



КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.2/44
21 November 2002

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Комиссия по инвестициям, технологии и
смежным финансовым вопросам

Седьмая сессия

Женева, 20-24 января 2003 года

Пункт 3 предварительной повестки дня

ВОПРОСЫ ПОЛИТИКИ, КАСАЮЩИЕСЯ ИНВЕСТИЦИЙ И РАЗВИТИЯ

Записка секретариата ЮНКТАД

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Глава</i>	<i>Стр.</i>
Введение	2
I. Глобальные условия для ПИИ	2
II. Политика поощрения ПИИ	4
III. Политика содействия развитию связей	7
IV. Политика поощрения ориентированных на экспорт ПИИ	14
Выводы	21

ВВЕДЕНИЕ

1. В соответствии с решением, принятым 25 января 2002 года на шестой сессии Комиссии по инвестициям, технологии и смежным финансовым вопросам, секретариат подготовил настоящую записку по вопросам политики, касающимся инвестиций и развития, с тем чтобы содействовать выявлению вопросов политики, которые предстоит обсудить на седьмой сессии Комиссии по инвестициям, технологии и смежным финансовым вопросам. В настоящей записке используются результаты анализа, проведенного в *"Докладе о мировых инвестициях за 2001 год: содействие развитию связей"* и *"Докладе о мировых инвестициях за 2002 год: транснациональные корпорации и конкурентоспособность экспорта"*.

I. ГЛОБАЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ ДЛЯ ПИИ

2. После десятилетия устойчивого и стремительного роста потоки прямых иностранных инвестиций (ПИИ) резко сократились в 2001 году и продолжали уменьшаться в 2002 году, дополнительно сократившись на 27%. В 2002 году приток ПИИ достиг примерно 534 млрд. долл., в то время как в 2001 году он равнялся 735 млрд. долл. и составил треть от пикового уровня в 1 492 млрд. долл., достигнутого в 2000 году. Это сокращение инвестиционных потоков было обусловлено главным образом спадом в мировой экономике, в результате которого уменьшился мировой спрос и обострился и ускорился глобальный процесс реструктуризации крупных транснациональных корпораций (ТНК) в секторах, характеризующихся наличием избыточных мощностей.

3. Экономический спад усилил конкурентное давление, которое заставляет ТНК вести поиск мест размещения инвестиций с более низкими издержками. Это может привести к увеличению ПИИ в тех отраслях деятельности, которые оказываются в выигрыше от перебазирования в страны с низкими уровнями заработной платы или расширения операций в этих странах. Отток инвестиций может также увеличиться из стран, в которых внутренние рынки растут медленнее зарубежных рынков. Есть признаки того, что оба этих фактора сыграли свою роль в недавнем увеличении японских ПИИ в Китае и в росте притока инвестиций в некоторые страны Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ).

4. В 2001 году падением объемов ПИИ оказались затронуты главным образом развитые страны в результате значительного уменьшения стоимостного объема трансграничных слияний и приобретений: приток ПИИ в развитые страны сократился на 59%, в то время как в развивающихся странах - всего на 14%. Приток инвестиций в страны ЦВЕ в целом оставался стабильным. В 2002 году эти тенденции продолжали сохраняться: значительное сокращение в развитых странах (-31%), менее значительное сокращение в

развивающихся странах (-23%) и относительно незначительное уменьшение притока ПИИ в странах ЦВЕ (-1%).

5. Потоки инвестиций в развивающиеся страны и страны ЦВЕ по-прежнему распределяются неравномерно. В 2001 году на пять крупнейших получателей приходилось 62% совокупного притока инвестиций в развивающиеся страны, а соответствующий показатель по странам Центральной и Восточной Европы составил 74%. В 2001 году в десятке стран, оказавшихся в наибольшем выигрыше с точки зрения абсолютного прироста инвестиций, восемь являются развивающимися странами, и среди них это, прежде всего, Мексика, Китай и Южная Африка. Напротив, из десяти стран, переживших наиболее резкое сокращение притока ПИИ, восемь стран были развитыми: самое глубокое сокращение притока инвестиций было зарегистрировано в Бельгии и Люксембурге, Соединенных Штатах и Германии.

6. В этом контексте выражается озабоченность по поводу обострения конкуренции между странами с целью привлечения ПИИ, особенно тех ПИИ, которые могут приносить крупные выгоды странам-получателям посредством повышения конкурентоспособности экспорта или обеспечения связей с отечественными предприятиями. Страны фактически во все большей степени начинают признавать позитивный потенциальный вклад ПИИ в экономическое развитие в результате наращивания экспортного потенциала, создания рабочих мест, передачи технологии, модернизации промышленности и подготовки рабочей силы. Некоторые страны, которые стали конкурентоспособными в области динамичных экспортных продуктов, в частности технологичных изделий, привлекают ТНК, ориентированные на экспорт, и устанавливают с ними связи.

7. Страны используют различные конструктивные политику и меры по привлечению и увеличению связанных с ПИИ выгод - от целевой политики поощрения инвестиций до стимулов и требований эффективности инвестиционной деятельности, - а также меры по поддержке сектора предпринимательства. Однако многие из этих мер принимаются в контексте новых международных правил в рамках многосторонних соглашений, таких как соглашения ВТО по связанным с торговлей инвестиционным мерам (СТИМ) и по субсидиям и компенсационным мерам (СКМ). Например, в соответствии с положениями соглашения по СТИМ большинство стран постепенно отказываются от применения требований, касающихся местного компонента. В то же время либерализация инвестиционного и торговых режимов, а также обострение конкурентной борьбы за ПИИ уменьшают степень использования других требований эффективности инвестиционной деятельности.

8. Хотя эти новые международные условия меняют возможности выбора национальной политики, существующая международная нормативная база по-прежнему характеризуется определенной гибкостью, например в форме переходных положений на определенный период и дифференцированного режима стран, находящихся на различных уровнях развития. Хотя некоторые соглашения еще будут дорабатываться и пересматриваться, задача директивных органов заключается в использовании вариантов, допускаемых в пределах существующей основы, а также других мер политики, которые не регулируются многосторонними правилами, в целях поощрения ориентированных на экспорт ПИИ и более глубокой интеграции ПИИ в их национальную экономику. В этих новых политико-экономических условиях особое значение приобретают активные подходы, действующие в привязке к рынку. Эта политика, как и любое другое направление политики в области развития, нередко сильно привязана к местной специфике и требует адаптации к особым условиям, преобладающим в каждой принимающей стране. Она должна быть составной частью более широких стратегий развития; многое также зависит от того, каким образом эта политика вырабатывается, координируется и осуществляется на практике.

9. В последующих разделах рассматриваются некоторые направления политики, используемые для привлечения ПИИ и поощрения иностранных филиалов к развитию экспорта, модернизации их деятельности и установлению связей с отечественными компаниями.

III. ПОЛИТИКА ПООЩРЕНИЯ ПИИ

10. Страны осуществляют активную политику поощрения ПИИ, которая эволюционирует с течением времени, поскольку в настоящее время цель уже заключается в привлечении не просто требуемого объема ПИИ, а качественных ПИИ, оказывающих весьма положительное воздействие на национальную экономику. Таким образом, можно проводить различия между тремя поколениями ПИИ. В рамках политики поощрения инвестиций первого поколения многие страны берут на вооружение прорыночный курс. Они проводят либерализацию своих режимов в области ПИИ, снижая для них барьеры, ужесточая стандарты режима для иностранных инвесторов и отводя более весомую роль в распределении ресурсов рыночным силам. Практически все страны в той или иной степени предприняли шаги в этом направлении. Некоторые страны могут значительно продвинуться в деле привлечения ПИИ с помощью этих шагов, если базовые экономические факторы, определяющие приток ПИИ, являются правильными.

11. При проведении политики поощрения инвестиций второго поколения правительства делают еще один шаг и принимают активные меры для привлечения ПИИ путем "маркетинга" своих стран. Этот курс приводит к созданию национальных агентств по

поощрению инвестиций (АПИ). В настоящее время Всемирная ассоциация агентств по поощрению инвестиций, созданная в 1995 году, насчитывает в своем составе 139 членов из 129 стран. И в данном случае успех этих активных усилий, разумеется, в конечном счете зависит от качества базовых экономических факторов в принимающей стране.

12. В случае политики поощрения инвестиций третьего поколения благоприятная среда для ПИИ и активный подход к вопросам привлечения ПИИ являются лишь отправной точкой. Следующим шагом является выбор иностранных инвесторов на уровне отраслей и фирм с целью решения их специфических приоритетных задач в области развития, например в таких сферах, как содействие развитию экспорта или установление связей. Одним из ключевых элементов такой политики поощрения инвестиций является более качественное обустройство конкретных районов страны и их "маркетинг" среди потенциальных инвесторов в конкретных областях деятельности. Разумеется, общие экономические и политические характеристики и особенности режима регулирования в стране также имеют важное значение, поскольку они сказываются на эффективности деятельности комплексов в пределах ее территории. Однако ключом к успеху в таких новых стратегиях поощрения инвестиций является то, что они призваны воздействовать на один из основных экономических факторов, определяющих приток ПИИ, при понимании меняющегося характера стратегии ТНК в области размещения своих производств. Независимо от уровня, на котором поощряются ПИИ, ключевыми элементами для маркетинга "продукта" являются конкурентоспособность отечественных предприятий и наличие квалифицированных специалистов. Квалифицированные местные специалисты и успешно работающие фирмы привлекают ПИИ; в свою очередь развертывание иностранных филиалов может подпитывать конкурентоспособность и динамизм сектора отечественных предприятий.

13. Важным отправным пунктом для успешного выявления целей является ясное понимание относительной конкурентоспособности принимающей страны (или расположенного в ней района) для конкретных видов деятельности. Хотя оценка преимуществ и недостатков того или иного местоположения может быть проведена на различных уровнях сложности и детализации, полезную информацию можно почерпнуть с помощью относительно недорогого практического подхода, основанного на анализе существующих моделей торговли и промышленности, на консультациях с имеющимися инвесторами (отечественными и зарубежными), на анализе того, какие из конкурирующих районов занимаются экспортом и каковы их результаты в плане привлечения ориентированных на экспорт ПИИ, а также на основе определения других факторов, которые могли бы способствовать привлечению ориентированных на экспорт ПИИ, включая участие в зонах свободной торговли, системах преференциальной торговли, территориально-производственных комплексах экономической деятельности и

промышленных парках. Такая оценка может составить основу для более узкой сегментации рынка, основанной, например, на экономических, географических, демографических и иных критериях.

14. Другим важным элементом выявления целей является тщательный анализ корпоративных стратегий, определяющих выбор местоположения. С учетом возросшей географической и функциональной специализации во многих отраслях для стран может оказаться полезным выявление производственных ниш, с помощью которых они могут устанавливать связи с международными производственными системами. Чем более сфокусированным является такой подход, тем легче оптимизировать деятельность агентств по поощрению инвестиций (АПИ) в целях удовлетворения потребностей инвесторов. Важными ориентирами в процессе поиска потенциальных инвесторов могут стать филиалы зарубежных компаний, уже обосновавшихся в стране. Они представляют собой "живое свидетельство" наличия инвестиционных возможностей, и их присутствие может подсказать, где искать дополнительные инвестиции. Потенциально важными объектами могут стать и их конкуренты, особенно если действующие филиалы иностранных компаний связаны с ведущими ТНК. К числу потенциальных объектов относятся также компании, которые входят в цепочки отечественных, а также зарубежных филиалов в принимающей стране (например, в качестве покупателей или поставщиков). Налаживание тесных контактов с действующими компаниями может позволить получить полезную информацию об их инвестиционных стратегиях и о том, каким образом эти "связанные" компании принимают свои инвестиционные решения.

15. Выявление объектов для инвестирования должно быть не разовой инициативой, а постоянным процессом накопления знаний, в ходе которого важнейшую роль играет формирование взаимосвязей. Правительствам необходимо признать важность динамичного выявления ниш на рынках и понимать необходимость пересмотра своих стратегий по мере изменения условий конкуренции и корпоративных стратегий. Например, преимущества, определяемые преференциальным доступом к рынкам, имеют важное значение, однако они должны быть увязаны с четким планом для создания долговременных и стабильных выгод. АПИ могут вносить свой вклад в такие планы, однако к их разработке и осуществлению следует привлекать и другие государственные ведомства, а также партнеров из государственного и частного секторов.

16. Однако разработка более целенаправленной и сфокусированной стратегии связана с определенным риском. Ресурсы могут быть израсходованы на привлечение инвестиций, которые не реализуются, или же значительные усилия и ресурсы могут быть направлены на поиски неподходящих компаний или компаний, которые и без того готовы вложить инвестиции. Избирательный подход к привлечению новых компаний не должен наносить

ущерба процессу общего улучшения условий для привлечения инвестиций - как отечественных, так и зарубежных. Более прочной основой для выявления целей является реальное понимание преимуществ и недостатков той или иной точки в качестве базы для ориентированного на экспорт производства. Было бы явным риском выдавать желаемое за действительное, пытаясь привлечь "имеющие высокий статус" ТНК в страну, которая не располагает базовыми условиями для приема такого рода инвесторов (такими, как образованная и высококвалифицированная рабочая сила и высококачественная, недорогостоящая инфраструктура). Конкурентная борьба за крупные инвестиционные проекты может носить острый характер, и на каждого победителя часто приходится несколько проигравших, которые в конечном счете могут израсходовать значительные ресурсы в тщетной попытке привлечь тот или иной проект. Таким образом, большинству развивающихся стран целесообразнее ориентироваться не на инвесторов, входящих в число крупнейших мировых ТНК, а на менее крупные компании в рамках соответствующей отрасли или сферы деятельности.

17. Хотя совершенно ясно, что стратегия адресной работы с инвесторами может быть эффективной в плане привлечения ПИИ, она также ставит серьезные задачи перед правительствами. Эффективная адресная деятельность требует наличия ориентированных на деловые круги АПИ, у которых хорошо налажены связи с частным сектором, а также с другими ветвями правительственного аппарата. Целенаправленная работа по привлечению инвесторов должна вписываться в общую стратегию развития данной страны, а АПИ должны тесно взаимодействовать с другими правительственными ведомствами в целях выявления и даже создания сравнительных преимуществ, которые носят конкретный и устойчивый характер.

III. ПОЛИТИКА СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ СВЯЗЕЙ

18. Хотя сами иностранные филиалы заинтересованы в налаживании и укреплении связей с местной экономикой, на их готовность действовать в этом направлении может оказать влияние государственная политика, направленная на устранение в процессе формирования таких связей различных изъянов в рыночном механизме на разных уровнях. Например, ТНК могут и не знать о существовании эффективно действующих поставщиков или считать, что использовать их в качестве источников ресурсов и материалов слишком дорого. В развивающихся странах может потребоваться целенаправленная политика для восполнения пробелов, связанных со слаборазвитостью финансовых рынков или учреждений, таких как профессионально-технические училища, учебные институты, центры технологической поддержки, лаборатории для проведения исследований и разработок, испытательные лаборатории и т.д. Взвешенные меры

государственного вмешательства могут увеличить выгоды и снизить издержки, связанные с использованием отечественных поставщиков.

19. Роль политики особенно велика в тех случаях, когда и у покупателей, и у поставщиков имеется "информационный пробел" в вопросе о возможностях налаживания связей, когда существует разрыв между требованиями покупателей и производственными возможностями поставщиков и когда издержки и риски, связанные с налаживанием связей или их укреплением, можно снизить. Разумеется, на процесс формирования связей влияют общие политико-экономические условия принимающей страны, состояние ее экономической и институциональной базы, наличие людских ресурсов, качество инфраструктуры, а также политическая и макроэкономическая стабильность. Однако наиболее важным фактором в принимающей стране является наличие, стоимость услуг и качество работы отечественных поставщиков. Более того, выступая ключевым фактором в процессе формирования эффективных связей, технологический и управленческий потенциал отечественных фирм во многом определяет также способность экономики принимающей страны усваивать и с выгодой для себя использовать знания, которые могут передаваться в рамках таких связей. Низкий потенциал отечественных фирм повышает вероятность того, что иностранные филиалы будут либо производить наиболее современные и сложные компоненты и детали собственными силами, либо заказывать их у действующего в принимающей стране или за ее пределами (иностранного) поставщика, которому они отдают предпочтение. Например, отечественные фирмы в китайской провинции Тайвань и Сингапуре поставляют сложную промежуточную продукцию иностранным филиалам, однако в Малайзии, Таиланде или Мексике масштабы таких поставок гораздо меньше.

20. Вместе с тем необходимо отметить, что в настоящее время возможности для проведения национальной политики установления связей все более и более уменьшаются. В настоящее время в результате автономной либерализации торговли принимающими странами и уменьшения масштабов политики и правил государственного вмешательства, согласованных в контексте ВТО и других международных соглашений, отмечается постепенный отказ от применения ряда прямых мер, использовавшихся в прошлом для увеличения объема закупок местных товаров (таких, как требования, касающиеся доли местной продукции, или высокие тарифы на импортируемые товары). Это не означает, что роль политики является менее важной - напротив, она повышается. Однако требуется уделять более пристальное внимание политике, которая согласуется с действием рыночных сил и которая основывается, в частности, на взаимных интересах как иностранных филиалов, так и отечественных компаний в области установления и углубления связей и содействия повышению конкурентоспособности и экономическому росту.

21. Правильно сориентированные меры стимулирования процесса налаживания и углубления связей могут оказывать позитивное влияние на эти связи. Следует подумать о том, чтобы придать этой категории субсидий, связанных со стимулированием развития, характер субсидий, на которые не распространяется применение компенсационных мер (т.е. не подлежащих опротестованию) по правилам ВТО. С другой стороны, соглашения о преференциальной торговле - с правилами происхождения, основанными на уровне добавленной стоимости внутри страны или доли местного компонента, - могут оказывать значительное влияние на ПИИ и установление связей между ТНК и местной экономикой в странах, пользующихся преференциями. В целом влияние этих соглашений тем значительней, чем больше преференциальная маржа, связанная с правилами происхождения, и чем ниже соответствующие административные издержки. Однако влияние правил происхождения на такого рода связи зависит также от местного производственно-сбытового потенциала.

22. Помимо требований и стимулов, один из главных подходов подразумевает поощрение развития связей с помощью различных мер, призванных свести воедино отечественных поставщиков и иностранные филиалы и укрепить их связи в таких ключевых областях, как информация, технология, подготовка кадров и финансы. Этот подход носит общий характер, и в основном дела он подготавливает благоприятную почву для формирования связей. Обзор опыта принимающих стран позволяет составить длинный список конкретных мер, которые могут быть для этого приняты. Такие меры могут включать предоставление информации и услуг по поиску партнеров, помогающих отечественным фирмам устанавливать контакты с иностранными филиалами; поощрение иностранных филиалов в деле участия в программах, направленных на модернизацию технологического потенциала отечественных поставщиков; поощрение создания ассоциаций или клубов поставщиков; совместное предоставление услуг (особенно в сфере подготовки кадров); и различные схемы расширения доступа отечественных поставщиков к финансовым средствам.

23. Другой подход является более далеко идущим в том смысле, что он подразумевает принятие конкретной программы поощрения связей, сочетающей ряд только что упомянутых мер. Это - более активный и энергичный подход, при применении которого внимание обычно фокусируется на отдельных группах отраслей и фирм в целях наращивания и углубления связей между иностранными филиалами и отечественными фирмами. Как и при проведении любой другой политики, которая охватывает определенный спектр производственных факторов, областей деятельности и предприятий, при выборе этого подхода директивным органам рекомендуется "начинать с малого" (возможно с экспериментальной схемы) и включать в программу элементы мониторинга,

гибкости и освоения нового. Необходимость начинать с малого является тем большей, чем более ограничены ресурсы. Кроме того, при принятии любой программы крайне важно при ее разработке и осуществлении обеспечить тесное сотрудничество с частным сектором, причем как с иностранными филиалами, так и с отечественными поставщиками.

24. Некоторые страны фактически уже приняли конкретные программы развития связей, предусматривающие использование определенного сочетания различных мер политики и ориентирующиеся на отдельные отрасли и фирмы. Подобные программы были учреждены прежде всего странами, в которых присутствует значительное число иностранных фирм и которые имеют (относительно) хорошо развитую базу отечественных предприятий. Венгрия, Ирландия, Малайзия, Мексика, Сингапур, Соединенное Королевство, Таиланд и Чешская Республика - все эти страны приложили особые усилия в этом направлении. Некоторые из этих программ организованы на национальном уровне, другие же осуществляются в рамках региональных или местных инициатив. Во всех этих программах присутствуют три элемента: предоставление конъюнктурной и коммерческой информации, помощь в поиске партнеров, и управленческая или техническая помощь, подготовка кадров и, в отдельных случаях, финансовая поддержка или финансовые стимулы. В некоторых программах предусмотрены также мероприятия по поощрению ПИИ в целях привлечения иностранных инвесторов в целевые отрасли экономики. В каждом случае устойчивые связи могут быть налажены только тогда, когда они приносят выгоды как иностранным филиалам, так и отечественным фирмам.

25. Специальную программу содействия развитию связей следует рассматривать не как готовый рецепт, которым могут воспользоваться все страны, а как набор конструктивных блоков, из которых страны могут выбирать им нужные, подбирая комбинации с учетом своих специфических обстоятельств. Совершенно ясно, что выбор мер и их сочетание должны отражать уровни развития, возможности политики, ресурсы и цели каждой страны. Даже страны, имеющие аналогичные уровни развития, могут выбирать разные конфигурации мер политики, исходя из потенциала своих предприятий и институциональной базы.

26. Отправной точкой при разработке эффективной программы развития связей является формирование четкого видения того, как ПИИ вписываются в общую стратегию развития и - в более конкретном плане - стратегию наращивания производственного потенциала. Это видение должно строиться на ясном понимании сильных и слабых сторон экономики и задач, стоящих перед ней в условиях глобализации. В программе развития связей должны, в частности, учитываться потребности отечественных предприятий, связанные с обеспечением конкурентоспособности, и последствия, которые они имеют для политики,

частных и государственных учреждений, оказывающих соответствующую поддержку, и подкрепляющих мер (включая повышение квалификации кадров и модернизацию технологии).

27. Программы развития связей находятся на стыке двух подгрупп программ и стратегий: тех, которые нацелены на развитие предпринимательства (особенно на развитие малых и средних предприятий), и тех, которые связаны с поощрением ПИИ. Первые из упомянутых стратегий и программ являются желательными сами по себе, поскольку динамичный предпринимательский сектор служит опорой экономического роста и развития; в контексте поощрения развития связей потенциал местных фирм выступает в качестве отдельного и самого важного фактора, определяющего успех этой деятельности. Меры по поощрению ПИИ, в свою очередь, все больше ориентируются не только на количество ПИИ, привлекаемых страной, но и на их качество, включая возможности развития связей.

28. Перед программами развития связей могут быть поставлены две общие цели: расширение иностранными филиалами закупок у отечественных предприятий (т.е. налаживание новых "обратных" связей) и углубление и повышение качества существующих связей - то и другое с конечной целью модернизации потенциала местных поставщиков для производства товаров с более высокой добавленной стоимостью в конкурентной среде. Эти цели являются взаимозависимыми: углубление может привести к образованию новых связей, а расширение связей может привести к изменению их качества и глубины. Правительство должно делать так, чтобы его цели были близки всем основным заинтересованным сторонам, поскольку их активное участие является непременным условием успеха любой программы.

29. Правительствам, во взаимодействии с учреждениями частного сектора, необходимо определить адресаты программы с точки зрения отраслей, а внутри них - иностранные филиалы и отечественных поставщиков, которых следует привлекать к соответствующей деятельности. Такой анализ имеет исключительно важное значение для любой стратегии развития связей: без него правительство не может решить, как ему распределить дефицитные ресурсы. При анализе необходимо также учитывать тенденции роста и расширения сетей международного производства и их последствия для отечественных производителей, опираясь, в частности, на постоянный диалог с главными заинтересованными сторонами.

30. Правительствам необходимо знать о тех мерах, которые уже принимаются иностранными филиалами и отечественными фирмами. Некоторые из них, возможно, требуется поощрять и поддерживать. Правительства могут также выполнять

подкрепляющие и каталитические функции и обеспечивать для частных учреждений необходимые стимулы и ресурсы. Они могут особенно активно действовать в следующих ключевых областях формирования связей: распространение информации и поиск партнеров, технологическая модернизация, подготовка кадров и доступ к финансовым средствам. В каждой из этих областей может приниматься широкий спектр мер. Их главная цель заключается в поддержке и поощрении иностранных филиалов и отечественных фирм в деле налаживания и углубления связей. Они составляют своеобразное меню, из которого правительства могут отбирать необходимые меры, причем в нужном им сочетании. Конкретный выбор мер зависит от результатов предварительных консультаций с существующими учреждениями, занимающимися оказанием поддержки, и соответствующими программами государственного и частного секторов, а также с ключевыми заинтересованными сторонами по конкретным потребностям той или иной отрасли экономики или группы фирм. Подспорьем в этом могут служить форумы и рабочие совещания по установлению связей и "бизнес-клиники", а также меры по выявлению перспективных отечественных фирм. Правительства могут также поощрять участвующие в этих программах иностранные филиалы к согласованию с перспективными местными фирмами планов наставничества и опеки.

31. Эти меры можно поддерживать усилиями по укреплению переговорных позиций местных фирм в отношениях с иностранными филиалами, например путем подготовки необходимых рекомендаций или типовых контрактов. Решению проблем и споров, а также налаживанию более прочных взаимоотношений могут также способствовать специальные неформальные механизмы.

32. Результатом этих усилий должна стать ясная и осуществимая программа действий. Совершенно очевидно, что на каждом этапе осуществления программы правительство должно иметь четкое представление о необходимых расходах и имеющихся ресурсах.

33. При создании институциональной основы программы развития связей перед правительствами открывается возможность выбора из целого ряда вариантов:

- выделить программу в качестве отдельного звена уже существующего органа или даже учредить специальную общенациональную программу развития связей под эгидой независимого органа, который действовал бы в качестве координатора всей соответствующей деятельности различных учреждений и ведомств;
- оставить вопросы разработки и осуществления программы развития связей на усмотрение местных органов при сохранении за центральным правительством функций централизованного консультирования, поощрения и поддержки. Этот

подход может быть предпочтительным в крупных странах и там, где ресурсы для программ развития связей являются ограниченными, или же там, где каждый регион имеет собственное сочетание экономико-географических преимуществ;

- привлечь частный сектор в качестве основного исполнителя программы развития связей. Такого рода исполнительный орган может быть создан поставщиками, филиалами или их ассоциациями. В этом случае правительство могло бы взять на себя роль катализатора и выполнять регулирующие и информационные функции.

34. Объем программы зависит от преследуемых целей и имеющихся ресурсов. Под некоторые программы выделяются внешние ресурсы в рамках финансовой помощи, оказываемой странами-донорами. Однако, если программы развития связей реализуются под непосредственным руководством правительств, то в более долгосрочной перспективе для обеспечения их финансовой состоятельности потребуется достаточная финансовая поддержка со стороны государства. Кроме того, желательно обеспечить совместное несение расходов участвующими в программах фирмами (как покупателями, так и поставщиками), причем не только для целей финансирования, но и для обеспечения приверженности самих участников целям программы. Это является вполне реализуемой задачей, особенно в тех случаях, когда программа уже доказала свою полезность и получила признание. Нет нужды говорить о том, что для обеспечения доверия со стороны предприятий и завоевания авторитета штат программы должен быть укомплектован профессионалами, имеющими соответствующие навыки работы в частном секторе и должную квалификацию.

35. Программы развития связей могут принести успех только в том случае, если при их осуществлении налаживаются действенные сетевые связи с эффективными промежуточными учреждениями, оказывающими поддержку в повышении уровня квалификации кадров, развитии технологии, вопросах материально-технического обеспечения и финансирования. К ним относятся научные институты, действующие в области стандартизации и метрологии, испытательные лаборатории, исследовательские центры и другие технические консультативные службы, центры подготовки управленческих кадров и производственного персонала, а также финансовые учреждения. По своему статусу они могут быть государственными или частными учреждениями. Важно также, чтобы при осуществлении программ развития связей поддерживались тесные контакты с соответствующими частными ассоциациями: торгово-промышленными палатами, ассоциациями производителей, ассоциациями инвесторов и т.д. Важная роль отводится также профсоюзам и различным группам, объединенным общими интересами.

36. И наконец, необходимо создать систему контроля для оценки степени успешности выполнения программы. Нередко с учетом полученных практических уроков программу необходимо корректировать и дорабатывать по мере накопления опыта и изменения обстоятельств. Эта система могла бы предусматривать шкалу критериев и опросы пользователей. Критерии могли бы включать следующее:

- охват: число компаний, подключающихся к программе с течением времени;
- отдача: об отдаче от программы можно судить по таким показателям, как число поставщиков, устанавливающих связи с иностранными филиалами с течением времени; суммы сделок и динамика их изменений; доля отечественных поставщиков, снабжающих иностранные филиалы; динамика масштабов деятельности отечественных поставщиков в области исследований и разработок (включая оформление ее результатов в виде патентов); изменения в объемах экспорта; показатели повышения производительности или добавленной стоимости на уровне фирм или отраслей; и возможные шаги, предпринимаемые местными поставщиками по открытию филиалов за рубежом;
- эффективность затрат: стоимость программы в сопоставлении с достигнутыми результатами и полученным выигрышем, исходя из целей, поставленных при разработке программы.

37. С целью проведения в жизнь программы, изложенной в *"Докладе о мировых инвестициях за 2001 год"*, ЮНКТАД приступила к осуществлению такой программы в Уганде.

IV. ПОЛИТИКА ПООЩРЕНИЯ ОРИЕНТИРОВАННЫХ НА ЭКСПОРТ ПИИ

38. Одной из важнейших задач для стран, как богатых, так и бедных, является модернизация и сохранение на должном уровне экспорта в целях увеличения его вклада в развитие. Подобно тому, как компании вынуждены повышать конкурентоспособность своих производственных систем, страны должны изыскивать пути перехода в рамках любой отрасли к областям деятельности с более высоким уровнем добавленной стоимости. ТНК могут способствовать повышению конкурентоспособности экспорта принимающих стран самыми различными способами. Задача заключается в том, чтобы задействовать в этих целях имеющийся у них потенциал. В целях привлечения

ориентированных на экспорт ПИИ и обеспечения того, чтобы такие инвестиции приносили конкретные выгоды с точки зрения развития, странам необходимо изыскивать наиболее эффективные пути повышения ориентации своих районов на те виды экспортной деятельности, которые они намерены стимулировать. Даже страны, традиционно привлекающие значительные объемы ориентированных на экспорт ПИИ, должны осуществлять модернизацию, чтобы не утратить свою конкурентоспособность в качестве экспортной базы в условиях роста заработной платы.

39. Наряду с динамичными изменениями в корпоративных стратегиях, затрагивающих ключевые экспортные отрасли, ростом конкурентной борьбы между странами и субнациональными образованиями за ориентированные на экспорт ПИИ, меняющимися условиями регулирования и меняющимися задачами самих стран в области развития происходят изменения и в разработке и осуществлении политики. Хотя и признается, что основную роль в обеспечении конкурентоспособности того или иного места производства играет макроэкономическая стабильность, а также такие структурные факторы, как технологический потенциал и людские ресурсы, основное внимание следует уделять политике, связанной с ориентированными на экспорт ПИИ, а именно вопросу о том, каким образом привлекать такие ПИИ, повышать их качественный уровень и извлекать из них выгоду.

40. Доступ к основным рынкам является необходимым, но не достаточным условием привлечения ориентированных на экспорт видов деятельности. Хотя либерализация многосторонней торговли стала важным фактором, который способствовал формированию международных производственных систем и развертыванию ТНК ориентированных на экспорт производств за рубежом, необходимо обеспечить дальнейшее расширение доступа на рынки развитых стран, особенно для товаров, в экспорте которых заинтересованы развивающиеся страны. В частности, необходимо решить проблемы, связанные с тарифными пиками, эскалацией тарифов и нетарифными барьерами в сельском хозяйстве и секторе текстиля и одежды. В то же время рост протекционизма может серьезным образом поставить под угрозу перспективы использования бедными странами своих сравнительных преимуществ в полной мере. Основанием для озабоченности в этой связи является все более широкое применение торговых мер, таких, как антидемпинговые и защитные меры, а также целевых субсидий в развитых странах.

41. Несмотря на сокращение преференциальных льгот, важную роль при решении вопросов размещения экспортного производства по-прежнему играют многие региональные соглашения и режимы преференциальной торговли (например, в контексте Европейского союза и его соглашений об ассоциации, Североамериканского соглашения о

свободной торговле, Инициативы для стран Карибского бассейна и закона о содействии росту и возможностям в Африке), равно как и различные системы офшорного производства. Директивным органам принимающих стран необходимо не только иметь представление о возможностях, которые можно извлечь из таких соглашений, но и понимать при этом их ограничения. Например, тарифные шкалы, связанные с системами офшорного производства, в целом не способствуют использованию местного компонента и ограничивают повышение уровня местной деятельности. Торговые преференции сами по себе не являются ни достаточной, ни устойчивой основой для развития конкурентоспособных экспортных отраслей (с ПИИ или без них). То же самое относится к странам, которые привлекают ориентированные на экспорт ПИИ за счет неиспользованных квот на экспорт в страны, ограничившие доступ для текстильных изделий и одежды в соответствии с Соглашением по изделиям из различных видов волокон. С постепенной отменой квот к 2005 году возникает риск перелива имеющихся инвестиций в те страны, которые предлагают более конкурентоспособные условия. Торговые преференции необходимо рассматривать как временную отдушину, которая позволяет странам выиграть время для укрепления преимуществ, связанных с их местоположением.

42. Что касается правительств принимающих стран, то они могут рассмотреть ряд мер по повышению долгосрочной привлекательности своих стран в качестве базы для ориентированного на экспорт производства. И хотя в данном случае основное внимание уделяется мерам политики, непосредственно связанным с ПИИ, необходимо вновь подчеркнуть, что их следует рассматривать в рамках более широких усилий по стимулированию развития.

43. Одной из ключевых областей политики является расширение доступа к импортируемым ресурсам за счет мер по либерализации и упрощению процедур торговли. Такие усилия имеют важное значение, поскольку конкурентоспособность ориентированной на экспорт деятельности (особенно в отраслях, не привязанных к источникам сырья) нередко во многом зависит от импортируемых факторов производства. Многие страны принимают меры по расширению экспорта иностранными филиалами за счет требований, касающихся показателей экспорта. Однако, чтобы не создавать помех для привлечения ПИИ, такие требования обычно увязываются с теми или иными преимуществами, предоставляемыми инвестору. В условиях обострения конкуренции и с учетом правил ВТО применять обязательные требования в отношении показателей экспорта становится все труднее.

44. В целях снижения производственных издержек и рисков многие страны предлагают стимулы, направленные на привлечение новых или в большей степени ориентированных

на экспорт ПИИ. Использование стимулов также постепенно меняется. Развитые страны нередко применяют финансовые стимулы (такие, как прямые субсидии), в то время как в развивающихся странах (которые не могут позволить себе широко использовать средства непосредственно из государственного бюджета) чаще применяются меры фискального характера. Стимулы стали важным элементом в стратегиях развития многих стран, особенно тех, которые успешно привлекают ориентированные на экспорт ПИИ. Некоторые из этих стран осуществляют все более целевой подход к привлечению ПИИ.

45. Для развивающихся стран, которые стремятся использовать стимулы для увеличения ориентированных на экспорт ПИИ, задача заключается в определении связанных с этим затрат и выгод. Там, где стимулы применяются эффективно, они, как правило, дополняются рядом других мер, направленных на укрепление таких аспектов, как уровень профессионально-технической подготовки, технологии и инфраструктуры. Попытки компенсировать имеющиеся заметные пробелы за счет предлагаемых стимулов не всегда являются разумной стратегией, так как при этом повышается опасность того, что государственные средства будут израсходованы на проекты, не дающие того внешнего эффекта, который в первую очередь необходим для обеспечения этих стимулов. В отсутствие усилий по улучшению делового климата, созданию условий, благоприятных привлечению инвестиций, модернизации производства и интеграции ПИИ в местную экономику существует более высокий риск того, что инвесторы уйдут вскоре после того, как окончится срок действия стимулов. Таким образом, субсидии следует использовать не в качестве отдельной меры, а скорее в рамках более общей стратегии.

46. При рассмотрении вопроса о применении стимулов развивающимся странам необходимо не только выявить наиболее эффективные из них, но и обеспечить их соответствие международной нормативной базе, а именно, правилам ВТО. В этом контексте особого внимания заслуживает роль экспортных субсидий. В отличие от членов ВТО, перечисленных в приложении VII к Соглашению по субсидиям и компенсационным мерам (в частности, НРС и членов, перечисленных в приложении VII, до достижения ими уровня душевого ВВП в размере 1 000 долларов), прочим развивающимся странам-членам придется ликвидировать экспортные субсидии с 1 января 2003 года, за исключением тех из них, для кого переходный период будет продлен. Но и последним придется задуматься над тем, что делать по его истечении. Возможность предложения других специфических стимулов, которые не подпадают под определение запрещенных субсидий, сохраняется, однако любые "специфические" субсидии, которые отрицательным образом сказываются на интересах другого члена ВТО, подпадают под компенсационные меры и потенциально могут дать основание для принятия корректирующих мер. Кроме того, субсидируемый импорт в другую страну - член ВТО может стать объектом компенсационных мер со стороны последнего, если этот импорт

причиняет или угрожает причинить существенный ущерб отечественной промышленности, производящей аналогичный продукт в импортирующей стране-члене. Таким образом, применение "специфических" субсидий становится рискованным делом.

47. Создание зон экспортной переработки (ЗЭП) в целях обеспечения эффективной инфраструктуры и устранения бюрократических препон в рамках какого-либо ограниченного района также является широко используемым средством в контексте поощрения ориентированных на экспорт ПИИ. И действительно, различные страны, демонстрирующие динамизм в мировой торговле, такие, как Доминиканская Республика, Китай, Коста-Рика, Сингапур и Филиппины, создали ЗЭП или другие системы, обладающие рядом их характерных черт, причем на некоторые из них приходится значительная доля экспорта изделий обрабатывающей промышленности, не привязанного к источникам сырья. Однако показатели деятельности ЗЭП в весьма значительной мере зависят от других мер политики, в частности мер, направленных на укрепление людских ресурсов и создание инфраструктуры, необходимой для привлечения и повышения качества ориентированных на экспорт ПИИ. Имеется немало примеров того, как ЗЭП не сумели привлечь достаточный объем инвестиций, в то время как их капитальные затраты превысили полученные ими выгоды.

48. Как и в случае других областей политики, меняется также характер и применение ЗЭП. Как уже отмечалось, в последние годы во многих странах были ослаблены требования в отношении экспорта, что позволило значительно повысить объем продаж на внутренний рынок. Сейчас в ЗЭП действует больше отечественных компаний, и правительства прилагают усилия, направленные на укрепление связей между иностранными филиалами и отечественными компаниями, а также на подготовку местных кадров и развитие технической и технологической инфраструктуры. Меняется и отраслевая структура производства в ЗЭП и других зонах. Если раньше в них доминировали трудоемкие отрасли обрабатывающей промышленности с низким уровнем технологии, то теперь в них открываются такие новые области, как сборка электронного оборудования, электронное проектирование, испытания и исследования, не говоря уже о региональных штаб-квартирах и глобальных логистических центрах. В развивающихся странах такие тенденции могут ускориться под воздействием норм ВТО в области экспортных субсидий.

49. В частности, в отношении использования стимулов и ЗЭП существует опасность того, что острая конкурентная борьба за ориентированные на экспорт ПИИ выльется в "гонку вниз" (с точки зрения социальных и экологических норм) и в "гонку вверх" (с точки зрения стимулов). Об успешном привлечении ориентированных на экспорт ПИИ следует судить не только по результатам в области увеличения объема экспорта и поступлений в

иностранной валюте. Его следует оценивать также по тому, в какой мере это может способствовать достижению более широких социально-экономических целей. Страны, которые придерживаются более комплексного подхода в политике привлечения ориентированных на экспорт ПИИ, например, путем обеспечения трехстороннего представительства в комитетах ЗЭП, гарантирования прав трудящихся (включая свободу объединений и право заключать коллективный договор), а также повышения профессионально-технического уровня и улучшения условий труда, как правило, привлекают ПИИ более высокого качества. Например, Сингапур и Ирландия являются странами, которые проводят более комплексную политику в этой области. В обеих странах прилагались усилия по содействию подготовке кадров, налаживанию диалога между профсоюзами и администрацией и формированию первоклассной инфраструктуры для инвесторов. Хорошие трудовые отношения и профессионально-технический рост способствуют повышению производительности и конкурентоспособности.

50. В отношении риска "*гонки стимулов вверх*" можно отметить, что, хотя Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам запрещает применение экспортных субсидий, другие стимулы, особенно стимулы, связанные с местоположением, все еще широко используются как в развитых, так и в развивающихся странах для поощрения ориентированных на экспорт ПИИ. По мере обострения конкурентной борьбы за ориентированные на экспорт ПИИ для уменьшения риска раскручивания спирали стимулов, предлагаемых конкурирующими районами, становится необходимым усиление международного сотрудничества в этой области. Различный уровень имеющихся ресурсов для обеспечения государственной поддержки частных инвестиций дает основание сделать вывод о том, что развивающиеся страны находятся в менее выгодном положении в этой борьбе стимулов. Сокращение использования связанных с местоположением стимулов развитыми и развивающимися странами должно помочь правительствам выделять больше ресурсов на профессионально-техническую подготовку, инфраструктуру и другие области, имеющие отношение к привлечению ориентированных на экспорт видов деятельности. В то же время можно поставить вопрос о выводе некоторых ориентированных на развитие субсидий для иностранных филиалов из сферы действия компенсационных мер, предусмотренных правилами ВТО, например, если они способствуют предоставлению технологий, оказанию технической помощи и обеспечению подготовки для местных поставщиков и их сотрудников. Однако, чтобы избежать "дармовщины" в этой области, пользующимся стимулами компаниям должно быть в официальном порядке предписано выделять достаточный объем ресурсов на долгосрочной основе.

51. Еще один важный вопрос относится к институциональному строительству, которое является сложным процессом. Тенденции к территориальной концентрации можно

поощрять путем создания ЗЭП, промышленных парков и других специализированных объектов, часто действующих в одной или нескольких отраслях. Учреждения, занимающиеся вопросами метрологии, стандартов, испытаний и контроля качества, обеспечивают инфраструктуру современной промышленной деятельности. Их роль в укреплении конкурентоспособности возрастает вследствие принятия все более жестких требований в отношении качества, точности, допусков и других стандартов на международных рынках. К числу других соответствующих учреждений относятся учреждения, занимающиеся организацией исследований, обеспечением доступа к финансовым ресурсам и созданием деловых сетей и профессиональных ассоциаций.

52. Другой важный элемент направлен на подготовку кадров и повышение квалификации людских ресурсов. В отношении, в частности, основанных на знаниях видов деятельности подготовка кадров и повышение квалификации соответствующих людских ресурсов имеют решающее значение. Такие усилия могут предусматривать создание специализированных центров подготовки, возможно, с участием иностранных филиалов. Другой подход заключается в привлечении международной мобильной рабочей силы в дополнение к местным людским ресурсам. В целом чем выше наукоемкость данного вида деятельности, тем важнее для территориально-производственных комплексов привлекать квалифицированные кадры.

53. И наконец, постоянно сохраняющаяся необходимость идти по пути наращивания добавленной стоимости и повышения привлекательности обусловленных их местоположением преимуществ ставит сложную задачу перед директивными органами развивающихся стран. Она требует выработки более сложных и всеобъемлющих подходов к политике, в рамках которых учитываются изменения в корпоративных стратегиях и международных нормах и правилах. Кроме того, на передний план должны выйти вопросы развития отечественного потенциала, так как это способствует привлечению высококачественных ПИИ, а также необходимо для содействия модернизации существующих видов деятельности. С учетом потенциальных возможностей повышения конкурентоспособности экспорта в плане содействия развитию следует также признать, что развивающиеся страны нуждаются в сохранении достаточной свободы маневра при осуществлении политики, направленной на достижение их целей в области развития. Наконец, то, в какой степени развивающиеся страны сумеют выиграть от использования новых возможностей, создаваемых формирующимися международными производственными системами, в значительной степени зависит от их собственных действий. В этом им могут помочь и развитые страны, в том числе путем оказания содействия в развитии институциональных возможностей, распространении информации о возможностях привлечения ориентированных на экспорт инвестиций и устранении препятствий для экспорта из развивающихся стран.

ВЫВОДЫ

54. Налаживание местных связей и расширение экспорта представляют собой средства для достижения цели, которая заключается в содействии развитию. Поэтому политика, направленная на обеспечение синергизма между ПИИ, местными связями и конкурентоспособностью экспорта, должна стать неотъемлемой частью общей стратегии развития какой-либо страны. В конечном счете степень успеха принимающей страны в привлечении и повышении качественного уровня ориентированных на экспорт ПИИ, подкрепляемых наличием большого числа связей, а также извлечения из таких инвестиций выгод для процесса развития в решающей степени зависит от ее способности к развитию внутреннего потенциала. Так, некоторые страны, добившиеся наибольших успехов в повышении конкурентоспособности экспорта и привлечении и интеграции ПИИ в местную экономику, придерживались двуединого подхода на основе развития внутренних возможностей наряду с целенаправленным привлечением зарубежных ресурсов и средств. Важные элементы такого подхода могут включать в себя следующие аспекты:

- обеспечение того, чтобы задачи, решаемые путем поощрения инвестиций, соответствовали стратегиям общего развития страны и различных отраслей ее промышленности;
- предоставление комплекса стимулов на целевой основе, с тем чтобы побудить ТНК к инвестированию в стратегические виды деятельности (с учетом правил ВТО, касающихся экспортных субсидий);
- привлечение зарубежных филиалов к развитию и повышению квалификации людских ресурсов;
- формирование высококачественной инфраструктуры, например ЗЭП и научных парков; и
- оказание целенаправленного содействия отечественным предприятиям и поставщикам и развитию территориально-производственных комплексов.

55. Последний элемент этой политики затрагивает особенно важный вопрос. Для того чтобы извлечь максимальные выгоды из ПИИ, содействовать модернизации иностранных филиалов и обеспечить устойчивость их деятельности, принимающим странам необходимо поощрять развитие связей между иностранными филиалами и местными

поставщиками. Ориентированные на экспорт иностранные филиалы, особенно если они функционируют в анклавах, нередко удовлетворяют за счет импорта все или большинство своих потребностей в компонентах и сырье, осуществляют сборку изделий в принимающей стране, а затем экспортируют полуфабрикаты или готовую продукцию. Отчасти именно в этих условиях меры по развитию связей становятся все более важной областью политики. Связи с иностранными филиалами являются важным каналом распространения профессионально-технических навыков, знаний и технологии среди отечественных компаний.

56. Связи между отечественными поставщиками и ориентированными на экспорт иностранными филиалами могут также поддерживаться на более регулярной основе, если покупатели и поставщики действуют в одном и том же географическом и промышленном районе. Все более взаимозависимый характер политики в области инвестиций, торговли, технологии и развития предпринимательства требует выработки более комплексного подхода к поощрению ориентированных на экспорт ПИИ и экономического развития. Поскольку для развития инфраструктуры, деловых услуг и специализированных навыков часто требуются значительные объемы инвестиций, многие страны поощряют создание местных территориально-производственных комплексов. Такие усилия направлены на формирование условий, способствующих динамичному взаимодействию, усвоению знаний, модернизации технологии и конкуренции между всеми соответствующими участниками. Ряд стран, в которых на протяжении последних двух десятилетий наблюдалось повышение конкурентоспособности экспорта, разместили у себя агломерации производителей, принадлежащих главным образом иностранным компаниям. В качестве наиболее известных примеров можно упомянуть Ирландию, Малайзию (Пенанг), Мексику, Сингапур и некоторые страны Центральной и Восточной Европы.

57. В этой связи Комиссия, возможно, пожелает обсудить вопрос о том, какая национальная политика является наиболее важной для увеличения выгод, вытекающих из ПИИ. До какой степени эта политика ограничивается или активизируется международными соглашениями? Подобный анализ мог бы способствовать такой организации структуры международных соглашений, которая позволила бы усилить их воздействие на процесс развития и, таким образом, обеспечить более справедливое распределение преимуществ глобализации.
