД с середины 1980-х годов) имели именно этот эффект, хотя с 2004 года наметилось увеличение числа мер, направленных на усиление контроля за допуском ПИИ. Тем не менее эти более жесткие меры ограничиваются небольшим кругом стран и секторов. С либерализацией режимов ПИИ в развивающихся странах национальные основы политики в области ПИИ становятся все менее важным препятствием на пути притока ПИИ.

24. На международном уровне ускорение процесса глобализации с присущим ей быстрым расширением международного производства, внутрикорпоративной торговли и передачи технологии привело к возникновению сильной конкуренции между странами за иностранные инвестиции. Одним из факторов является то, все страны в настоящее время являются участницами как минимум одного МИС, а в рамках нынешней совокупности МИС теперь насчитывается 2 600 двусторонних инвестиционных договоров, 2 700 договоров об избежании двойного налогообложения и почти 300 других международных договоров с инвестиционными компонентами, таких как соглашения о свободной торговле и региональной интеграции.

25. Кроме того, инвесторы все шире признают свою корпоративную социальную ответственность, а их правительства - потребность в мерах стран базирования для поощрения ПИИ и передачи технологий развивающимся странам, в особенности наименее развитым из них.

26. При решении вопросов политики развивающиеся страны и страны с переходной экономикой могут опереться на международный опыт с учетом и успехов, и ошибок.

27. Исходя из этого участники круглого стола, возможно, сочтут целесообразным рассмотреть следующие вопросы:

- a) Какова наиболее эффективная политика, которую могут взять на вооружение принимающие страны для привлечения иностранных инвестиций с учетом их целей в области развития и описанных выше задач?
- b) Какова наиболее эффективная политика расширения выгод для развития, которые та или иная страна получает от иностранных инвестиций, в том числе с точки зрения поощрения деловых связей и политики развития предпринимательства, а также обеспечения вклада ПИИ в достижение ее целей в области развития и в решении вышеописанных задач?
- c) Какие действия могут предпринять страны базирования иностранных инвесторов с поддержкой такой политики?
- d) Как можно стимулировать и сделать более эффективным участие частного сектора в решении вышеописанных задач в области развития?
- e) Какие действия может предпринять международное сообщество в поддержку такой политики?
