



КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Distr.
GENERAL

TD/B/CN.4/34
20 April 1994

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

[МОРСКИЕ ПЕРЕВОЗКИ]

Постоянный комитет по развитию
секторов услуг: содействие
формированию конкурентоспособных
секторов услуг в развивающихся
странах: МОРСКИЕ ПЕРЕВОЗКИ
Вторая сессия
Женева, 11 июля 1994 года
Пункт 3 предварительной повестки дня

СОДЕЙСТВИЕ ФОРМИРОВАНИЮ КОНКУРЕНТОСПОСОБНЫХ СЕКТОРОВ УСЛУГ
В ОБЛАСТИ МОРСКИХ ПЕРЕВОЗОК (ВЛИЯНИЕ ПОСТЕПЕННОЙ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ
НА РАЗВИТИЕ УСЛУГ В ОБЛАСТИ МОРСКИХ ПЕРЕВОЗОК)

Постепенная либерализация и развитие сектора морских перевозок
в развивающихся странах

Доклад секретариата ЮНКТАД

СОДЕРЖАНИЕ

<u>Глава</u>	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Резюме и рекомендации	i) - vii)	
Введение	viii) - ix)	
I. <u>История вопроса</u>	1 - 8	
A. Причины протекционизма и нормативного регулирования в области морских перевозок в прошлом	4	
B. Формы протекционизма и регулирования в секторе морских перевозок	5 - 8	
II. <u>Реформа и либерализация политики в области морских перевозок в 80-е и 90-е годы</u>	9 - 15	
A. Факторы, обусловившие необходимость либерализации	9 - 14	
B. Примеры реформ политики в области морских перевозок в развивающихся странах	15	
III. <u>Влияние либерализации на сектор морских перевозок</u>	16 - 52	
A. Методологический подход	16 - 17	
B. Предполагаемое воздействие либерализации и примеры	18 - 52	
1. Влияние на участие развивающихся стран в морских перевозках	18 - 30	
2. Влияние на тарифные ставки	31 - 34	
3. Влияние на уровень и качество обслуживания	35 - 37	
4. Последствия для грузоотправителей и организаций грузоотправителей	38 - 40	
5. Последствия для занятости	41	
6. Последствия для рыночных структур	42 - 50	

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

<u>Глава</u>	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
7. Необходимость установления норм в области конкуренции и последствия для принятого Организацией Объединенных Наций Кодекса поведения линейных конференций	51 - 52	
IV. <u>Другие аспекты либерализации</u>	53 - 63	
A. Рамки и темпы либерализации	54 - 55	
B. Правовая база либерализации	56	
C. Односторонняя либерализация в сравнении с двусторонней или многосторонней либерализацией	57 - 59	
D. Последовательность мер в области либерализации	60	
E. Переходные механизмы	61 - 62	
F. Роль правительств в содействии либерализации . .	63	
V. <u>Трудности, с которыми сталкиваются операторы развивающихся стран, в предоставлении конкурентоспособных услуг в области морских перевозок</u>	64 - 73	
A. Сохранение протекционизма	66	
B. Использование открытых регистров	67	
C. Структурные изменения в линейных перевозках .	68	
D. Система дочерних компаний и доступ к капиталу	69	
E. Технологический разрыв	70	
F. Избыток тоннажа	71	
G. Маркетинг и организация перевозок в трамповом судоходстве	72 - 73	

СОДЕРЖАНИЕ (окончание)

Перечень таблиц

<u>Таблица</u>	<u>Стр.</u>
1. Меры, применявшиеся правительствами для оказания помощи судоходному и судостроительному секторам в 60-х и 70-х годах
2. Некоторые примеры реформ политики в области морских перевозок в развивающихся странах
3. Доля грузов, отправленных на судах компании "Цейлон шипинг корпорэйшн"
4. Годовые изменения в процентах в тоннаже линейного флота отдельных развивающихся стран, 1986-1992 годы
5. Количество линий на различных направлениях, 1990-1992 годы
6. Доля тоннажа, принадлежащего развивающимся странам, в мировом торговом флоте в отдельные годы, по типам судов

Перечень диаграмм

<u>Диаграмма</u>	<u>Стр.</u>
1. Тарифные ставки на перевозку отдельных грузов на различных направлениях линейных перевозок между Соединенным Королевством и Западной Африкой, середина 1991 года
2. Динамика тарифных ставок на перевозку отдельных грузов линейными операторами между Европой и Бразилией, 1988-1993 годы
3. Число рейсов линейных судов и количество отгруженных фрахтовых тонн в расчете на один рейс в портах Шри-Ланки, 1980-1992 годы
4. Сопоставление темпов роста флота отдельных развивающихся стран, упростивших условия регистрации судов, и других развивающихся стран, 1986-1992 годы

РЕЗЮМЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

i) С конца 80-х годов многие развивающиеся страны стали проводить политику, способствующую либерализации морских перевозок, приватизации или коммерциализации государственных предприятий или расширению участия частного сектора и усилению конкуренции между судоходными предприятиями, как национальными, так и иностранными, либо в настоящее время изучают возможность принятия такой политики. Особенно активно настаивают на подобных изменениях в политике грузоотправители в надежде на то, что это приведет к снижению тарифов и фрахтовых ставок и позволит им выбирать перевозчиков по своему усмотрению.

ii) Влияние подобных изменений в политике на положение национальных линий является далеко не однородным и зависит от способности этих линий предлагать коммерчески рентабельные услуги и конкурировать без протекционистской защиты в виде ограничений доступа на рынок и схем резервирования грузов. Хотя в ряде стран либерализация способствовала росту судоходных компаний, вполне очевидно, что программы реформ в области политики отрицательно сказались на показателях деятельности многих компаний. В особенности это касается линий, создавших крупный флот в период существования строгого протекционистского режима.

iii) Коммерческий успех или неудача судоходных компаний в условиях либерализации перевозок зависит от таких факторов, как качество управленческих кадров и персонала береговых служб. Кроме того, для этого требуется доступ к рынкам капитала для обеспечения финансирования программ модернизации флота. Однако наиболее важным аспектом представляется настоятельная необходимость в обеспечении более чуткого реагирования на потребности рынка и отказе от подхода, ориентированного на сохранение государственных служб.

iv) Хотя можно ожидать, что либерализация будет способствовать снижению тарифных ставок, по крайней мере в первое время, однако в долгосрочной перспективе ставки могут возрасти в связи с тем, что усиление конкуренции приведет к вытеснению некоторых линий и на рынке останется лишь несколько операторов, либо в связи с возможностью заключения между линиями соглашений относительно уровня цен или предлагаемого тоннажа. В этой связи необходимо обеспечить условия, способствующие проведению консультаций между линиями и пользователями транспортных услуг.

v) В некоторых случаях либерализация может предполагать отказ от государственной собственности или контроля за деятельностью советов грузоотправителей и аналогичных организаций. В связи с тем, что в прошлом подобные организации могли зависеть от государственных поступлений или сборов, уплачиваемых пользователями с партий грузов, необходимо принять меры по перестройке существующих учреждений или созданию новых рентабельных советов, способных оказывать соответствующие услуги пользователям. Для осуществления этого процесса может потребоваться внешняя помощь.

vi) Либерализация должна дополняться другими мерами. Требуется комплексный подход, включающий разработку соответствующей политики в области конкуренции, призванной обеспечить, чтобы повышение конкуренции и другие результаты процесса либерализации не сводились на нет возможными последствиями перераспределения влияния на рынке между отдельными линиями.

vii) На национальном уровне программа либерализации должна охватывать конкретные вопросы, касающиеся разработки и осуществления мер, в том числе определение масштабов и темпов либерализации. В ней должны быть указаны различные необходимые меры и их последовательность, целесообразность временного сохранения протекционистских мер в течение переходного периода до осуществления полной либерализации, а также шаги, которые должны быть предприняты правительством для оказания поддержки программе либерализации. Комитету предлагается в ходе его будущей работы разработать принципы либерализации с целью оказания содействия развивающимся странам в подготовке эффективных программ либерализации.

ВВЕДЕНИЕ

viii) Настоящий доклад подготовлен в соответствии с программой работы в области морских перевозок, портов и смешанных перевозок, принятой Постоянным комитетом по развитию секторов услуг: содействие формированию конкурентоспособных секторов услуг в развивающихся странах – морские перевозки на его первой сессии. В целях содействия формированию конкурентоспособных секторов услуг в области морских перевозок Комитет принял, в частности, решение о проведении оценки влияния постепенной либерализации на развитие морских перевозок и изучении трудностей, с которыми сталкиваются операторы развивающихся стран в предоставлении конкурентоспособных услуг в области морских перевозок.

ix) В докладе определяются причины, обусловившие широкое распространение протекционизма и регулирования до 80-х годов, и факторы, вызвавшие необходимость в проведении реформ политики в области морских перевозок, включая либерализацию, в 80-е и 90-е годы. В нем приводятся примеры подобных реформ, осуществленных развивающимися странами, и анализируются их возможные последствия. Кроме того, определяются некоторые аспекты, которые следует учитывать при разработке программы либерализации в области морских перевозок. И наконец, описываются проблемы, с которыми сталкиваются операторы развивающихся стран в предоставлении конкурентоспособных услуг в области морских перевозок. Предполагается, что правительства и другие учреждения смогут использовать доклад при принятии соответствующих решений, касающихся разработки и осуществления политики либерализации. Подобная политика в области морских перевозок была принята многими развивающимися странами лишь сравнительно недавно, и поэтому пока ограниченный накопленный опыт позволяет делать лишь приблизительные оценки ^{1/}. Кроме того, несмотря на общее мнение о благоприятном воздействии процесса либерализации, предполагаемые выгоды неизбежно связаны с определенными издержками, и в этой связи важно, чтобы, прежде чем приступить к осуществлению либерализации, страны имели полное представление о возможных выгодах и издержках.

^{1/} В некоторых странах, например в Чили, либерализация была проведена сравнительно давно. Однако географическое положение Чили во многих случаях ограничивает конкуренцию, в особенности со стороны операторов, обслуживающих попутные порты, и, кроме того, на протяжении многих лет ее национальные линии пользовались схемами распределения грузов, существовавшими у ее торговых партнеров по региону.

Глава I

ИСТОРИЯ ВОПРОСА

1. В конце 80-х и начале 90-х годов стремительная тенденция к либерализации охватила все экономические секторы во всем мире. Эта тенденция особенно затронула все развивающиеся страны, хотя и не в одинаковой степени. Реформы политики в отдельных секторах, таких, как морские перевозки, тесно связаны с общим процессом реформ, охватывающим всю экономику. На макроэкономическом уровне либерализация включает снижение ограничений на осуществление импорта и валютных операций, совершенствование структуры таможенного тарифа в отношении импорта и сокращение государственной собственности и уменьшение государственного контроля над предприятиями или полный отказ от государственной собственности и государственного регулирования. Правительства провели также реформу финансово-бюджетной политики, включающую сокращение субсидий, и приняли меры по стимулированию иностранных частных инвестиций и повышению роли частного сектора в целом.

2. В секторе морских перевозок реформы политики включают или могут включать отмену или сокращение субсидий судостроительным или судоходным компаниям, приватизацию или коммерциализацию государственных компаний и отмену государственных схем резервирования грузов, систем лицензирования линейных операторов и других регламентирующих норм ^{2/}. Она может охватывать также и другие меры по стимулированию конкуренции, такие, как поощрение иностранных инвестиций, переход на рыночные принципы в деятельности судоходных предприятий, например использование франшизных соглашений, конкурентных торгов и т.д., а также содействие повышению коммерческой гибкости с точки зрения предлагаемого тоннажа, цен и доступа к основным торговым путям.

3. В настоящем докладе не рассматриваются вопросы прибрежного судоходства и существующие во многих странах соответствующие положения, регулирующие каботажные перевозки. Кроме того, не рассматриваются услуги портов и внутреннего транспорта, связанные со смешанными перевозками, поскольку по этим вопросам, возможно, будут подготовлены отдельные доклады секретариата ЮНКТАД. Хотя протекционизм характерен как для трамповых, так и для линейных перевозок, в докладе при оценке влияния процесса либерализации основное внимание уделяется линейному судоходству. В значительной степени это объясняется тем, что информационные материалы о результатах либерализации в различных странах являются более доступными в случае линейных перевозок, чем трамповых. Вместе с тем следует подчеркнуть, что либерализация, как правило, оказывает такое же влияние на трамповые перевозки, как и на линейные.

^{2/} Хотя либерализация может включать изменение регламентирующих нормативных положений, она вовсе не обязательно означает полное дерегулирование или отмену правил, касающихся конкуренции.

**А. Причины протекционизма и нормативного регулирования
в области морских перевозок в прошлом**

4. С тем чтобы правильно оценить развитие процесса либерализации в области морских перевозок, целесообразно сделать краткий исторический обзор подходов, использовавшихся различными странами, и в частности развивающимися странами. С 50-х годов до начала 70-х годов для большинства экономических секторов развивающихся стран, и в частности для сектора морских перевозок, был, как правило, характерен протекционизм и государственное вмешательство в виде государственной собственности, государственного регулирования и экономического планирования. Это объяснялось целым рядом факторов, включая следующие:

а) после получения независимости многие развивающиеся страны стремились принять политику, направленную на ускорение экономического роста и обеспечение социальной и политической стабильности. В первых теориях и стратегиях экономического развития подчеркивались проблемы, связанные с неэффективностью рыночного механизма, роль внешних факторов и возможности экономического роста, создаваемые благодаря государственному вмешательству в виде непосредственного производства товаров и предоставления услуг и регулирования деятельности частных предприятий. Традиционные экономические теории, делающие упор на сравнительные преимущества и эффективное распределение ресурсов, подвергались значительной критике как "статические" концепции, не способные в полной мере обеспечить удовлетворение потребностей экономического развития;

б) отсутствие необходимого частного капитала для осуществления крупных инвестиций в большинстве развивающихся стран привело к возникновению такого положения, когда правительства обладали наибольшими возможностями с точки зрения мобилизации ресурсов для подобных инвестиций. Помимо инвестиций государственное регулирование и помощь широко использовались для защиты "зарождающихся" отраслей, сталкивающихся с конкуренцией со стороны высокоразвитых секторов промышленно развитых стран.

В. Формы протекционизма и регулирования в секторе морских перевозок

5. В таблице 1 приведены примеры некоторых форм протекционизма и государственного вмешательства, которые использовали различные развитые и развивающиеся страны в области морских перевозок в течение 60-х и 70-х годов. Как следует из таблицы, правительства применяли довольно широкий круг инструментов для оказания влияния на структуру собственности национального флота, а также на развитие морских перевозок и сектора судостроения. Помимо мер, перечисленных в таблице, во многих странах были созданы государственные судоходные компании или был установлен контроль за эксплуатацией судов, включая введение системы лицензий на осуществление инвестиций или на осуществление перевозок по определенным направлениям, установление ограничения на импорт судов и т.д.

6. Хотя страны, перечисленные в таблице 1, представляют лишь небольшую выборку развивающихся стран, многие другие страны также применяли различные протекционистские меры. В большинстве латиноамериканских стран были приняты схемы резервирования грузов, в соответствии с которыми до 50% грузов закреплялось за национальными перевозками. В других случаях отдельные грузы резервировались исключительно за национальным флотом. В некоторых странах региона подобная политика осуществлялась на

основе двусторонних соглашений о торговле и морских перевозках, заключаемых с торговыми партнерами, а также на основе соглашений о создании конференциальных пулов, в соответствии с которыми в пулы входили лишь отдельные члены конференции. Некоторые страны использовали схемы резервирования грузов также в целях содействия развитию национальной судостроительной промышленности, которой к тому же оказывалась поддержка в виде финансовых субсидий. В результате подобных мер ряду стран региона, и в частности Аргентине, Бразилии, Перу и Чили, удалось добиться довольно существенного увеличения национального флота.

Таблица 1

Меры, применявшиеся правительствами для оказания помощи судоходному и судостроительному секторам в 60-х и 70-х годах

А. Помощь судоходному сектору

	Схемы преференциального распределения грузов	Эксплуатационные субсидии	Льготные кредиты	Официальные гарантии по займам	Субсидии на строительство судов	Налоговые/инвестиционные/амортизационные льготы	Ограничения на каботажные перевозки
Аргентина	x	x		x	x		x
Австралия		x			x	x	x
Бельгия			x	x		x	
Бразилия	x	x	x		x		x
Канада						x	x
Чили	x	x				x	x
Колумбия	x					x	x
Дания			x			x	x
Эквадор	x						x
Финляндия			x	x		x	x
Франция	x		x				
Германия				x	x	x	x
Греция			x	x		x	x
Индия	x					x	x
Индонезия	x						x
Ирландия					x	x	
Израиль							
Италия							x
Япония						x	x
Республика Корея	x	x		x			
Малайзия	x					x	x
Мексика	x	x		x		x	x
Нидерланды				x	x	xx	
Норвегия				x		x	
Пакистан	x				x	x	x
Перу	x	x		x	x	x	x
Филиппины	x		x	x		x	x
Португалия		x		x			
Сингапур			x				
Южная Африка			x	x			
Испания	x		x		x		x
Швеция						x	x
Турция	x		x				x
Соединенное Королевство							
США	x	x		x		x	
Уругвай	x					x	
Венесуэла	x		x				x

В. Помощь судостроительному сектору

	Прямые субсидии	Экспортные кредиты	Внутренние субсидии	Налоговые льготы	Беспошлин ный импорт	Прочие меры
Аргентина	х					
Австралия					х	
Бельгия		х	х		х	
Бразилия		х			х	
Канада		х			х	х
Чили					х	
Колумбия						
Дания		х	х		х	х
Эквадор						
Финляндия		х	х		х	
Франция	х	х	х			
Германия		х	х		х	х
Греция			х			
Индия	х					
Индонезия					х	
Ирландия				х		
Израиль				х	х	
Италия	х	х	х	х	х	х
Япония	х	х	х		х	х
Республика Корея		х	х	х	х	
Малайзия						
Мексика	х					
Нидерланды	х	х	х		х	х
Норвегия		х	х	х		х
Пакистан						
Перу						х
Филиппины	х				х	х
Португалия						
Сингапур						
Южная Африка						
Испания	х	х	х	х		х
Швеция	х	х	х		х	
Турция						
Соединенное Королевство	х	х	х	х	х	
США	х		х			
Уругвай					х	
Венесуэла						

Источник: "Несбалансированность между спросом и предложением в мировом судоходстве: дополнительный доклад", доклад секретариата ЮНКТАД (TD/B/C.4/312).

7. Среди африканских стран политику, непосредственно направленную на расширение участия в морских перевозках, проводили страны Западной и Центральной Африки, главным образом в рамках Конференции министров государств Западной и Центральной Африки по морским перевозкам. К концу 70-х годов во многих странах субрегиона были созданы национальные судоходные линии, развитию которых в значительной мере способствовала практика резервирования грузов, получившая довольно широкое распространение. Резервирование грузов осуществлялось через контролируемые правительством советы грузоотправителей или бюро по распределению грузов. Основывая свою политику главным образом на положениях принятого Организацией Объединенных Наций Кодекса поведения линейных конференций, страны субрегиона стремились закрепить 80% всех линейных перевозок экспортных и импортных грузов за определенными национальными линиями, оставляя 20% грузов для линий третьих стран. В некоторых случаях осуществление подобной политики представляло собой своего рода сговор между советами грузоотправителей и конференциальными перевозчиками, в результате которого советы получали доходы в виде сборов, взимаемых с грузоотправителей, тогда как перевозчики пользовались льготным режимом, имея гарантированный доступ к грузам, что фактически означало устранение потенциальных конкурентов.

8. Некоторые азиатские страны так же, как и латиноамериканские и африканские страны, применяли протекционистские меры. Примером может служить Шри-Ланка, правительство которой использовало на протяжении 70-х и 80-х годов Центральное фрахтовое бюро (ЦФБ) для осуществления контроля за экспортными грузами в целях обеспечения для национальной судоходной линии приоритетного доступа к грузам. Однако ЦФБ не только распределяло грузы между перевозчиками, но и осуществляло контроль за расписаниями рейсов судов, проводило переговоры с линейными конференциями относительно уровня тарифов и занималось проблемами, касающимися объема и качества линейных перевозок. Протекционистские меры применялись также и другими азиатскими странами. Так, схемы резервирования грузов применялись в различной степени Малайзией, Индонезией, Филиппинами и Республикой Корея. С другой стороны, такие страны, как Индия и Республика Корея, использовали государственные субсидии для оказания помощи судоходному и судостроительному секторам.

Глава II

РЕФОРМА И ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ МОРСКИХ ПЕРЕВОЗОК В 80-е И 90-е ГОДЫ

А. Факторы, обусловившие необходимость либерализации

9. Процесс либерализации морских перевозок в основном является результатом реформ политики на макроэкономическом уровне. В данном отношении до начала 70-х годов для национальной экономики развивающихся стран в целом были характерны удовлетворительные темпы роста, и соответственно не ставилась под сомнение проводившаяся политика. Общая тенденция к либерализации, отмеченная в 80-е и 90-е годы, в значительной степени является следствием неблагоприятного экономического положения, включая сокращение бюджетных поступлений, значительный объем внешней задолженности и высокие темпы инфляции. В этой связи сравнительно более благоприятное положение некоторых развивающихся стран, которые ранее приняли либеральную экономическую политику с внешней ориентацией, стало рассматриваться как свидетельство эффективности процесса либерализации. Соответственно руководители стран стали подходить к экономическим реформам, включая либерализацию, как к одному из важных инструментов, способных устранить существующие экономические трудности.

10. Осуществление реформ экономической политики в развивающихся странах стимулировалось как внутренними, так и внешними факторами. В частности, иностранные кредиторы, особенно Международный валютный фонд и Всемирный банк, оказывали давление с целью содействия изменениям в политике, обуславливая предоставление кредитов принятием более либеральной политики и проведением структурных реформ.

11. Еще одним аргументом в пользу либерализации явилось формирование новой концепции в теории промышленной организации, в частности в отношении роли потенциальной конкуренции со стороны внешних субъектов рынка. В частности, согласно теории конкурентных рынков, при условии отсутствия невозвратных издержек и ограничений для доступа на рынок, потенциальная конкуренция оказывает влияние на функционирование рынка или поведение компаний, приводя к установлению оптимальных цен и устранению антиконкурентной практики. Поэтому, в случае конкурентных рынков существенно уменьшается потребность в государственном регулировании. В отношении морских перевозок отмечается, что рынки линейных перевозок являются в значительной степени конкурентными и соответственно нет необходимости в жестком государственном регулировании для обеспечения их эффективности и устранения антиконкурентной практики.

12. Применительно к линейным перевозкам протекционизм стал рассматриваться как причина возникших перекосов на рынке или неэффективности в предоставлении услуг. Так, например, отмечалось, что схемы резервирования грузов и другие меры нормативного регулирования ограничивают предложение услуг, которыми могут воспользоваться грузоотправители, что в свою очередь отрицательно сказывается на торговых возможностях. Благодаря протекционизму некоторые национальные судоходные линии продолжали осуществлять неэффективные перевозки и поддерживать высокие неконкурентоспособные тарифные ставки. Протекционизм ограничивал также воздействие стимулов, подталкивающих линии к применению новых технологий и нововведений. Эти факторы обусловили увеличение эксплуатационных издержек, что еще больше осложнило неблагоприятное

финансовое положение линий и способствовало сохранению их зависимости от субсидий. Фактически, несмотря на протекционизм, некоторые судоходные линии оставались неконкурентоспособными с точки зрения качества предлагаемых услуг, что делало их еще более убыточными.

13. Правительства многих стран начали осознавать, что развитие национального флота не может бесконечно основываться на протекционизме. Кроме того, в контексте программ экономической перестройки иностранные кредиторы рассматривают либерализацию в области морских перевозок как средство сокращения государственных расходов, снижения тарифных ставок и повышения эффективности морских перевозок, что в свою очередь должно способствовать расширению торговли и ускорению экономического роста.

14. Политика, принятая развитыми странами с рыночной экономикой в области морских перевозок, также, возможно, сыграла важную роль в содействии процессу либерализации в судоходном секторе развивающихся странах. В частности, принятие некоторых нормативных положений в рамках общей судоходной политики Европейского союза, вероятно, подтолкнуло некоторые развивающиеся страны к пересмотру своей политики в области морских перевозок.

**В. Примеры реформ политики в области морских перевозок
развивающихся стран**

15. В таблице 2 приведены некоторые примеры реформ политики в области морских перевозок, которые были проведены или предложены в развивающихся странах в последние годы. Эта информация основывается на ответах, полученных на вопросник, который был разослан секретариатом ЮНКТАД правительствам с просьбой представить, в частности, информацию об уже осуществленных или осуществляемых в настоящее время реформах политики в области морских перевозок в целях либерализации судоходного сектора. Из различных опубликованных источников была получена также дополнительная информация. В связи с тем, что некоторые из мер, принятых правительствами, периодически пересматриваются, приведенные в таблице примеры реформ политики следует рассматривать лишь с точки зрения выявления общего направления политики, а не как подробный обзор проводимой политики.

Таблица 2

Некоторые примеры реформ политики в области морских перевозок
в развивающихся странах

Андская группа (Боливия, Венесуэла, Колумбия, Перу и Эквадор):

Принятое Группой 21 марта 1991 года решение 288 "Свободный доступ к грузам, перевозимым морем в рамках субрегиона", означало принятие политики, направленной на уменьшение препятствий, ограничивающих доступ к грузам, перевозимым морем. В нем предусматривался свободный доступ к грузам, отправляемым в рамках субрегиона, на судах, принадлежащих судоходным компаниям стран-членов и третьих стран или зафрахтованных или эксплуатируемых ими. В нем также предусматривалось, что государства-члены должны внести изменения в свои внутренние правила с целью отмены: существующих ограничений на фрахтование судов в странах-членах; систем распределения маршрутов в рамках субрегиона; и систем установления или утверждения тарифных ставок соответствующими органами, которые должны заниматься лишь сбором информации о тарифах. Вместе с тем в решении предусматривались переходные меры на субрегиональном уровне, в соответствии с которыми страны-члены могли устанавливать торговые ограничения и изъятия, применять систему резервирования грузов или принимать любые другие оправданные, по их мнению, меры в отношении компаний или судов третьих стран, применяющих ограничительные или дискриминационные правила в отношении судов, принадлежащих судоходным компаниям стран-членов или зафрахтованных или эксплуатируемых ими. В решении 314 от 4 февраля 1992 года "Свободный доступ к грузам, перевозимым морем, в целях развития торгового флота Андской группы" были снижены ограничения на участие иностранного капитала в национальных судоходных компаниях с целью увеличения иностранных инвестиций.

Бразилия:

В августе 1990 года были внесены изменения в указ 666, в соответствии с которыми предусмотренные в указе требования о резервировании грузов перестали распространяться на экспорт кофе, хлопка и какао. В январе 1991 года правительство приняло постановление № 07/91, предусматривающее, в частности, а) возможность перевозки любых генеральных, наливных или навалочных грузов на бразильских судах; б) возможность использования бразильских судов на любых маршрутах по выбору самих судоходных компаний, хотя при этом информация об изменениях в маршрутах или об открытии новых маршрутов, обслуживаемых линией, должна сообщаться правительству; с) отмену системы резервирования грузов за бразильскими судами и практики использования грузовых пулов; д) предоставление бразильским операторам возможности зафрахтовывать иностранные суда при отсутствии соответствующего тоннажа под бразильским флагом. Вместе с тем продолжает действовать давний указ 666. Его положения лежат в основе существующих в Бразилии разнообразных схем резервирования грузов.

Шри-Ланка:

В соответствии с постановлением, принятым правительством в декабре 1989 года, с 1 января 1990 года Шри-Ланка стала проводить либеральную политику в области морских перевозок. Новая политика включает следующие элементы: а) судоходным линиям была предоставлена возможность привлекать и отправлять экспортные грузы из Шри-Ланки при условии, что они зарегистрированы в Центральном фрахтовом бюро (ЦФБ); б) экспортерам была предоставлена полная свобода выбора среди любых зарегистрированных судоходных линий; с) теперь тарифные ставки определяются рыночными факторами и не контролируются правительством; d) было отменено исключительное право ЦФБ на резервирование/распределение грузов. Вместо этого на Бюро были возложены функции по сбору информации о морских перевозках и ее распространению в рамках сектора, кроме того, ему было поручено выступать независимым посредником между грузоотправителями и судоходными линиями в таких вопросах, как тарифные ставки, дополнительные сборы, злоупотребления, двойное бронирование мест и т.д.

Индия:

А) В 1991-1992 годах частный сектор стал играть более существенную роль в морских перевозках благодаря принятию системы автоматического разрешения приобретения судов частными судоходными компаниями.

В) Судоходным компаниям была предоставлена возможность фрахтовать суда на условии бейр-боат.

С) Было отменено требование о необходимости получения лицензий индийскими судоходными компаниями для осуществления линейных перевозок на определенных направлениях.

Д) В случае продажи судов предусматривается система автоматического разрешения.

Е) Была предоставлена возможность свободно отфрахтовывать суда (ранее для отфрахтования необходимо было получить одобрение правительства).

Г) Нерезидентам индийской национальности или происхождения или иностранным компаниям, не менее 60% которых принадлежит нерезидентам индийской национальности или происхождения, разрешается инвестировать в индийские судоходные компании, при этом им может принадлежать до 100% акционерного капитала компании и допускается полная репатриация доходов.

Г) Была разрешена регистрация судов под другим флагом в целях получения внешних займов под залог.

Н) Был сокращен перечень контролируемых правительством грузов, при перевозке которых предпочтение отдается индийским судоходным линиям.

Республика Корея:

А) Осуществляется постепенная отмена существующей системы резервирования грузов, в соответствии с которой определенные грузы закрепляются за судами, плавающими под флагом Республики Корея. В настоящее время существуют два вида схем резервирования грузов. Первый вид таких схем, представляющий собой систему изъятий, применяемую в отношении линейных перевозок на ближних маршрутах, должен быть отменен к январю 1995 года. Вторая группа схем охватывает импорт определенных видов грузов, включая сырую нефть, руду, сырье для удобрений, зерно, уголь, сырье для нефтехимического производства, сжиженные газы, рефрижераторные и правительственные грузы, а также экспорт цемента и продукции сталелитейной промышленности. Эта система должна быть отменена к 2001 году.

В) Отмена в течение 1993 года ограничений на иностранные инвестиции в секторы, связанные с морскими перевозками, такие, как транспортно-экспедиторское обслуживание.

С) Постепенная отмена системы лицензирования, ограничивающей деятельность судоходных компаний только теми маршрутами или районами, в отношении которых им предоставлены лицензии.

Индонезия:

Президентским указом 4/1985 была отменена система, в соответствии с которой при заходе судов в индонезийские порты иностранные перевозчики должны были назначать индонезийского агента и получать разрешение на генеральное агентирование. Разрешения выдавались лишь в отношении одного рейса и использовались для защиты индонезийских перевозчиков и содействия развитию прямого сообщения - в отличие от перевозок с применением перевалочных операций - с одним из выделенных индонезийских портов. Отмена этой системы позволила индонезийским и иностранным перевозчикам свободно осуществлять перевозки по любым международным маршрутам с любой частотой рейсов и через любые индонезийские порты по своему выбору.

Глава III

ВЛИЯНИЕ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ НА СЕКТОР МОРСКИХ ПЕРЕВОЗОК

А. Методологический подход

16. Оценка влияния, оказываемого либерализацией, должна проводиться с учетом причин, обусловивших принятие политики либерализации. Как отмечалось выше, реформы политики и либерализация были вызваны главным образом стремлением содействовать повышению производительности или эксплуатационной эффективности, снижению тарифных ставок и устранению других негативных факторов, обусловленных протекционизмом и государственным регулированием. Соответственно о влиянии либерализации или реформ можно судить на основе таких показателей, как изменения в тарифных ставках, а также уровень и качество обслуживания. Вместе с тем для проведения полной оценки необходимо также учитывать оказываемое воздействие с точки зрения и других аспектов, характеризующих данный сектор и представляющих интерес для руководителей стран, в частности, к таким аспектам относятся: доля развивающихся стран в мировом флоте и перевозках, изменения в рыночных структурах и связанные с этим изменения в роли соответствующих учреждений, например организаций грузоотправителей, а также изменения в роли существующих нормативных инструментов 3/.

17. В настоящем докладе делается попытка предсказать возможные результаты принятия различных мер либерализации. Как уже указывалось, такие меры включают отмену или снижение государственных субсидий, приватизацию государственных судоходных предприятий, отмену или сокращение сферы применения схем резервирования грузов и носящих ограничительный характер систем лицензирования операторов, общие меры по стимулированию конкуренции и расширение использования коммерческих принципов в деятельности судоходных предприятий, а также создание инвестиционных возможностей для иностранных компаний. В рамках имеющейся информации в докладе анализируются изменения, к которым должны привести подобные меры с точки зрения вышеупомянутых различных факторов, включая тарифные ставки, уровень обслуживания и т.д. 4/. Однако оценка результатов либерализации в секторе морских перевозок в значительной степени носит предварительный характер, поскольку основные меры по реформе политики в этом секторе были приняты лишь в течение последних нескольких лет и реализация

3/ В идеальном варианте должна быть проведена оценка изменений и в других факторах, характеризующих "защищенные" секторы, например медленный технологический и инновационный прогресс, неэффективное управление и т.д. Однако проведение подобной оценки затрудняется отсутствием необходимой информации.

4/ Время от времени в публикациях, посвященных вопросам морского транспорта, сообщается об отдельных примерах того, к каким результатам приводит либерализация на некоторых направлениях перевозок, однако в них не содержится комплексного или последовательного обзора.

некоторых из них еще продолжается. Вместе с тем в докладе признается, что наблюдаемые изменения в рассматриваемых факторах нельзя объяснять лишь влиянием либерализации. Соответственно, в некоторых случаях для определения общего влияния либерализации рассматривается также возможное воздействие других факторов. Кроме того, следует подчеркнуть, что характер и масштабы последствий либерализации зависят от активности осуществления принятых мер, экономических условий соответствующей страны и других внешних факторов.

В. Предполагаемое воздействие либерализации и примеры

1. Влияние на участие развивающихся стран в морских перевозках

18. Большинство вышеупомянутых мер в области либерализации, по всей видимости, сказывается на доле развивающихся стран в мировом торговом флоте и перевозках. В результате либерализации схем резервирования грузов перевозчикам, за которыми ранее закреплялись соответствующие грузы, приходится теперь конкурировать на рынке за привлечение грузов. В частности, в тех случаях, когда судоходные компании создавались и функционировали в значительной степени в условиях протекционизма, обеспечиваемого схемами резервирования грузов, вполне возможно, что по крайней мере на начальных этапах либерализации их конкурентоспособность будет весьма ограниченной и это отрицательно скажется на их деятельности и размере имеющегося у них флота.

19. Отказ от субсидий и других форм помощи судоходному сектору также может отразиться на участии развивающихся стран в морских перевозках. В прошлом во многих развивающихся странах судоходным компаниям оказывалась государственная финансовая поддержка в приобретении и эксплуатации судов. В связи с сохраняющейся низкой конъюнктурой фрахтовых рынков показатели доходности будут оставаться низкими. Поэтому судоходные линии вряд ли могут рассчитывать на получение достаточной прибыли, позволяющей осуществлять внутреннее финансирование инвестиций. Таким образом, в условиях отсутствия государственного субсидирования они должны использовать альтернативные источники финансирования, такие, как рынки капитала, займы международных коммерческих банков, экспортные кредиты, предлагаемые иностранными правительствами, и т.д. Вместе с тем в большинстве развивающихся стран рынки капитала, как правило, являются недостаточно развитыми, и, за исключением нескольких стран, где был отмечен рост таких рынков, они играют незначительную роль в финансировании операций по приобретению судов. Возможность использования международных коммерческих банков в качестве источников финансирования также носит ограниченный характер в связи с тем, что основные банки сократили кредитование приобретения судов на льготных условиях после того, как они понесли значительные убытки по предоставленным займам в 80-х годах. Кроме того, даже если они и предоставляют займы, делают они это, как правило, на весьма избирательной основе, ограничивая свой выбор наиболее надежными заемщиками, к которым обычно относится небольшой круг судовладельцев в развивающихся странах. Местные коммерческие банки развивающихся стран, как правило, не относятся к крупным источникам финансирования приобретения судов. Доступ к инвестиционным фондам также ограничивается в связи с наличием у многих развивающихся стран большой внешней задолженности, что делает кредитование их предприятий довольно рискованной операцией. И наконец, многие развивающиеся страны сталкиваются с хронической нехваткой иностранной валюты. Это ограничивает возможности

импорта судов, даже если компания располагает необходимыми средствами в местной валюте.

20. Финансовые трудности не ограничиваются приобретением судов. Низкая конъюнктура на фрахтовых рынках также отрицательно сказывается на операционной прибыли, в результате чего компании несут убытки и их дальнейшее существование зависит от государственного субсидирования. Соответственно сокращение или отмена государственных субсидий и другой финансовой помощи судоходному сектору может поставить под угрозу выживание судоходных компаний многих развивающихся стран.

21. Отказ от государственных компаний или их сокращение и повышение роли частного сектора также может отрицательно сказаться на участии развивающихся стран в морских перевозках. До настоящего времени большинство развивающихся стран, участвовавших в морских перевозках, имели государственные судоходные компании. Хотя государственная собственность как таковая вовсе не обязательно противоречит политике либерализации, как представляется, при наличии государственной собственности больше вероятность использования государственного вмешательства в виде схем резервирования грузов, предоставления субсидий и т.д. и значительно проще осуществление такого вмешательства. Выступая в качестве инвестора, государство в большей степени заинтересовано использовать имеющиеся в его распоряжении различные меры с целью защиты своих инвестиций. В этой связи приватизация и коммерциализация государственных судоходных компаний может рассматриваться как один из путей либерализации.

22. В отношении приватизации следует учитывать, что во многих развивающихся странах, как правило, найдется лишь немного местных частных предприятий или лиц, располагающих капиталом, необходимых для покупки контрольного пакета акций крупной судоходной компании. Поэтому одним из возможных результатов приватизации является стимулирование прямых иностранных инвестиций. Однако возможность привлечения таких инвестиций в условиях нынешнего неблагоприятного состояния рынков морских перевозок представляется довольно ограниченной.

23. В связи с отсутствием необходимого местного капитала для приобретения судов высказывались предложения о том, что операторы судов в развивающихся странах могут решить эту проблему путем фрахтования тоннажа и/или покупки контейнеромест. Аналогичным образом, соответствующее оборудование, включая контейнеры, прицепы, грузовые автомобили и т.д., также может арендоваться. Так, существование фрахтовых/лизинговых рынков позволило некоторым мелким операторам выйти на рынок и предлагать весьма конкурентоспособные услуги. Вместе с тем наличие собственного флота сохраняет важное значение в линейных перевозках, включая контейнерные перевозки. Приобретение судов и оборудования рассматривается в качестве стратегических инвестиций, которые, по мнению операторов, необходимы для организации надежного и гибкого обслуживания. Покупка судов позволяет также обезопасить себя от неожиданных колебаний во фрахтовых ставках. Кроме того, на основании этого грузоотправители могут судить о намерении перевозчика содействовать развитию данного направления перевозок. Отмечалось, что, хотя линии вовсе не обязательно должны оперировать своими собственными судами, тем не менее они предпочитают иметь собственный флот, с тем чтобы "осуществлять контроль за стоимостью контейнеромест на судах, иметь надежное расписание и... содействовать укреплению репутации компании. Лишь благодаря обеспечению долгосрочного контроля (главным образом, в форме собственного флота) линия может гарантировать

бесперебойное обслуживание, имеющее крайне важное значение для реализации услуг на рынке контейнерных перевозок" 5/. Кроме того, как представляется, на фрахтовом рынке специализированных контейнерных судов, например судов типа "ро-ро", наблюдается ограниченное предложение тоннажа. В журнале "Контейнеризейшн интернэшнл" 6/ приводится информация о крупнейших операторах контейнерных перевозок, согласно которой по состоянию на 1 июля 1992 года доля зафрахтованных контейнеромест составляла примерно 30,9%. Это позволяет получить приблизительное представление о доле собственного тоннажа, хотя невозможно четко определить требуемый минимальный уровень такого тоннажа. Аналогичное положение, по всей видимости, наблюдается и среди менее крупных операторов.

24. Информация, имеющаяся по ряду развивающихся стран, свидетельствует о том, что непосредственно после проведения либерализации наблюдается существенное снижение объема грузов, предлагаемых национальным судоходным линиям, которые ранее пользовались соответствующей защитой, или перевозимых ими. Например, в таблице 3 показано сокращение объема грузов, отправленных на судах шри-ланкской компании "Цейлон шипинг корпорэйшн" с 1989 года (когда была проведена либерализация) по 1991 год. Имеющаяся информация позволяет предположить, что в некоторых случаях последствия, возможно, были еще более серьезными. Например, в Южной Америке непосредственно в результате либерализации некоторые государственные линии понесли крупные финансовые убытки и были вынуждены сократить перевозки или прекратить обслуживание отдельных направлений.

25. Еще одним показателем участия в морских перевозках является наличие собственного флота. С начала 90-х годов во многих развивающихся странах, в частности в Латинской Америке и Африке, наблюдается сокращение национального флота, при этом отдельные линии сталкиваются с серьезными финансовыми и эксплуатационными проблемами, непосредственно связанными с либеральной политикой, принятой соответствующими странами. Так, под угрозу поставлено существование некоторых линий, хотя окончательный результат принятой политики пока еще неясен.

5/ *Drewry, Strategy and profitability in global container shipping*, November 1991, p. 33.

6/ *Containerisation International*, August 1992, p. 44, table 5.

Таблица 3

Поля грузов, отправленных на судах компании "Цейлон шипинг корпорэйшн"

(В процентах от общего объема отправленных грузов)

Направление	1989 год	1990 год	1991 год (январь-май)
Соединенное Королевство/Ирландия	90,6	82,3	61,7
Европейский континент	84,4	77,2	47,6
Средиземное море/Адриатическое море/ Французские порты	0	0,2	0,03
Египет	64,4	2,7	0
США	11,0	1,5	0,4
Дальний Восток	72,0	31,0	18,6
Китай	31,0	33,0	0
Персидский залив	11,4	20,0	5,6
Красное море	47,6	25,0	0,5

Источник: "Study on sea freight", неопубликованный доклад консультанта, Шри-Ланка, август 1991 года.

26. Вместе с тем, как правило, невозможно установить четкую взаимосвязь между либерализацией и изменениями в размере национального флота. В качестве примера в таблице 4 приведена информация о динамике линейного тоннажа, принадлежащего отдельным развивающимся странам. За исключением Филиппин, во всех десяти перечисленных странах в 1986-1992 годах в целом было отмечено сокращение тоннажа. Понижительная тенденция наблюдалась на протяжении всего периода. Так, например, в некоторых странах, таких, как Аргентина, Бразилия, Колумбия и Шри-Ланка, где либерализация осуществлялась в течение 1989-1991 годов, сокращение флота началось еще задолго до проведения реформы политики, хотя в 1990-1992 годах (т.е. после либерализации) темпы сокращения были сравнительно более высокими, чем в период, предшествовавший либерализации. Примечательно также, что, например, в Мексике на протяжении рассматриваемого периода наблюдалось как увеличение, так и сокращение национального флота.

27. Динамика размера национального флота не отражает тот факт, что, хотя некоторых странах либерализация отрицательно сказалась на ранее пользовавшихся защитой национальных линиях, она вместе с тем способствовала появлению других национальных операторов или укреплению их позиций на рынке. Например, либерализация позволила некоторым операторам выйти на рынок после отмены нормативных положений,

ограничивавших доступ к нему. Эти операторы приняли меры по снижению издержек, включая заключение соглашений о сотрудничестве с другими линиями, и стали использовать современные контейнерные суда. С другой стороны, другие линии, в частности линии, создавшие крупный флот в условиях существования протекционизма, как правило, медленно переходят к применению новых технологий и продолжают использовать старые универсальные суда, показавшие себя как неконкурентоспособные по сравнению с контейнеровозами. Кроме того, эти линии, некоторые из которых являются государственными или контролируются государством, столкнулись с трудностями при проведении перестройки своей деятельности и принятии других мер по повышению эффективности.

Таблица 4

Годовые изменения в процентах в тоннаже линейного флота
отдельных развивающихся стран, 1986-1992 годы

Год	Аргентина	Бразилия	Чили	Колумбия	Кот-д'Ивуар	Индия	Мексика	Нигерия	Филиппины	Шри-Ланка
1986	-11,0	-7,4	36,5	10,2	-13,71	-11,2	-17,2	21,9	10,6	-10,0
1987	-13,1	-0,9	-2,0	5,3	-1,32	-4,9	-5,1	10,9	7,5	-6,8
1988	-3,6	-8,3	0,1	-3,8	0,0	-7,6	12,2	-0,8	13,4	17,5
1989	-9,2	-15,9	-0,6	-8,4	-32,9	-12,6	-70,4	-31,8	10,1	-11,5
1990	-6,0	-19,0	2,0	-2,0	0,0	-1,2	29,0	-6,5	-8,7	-34,0
1991	-17,4	-23,4	-10,0	-18,3	-1,0	-8,7	15,2	-1,6	10,1	-7,1
1992	-17,7	-19,7	-46,5	-21,7	1,0	-6,3	-31,2	3,18	2,1	-29,0

Источник: ЮНКТАД, *Обзор морского транспорта*, различные выпуски.

28. Один из выводов, вытекающих из вышеприведенной информации, заключается в том, что невозможно установить четкую взаимосвязь между реформами политики в области судоходства и участием страны в морских перевозках. Вполне очевидно, что определенную роль играют и другие факторы. Например, изменения на рынке линейных перевозок, возможно, заставили некоторые развивающиеся страны продать или заменить свои устаревшие традиционные суда и/или в большей степени использовать фрахтование тоннажа или контейнеромест. Аналогичным образом новые операторы могут начинать свою деятельность с покупки контейнеромест, а не судов, что не учитывается в информации о национальном флоте. К тому же некоторые развивающиеся страны регистрируют свои суда в открытых регистрах. Кроме того, сокращение национального флота может быть следствием продолжающегося спада в мировой экономике, приводящего в целом к снижению объема предлагаемых грузов.

29. Другие факторы, связанные с морскими перевозками, затрудняют задачу прогнозирования дальнейшего влияния либерализации на размеры национального флота или участие в перевозках. Теоретически либерализация должна способствовать повышению конкуренции и упрощать доступ на рынок для судоходных линий. Хотя, как представляется, конкуренция усилилась на большинстве направлений линейных перевозок, вместе с тем наблюдается тенденция к концентрации рыночного влияния в данном секторе ^{7/}. Эта тенденция означает, что в долгосрочной перспективе либерализация может существенно ограничить возможности некоторых перевозчиков развивающихся стран, являющихся, как правило, более слабыми конкурентами с точки зрения развития своего флота или участия в перевозках.

30. Таким образом, после проведения либерализации сектора морских перевозок дальнейшее участие развивающихся стран в перевозках представляется неясным и может зависеть от способности их судоходных линий принять меры по повышению своей конкурентоспособности. Такие меры могут включать перестройку деятельности судоходных компаний и снижение издержек. Некоторые страны стали практиковать регистрацию судов под другими флагами с целью сокращения эксплуатационных издержек, тогда как другие страны предполагают создать вторые регистры. К прочим мерам относится рационализация перевозок, в частности на основе развития сотрудничества с другими перевозчиками в целях обеспечения экономии масштаба, хотя успех такого сотрудничества может зависеть от возможности нахождения партнеров, имеющих аналогичные суда и механизмы маркетинга. Постоянные изменения в составе участников объединений, образуемых перевозчиками на различных направлениях, являются свидетельством того, что стремление к сотрудничеству определяется стратегическими факторами, что заставляет перевозчиков довольно тщательно подходить к выбору партнеров. Вместе с тем на многих направлениях Север-Юг, выступающих основными рынками для большинства операторов развивающихся стран, местным судоходным линиям удалось наладить сотрудничество с операторами из развитых стран. В ряде случаев целые конференции были преобразованы в соглашения о совместном обслуживании/объединении тоннажа, что позволяет операторам развивающихся стран получить доступ к современному тоннажу. В некоторых из таких случаев отдельные операторы развивающихся стран предоставляют лишь универсальные суда или выступают только как не оперирующие судами общие перевозчики.

2. Влияние на тарифные ставки

31. Для перевозок стран, применяющих схемы резервирования грузов и другие методы нормативного регулирования предложения провозной способности, характерны сравнительно высокие тарифные ставки, поскольку грузы распределяются неэффективно между перевозчиками, а предложение тоннажа ограничивается уровнем ниже оптимального, который существовал бы при отсутствии регулирования. Поскольку судоходные линии, за

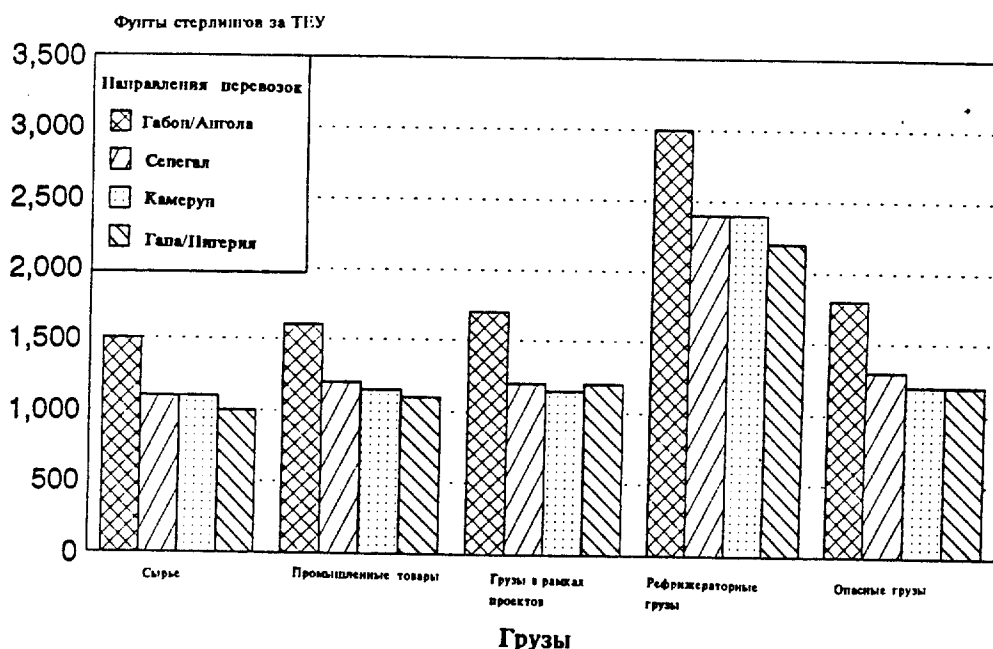
^{7/} Тенденция к усилению рыночного влияния в линейных перевозках рассматривается ниже в разделе 6.

которыми резервируется груз, не сталкиваются с конкуренцией, они могут устанавливать тарифные ставки, существенно превышающие конкурентоспособный уровень. Кроме того, как отмечалось выше, линии, пользующиеся защитой, в меньшей степени заинтересованы в применении новых технологий и нововведений, что приводит к высоким эксплуатационным издержкам и соответственно сказывается на тарифных ставках.

32. Таким образом, одним из основных результатов, к которым должна привести либерализация, является снижение тарифных ставок. Влияние либерализации можно оценить путем сопоставления тарифных ставок на регулируемых, или "защищенных", и нерегулируемых рынках морских перевозок. Например, отмечается, что на направлениях Европа - Западная Африка схемы резервирования грузов используются в меньшей степени в перевозках Нигерии и Ганы по сравнению с перевозками других стран региона. Вследствие этого в перевозках Нигерии и Ганы наблюдается сравнительно более высокая конкуренция со стороны неконференциальных перевозчиков, чем в перевозках других стран, где конференциальные линии контролируют 60-80% соответствующих грузов. В результате тарифные ставки на рынках морских перевозок Нигерии и Ганы в среднем ниже, чем на других рынках с более высоким уровнем протекционизма. На диаграмме 1 представлены тарифные ставки за ТЕУ на перевозку отдельных грузов на четырех различных направлениях линейных перевозок между Соединенным Королевством и Западной Африкой по состоянию на середину 1991 года. Как следует из диаграммы, за исключением грузов, поставляемых в рамках проектов, ставки в перевозках Ганы и Нигерии действительно были ниже, чем в перевозках других стран, включая Сенегал, находящийся ближе к Соединенному Королевству.

Диаграмма 1

Тарифные ставки на перевозку отдельных грузов на различных направлениях
линейных перевозок между Соединенным Королевством
и Западной Африкой, середина 1991 года
(в фунтах стерлингов за ТЕУ)



Источник: На основе информации, представленной судоходными линиями.

33. Помимо сопоставления ставок между отдельными направлениями перевозок, о влиянии либерализации можно судить на основе сравнения уровней тарифных ставок до и после либерализации на одном и том же направлении. В Шри-Ланке либерализация привела к существенному снижению тарифных ставок на ряде направлений для некоторых товаров, таких, как одежда и чай. Поскольку отмеченное снижение ставок было довольно существенным и произошло непосредственно после либерализации, это подтверждает, что их снижение было вызвано прежде всего либерализацией, а не долгосрочной тенденцией к усилению конкуренции со стороны неконференциальных перевозчиков и ослаблению позиций конференций. Отмечается, что в Бразилии и Колумбии усиление конкуренции после осуществления либерализации привело к весьма существенному снижению тарифных ставок. Например, на диаграмме 2 показана динамика тарифных ставок на перевозку отдельных грузов между Европой и Бразилией в течение 1988-1993 годов. В 1991 году как в южном, так и в северном направлении произошло более значительное снижение ставок, чем в предыдущие годы, что, безусловно, было связано с принятием Бразилией мер по либерализации морских перевозок.

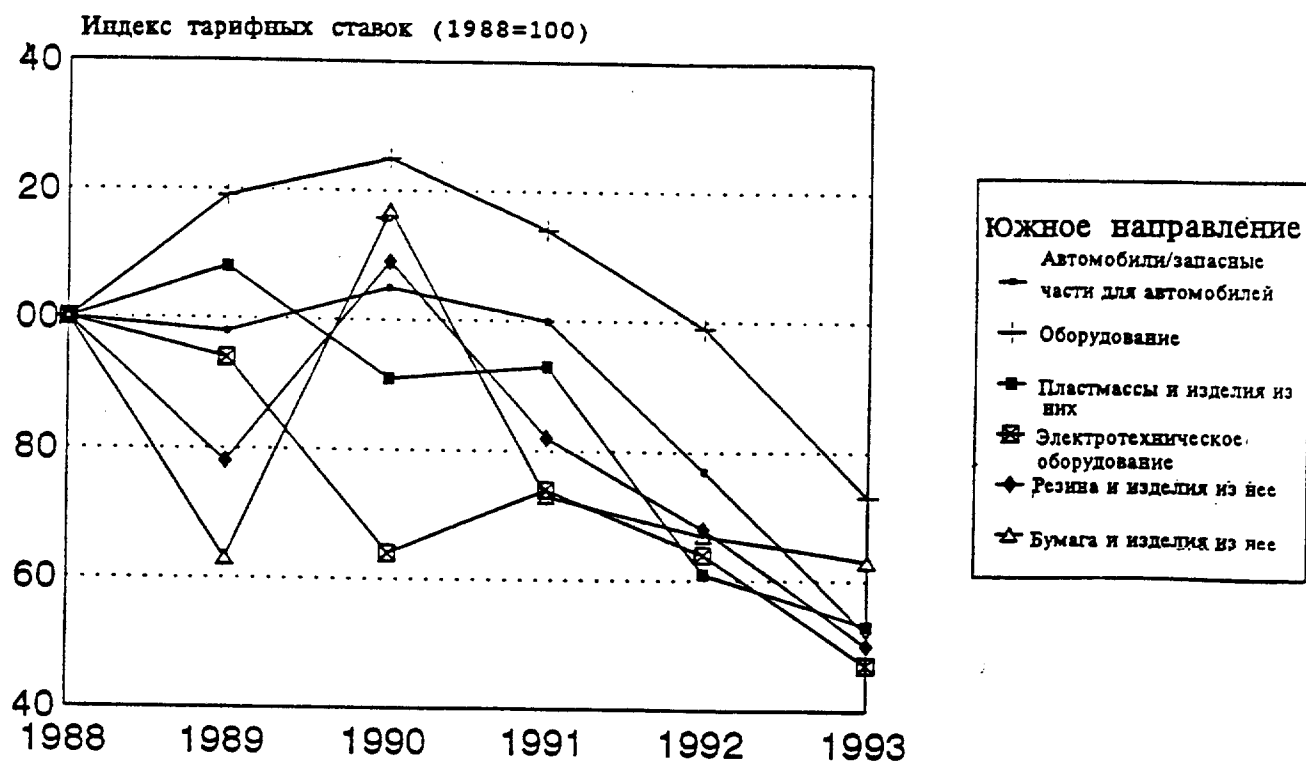
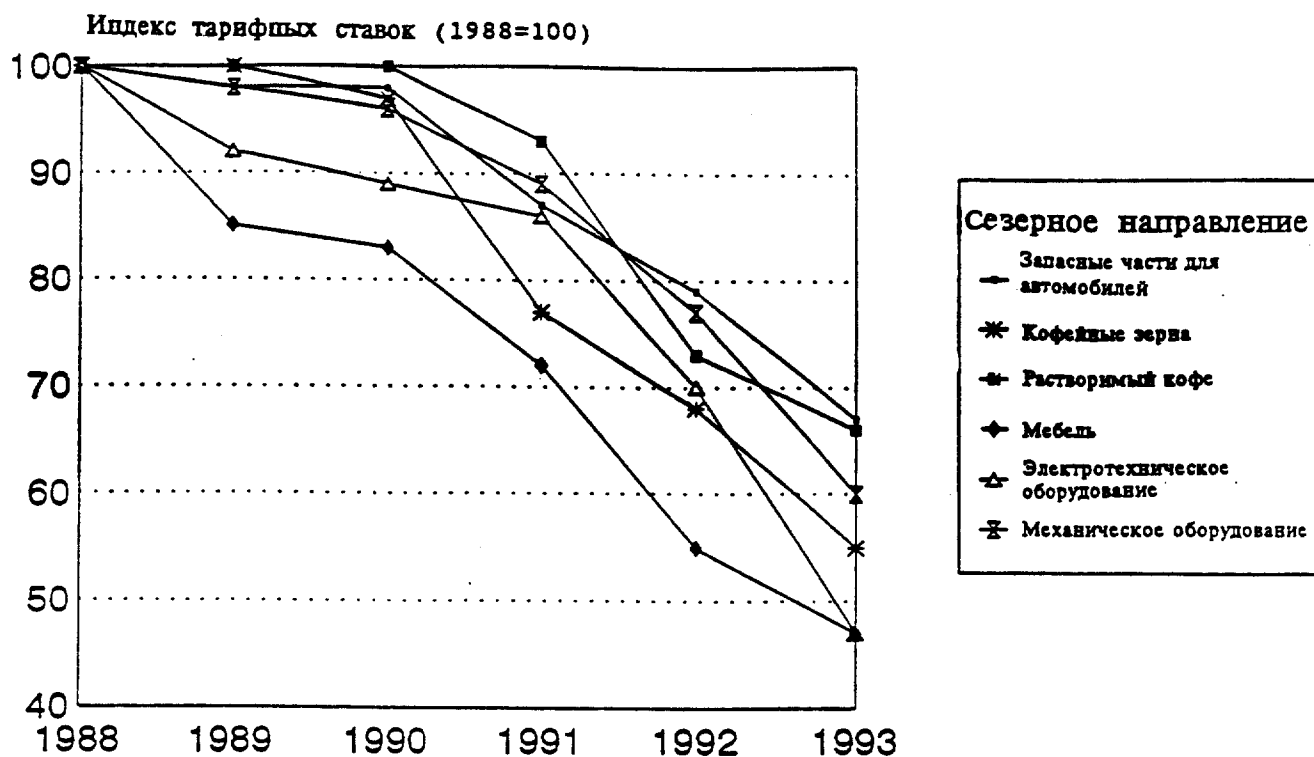
34. Вместе с тем можно отметить, что в перевозках Шри-Ланки через некоторое время после первоначального снижения тарифных ставок было объявлено об общем их повышении. Это свидетельствует о том, что конкуренция, возникающая в результате либерализации, может привести к тарифной войне, в которой выживают лишь наиболее конкурентоспособные линии, и что после устранения конкурентов такие линии могут повысить ставки. С другой стороны, линии могут использовать первоначальное снижение ставок для увеличения своей доли на рынках и после их раздела они могут заключать между собой соглашения, приводящие к повышению ставок.

3. Влияние на уровень и качество обслуживания

35. Благодаря тому, что сектор морских перевозок начинает функционировать на основе принципов свободного рынка и конкуренции, либерализация может способствовать повышению уровня и качества обслуживания. Улучшение обслуживания охватывает изменения в целом ряде факторов, характеризующих перевозки, включая число перевозчиков на определенном направлении, количество или частоту рейсов, скорость перевозки, используемое оборудование и суда и их возрастную и технологическую структуру.

Диаграмма 2

Динамика тарифных ставок на перевозку отдельных грузов линейными операторами между Европой и Бразилией, 1988-1993 годы



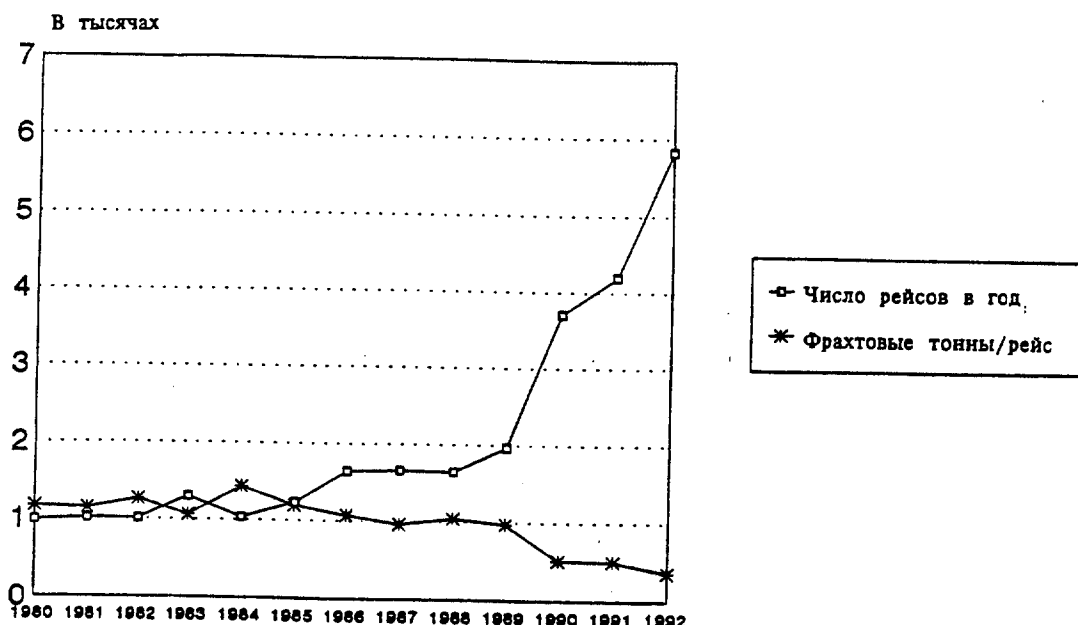
Источник: На основе информации, представленной судоходными линиями.

36. Предполагается, что либерализация приводит к усилению конкуренции в результате того, что судоходные линии, для которых ранее доступ на рынок был, возможно, ограничен, могут беспрепятственно оперировать на данном рынке. Неизбежным следствием либерализации является увеличение числа операторов и количества рейсов на соответствующих направлениях. В качестве примера на диаграмме 3 показано увеличение количества рейсов в морских перевозках Шри-Ланки, что объясняется проведенной в 1989 году либерализацией ограничений в отношении доступа к грузам. Как следует из диаграммы, до 1989 года количество рейсов судов, заходящих в шри-ланкийские порты, оставалось относительно неизменным, тогда как с 1989 года было отмечено их резкое увеличение. На диаграмме показано также количество фрахтовых тонн в расчете на один рейс (коэффициент загрузки). С 1989 года наблюдается существенное снижение коэффициента загрузки, означающее, что резкое увеличение количества рейсов явилось результатом увеличения предлагаемого тоннажа при том же объеме грузов. Хотя отмеченное увеличение предлагаемого тоннажа может также отчасти объясняться более общими структурными изменениями в линейном судоходстве, динамика, показанная на диаграмме, свидетельствует о том, что сама по себе либерализация может приводить к существенным последствиям.

37. В более широком контексте в таблице 5 приведена информация о количестве линий, существовавших на различных направлениях в 1990-1992 годах. Как следует из таблицы, на большинстве маршрутов наблюдались значительные колебания в количестве операторов, отражающие большое число операторов, как появляющихся на рынке, так и уходящих с него. Тем не менее в этой связи интересно отметить, что для стран Южной Америки, осуществивших либерализацию в начале 90-х годов, было в целом характерно значительное увеличение количества операторов. Однако приведенная информация отражает среднегодовые данные и не дает полного представления о числе операторов, появляющихся на рынке и покидающих его в течение более коротких периодов времени.

Диаграмма 3

Число рейсов линейных судов и количество отгруженных фрахтовых тонн
в расчете на один рейс в портах Шри-Ланки, 1980-1992 годы,



Источник: Sri Lanka Central Freight Bureau, Annual Report, различные выпуски.

Таблица 5

Количество линий на различных направлениях, 1990-1992 годы

Направление	1990	1991	1992	1993
Австралазия-Восточная Азия	20	21	25	24
Австралазия-Европа	17	19	15	16
Австралазия-Япония/Корея	21	25	22	21
Австралазия-Средиземное море	14	19	16	16
Австралазия-Западное побережье Северной Америки	9	9	10	11
Австралазия-Юго-Восточная Азия	17	23	27	31
Центральная Америка-Европа	24	18	20	20
Карибский бассейн-Европа	21	22	26	28
Карибский бассейн/Центральная Америка - порты Мексиканского залива Северной Америки	16	18	19	20
Восточная Африка-Европа	17	15	15	11
Восточная Африка-Дальний Восток	7	8	8	8
Восточная Африка-Средиземное море	17	10	15	15
Восточная Африка-Северная Америка	6	4	4	3
Европа-Дальний Восток	37	41	38	41
Европа-Индийский полуостров	25	29	27	25
Европа-Восточное побережье Северной Америки	27	27	27	28
Европа-порты Мексиканского залива Северной Америки	14	15	16	14
Европа-Ближний Восток	33	36	40	36
Европа-Восточное побережье Южной Америки	24	34	36	34
Европа-Западное побережье Южной Америки	14	19	20	17
Дальний Восток-Индийский полуостров	28	14	24	25
Дальний Восток-порты Мексиканского залива Северной Америки	15	8	9	8
Дальний Восток-Западное побережье Северной Америки	26	29	28	27
Дальний Восток-Ближний Восток	11	14	16	18
Дальний Восток-Красное море	13	13	17	20
Индийский океан-Европа	10	8	9	10
Индийский полуостров-Средиземное море	19	16	23	20
Индийский полуостров-Средний Восток	14	21	27	23
Индийский полуостров-Северная Америка	12	9	12	13
Средиземное море-Восточное побережье Северной Америки	24	16	22	21
Средиземное море-Восточное побережье Южной Америки	14	16	21	21
Северная Африка-Европа	20	28	23	24
Южная часть Африки-Европа	14	15	17	14
Южная часть Африки-Дальний Восток	15	17	19	18
Южная часть Африки-Средиземное море	10	12	12	11
Южная часть Африки-Северная Америка	5	6	7	7
Западная Африка-Европа	45	46	38	35
Западная Африка-Дальний Восток	13	13	14	12
Западная Африка-Средиземное море	14	15	13	12
Западная Африка-Северная Америка	15	11	10	8

Источник: Containerisation International Yearbook, различные выпуски.

4. Последствия для грузоотправителей и организаций грузоотправителей

38. Грузоотправители выступают непосредственными бенефициарами снижения тарифных ставок и улучшения уровня обслуживания (оба эти фактора были рассмотрены выше). Снижение тарифных ставок способствует повышению ценовой конкурентоспособности грузоотправителей по сравнению с конкурирующими поставщиками. Аналогичным образом, улучшение обслуживания расширяет возможности грузоотправителей с точки зрения выбора тоннажа, отвечающего их конкретным потребностям, что способствует улучшению их торговых возможностей.

39. Во многих странах были созданы советы грузоотправителей и аналогичные организации, выполнявшие целый ряд функций, включая распределение грузов. В этой связи, если в Латинской Америке резервирование грузов осуществлялось главным образом на основе двусторонних соглашений и конференциальных пулов, то в некоторых африканских и азиатских странах распределение грузов осуществлялось в основном через советы грузоотправителей и/или центры резервирования грузов. Поэтому либерализация схем резервирования или распределения грузов означает существенное изменение их роли.

40. В Шри-Ланке процесс либерализации включал радикальный пересмотр функций Центрального фрахтового бюро и повышение роли неправительственного совета грузоотправителей. Как указывалось выше в таблице 2, были отменены исключительные полномочия Бюро в области резервирования и распределения грузов, и на него были возложены новые функции. В Западной/Центральной Африке положение представляется довольно неясным, поскольку в этих странах не было осуществлено никаких конкретных мер по либерализации. Однако если страны этого субрегиона примут решение о либерализации сектора морских перевозок, то им придется пересмотреть роль советов грузоотправителей и связанных с ними центров резервирования грузов. В настоящее время советы грузоотправителей являются главным образом государственными органами, доходы которых формируются из сборов за обслуживание, взимаемых с партий грузов. Либерализация может привести к отмене таких сборов, а также приватизации советов грузоотправителей и, соответственно, возможному закрытию фрахтовых бюро. В такой ситуации потребуются провести значительную подготовительную работу, позволяющую создать жизнеспособные частные советы грузоотправителей, деятельность которых находилась бы под непосредственным контролем самих грузоотправителей ^{8/}. Подобные изменения могут принести и другие выгоды для грузоотправителей. Вполне вероятно, что советы,

^{8/} В этой связи секретариат ЮНКТАД оказывает содействие советам грузоотправителей в пересмотре их функций и осуществлении перестройки. Цель этих усилий заключается в том, чтобы советы могли эффективно защищать интересы пользователей путем проведения переговоров с перевозчиками и операторами дополнительных услуг, предоставления транспортной информации и оказания непосредственной помощи грузоотправителям в связи с перевозкой конкретных партий грузов. Этот подход предполагает изменение характера советов грузоотправителей путем их превращения из политических организаций в отраслевые органы. Подобный процесс уже начал осуществляться в ряде африканских стран. Вместе с тем сложный характер данного вопроса требует более значительного времени и усилий для достижения ощутимых результатов.

создаваемые и контролируемые грузоотправителями, будут предоставлять услуги, отвечающие потребностям самих грузоотправителей. Они могут также снизить существующий уровень сборов, взимаемых с грузоотправителей государственными советами грузоотправителей.

5. Последствия для занятости

41. Государственные предприятия, пользующиеся защитой, как правило, имеют раздутые штаты, поскольку правительства используют их для достижения политических и социальных целей, включая создание рабочих мест. Столкнувшись с конкуренцией, эти предприятия вынуждены принимать меры по снижению издержек, включая сокращение штатов. Для развивающихся стран, обладающих крупным флотом, сокращение числа занятых, в частности среди персонала береговых служб, может являться важным политическим и социальным вопросом, заслуживающим серьезного внимания со стороны правительства.

6. Последствия для рыночных структур

42. Рыночные структуры представляют собой целый ряд факторов, характеризующих данный рынок, включая степень конкуренции между линиями, наличие препятствий для доступа на рынок, относительное положение поставщиков услуг по сравнению с пользователями услуг и т.д. В настоящем подразделе рассматривается влияние либерализации на возможное повышение степени концентрации на рынке линейных перевозок и перераспределение рыночной власти между отдельными перевозчиками. Подобные изменения могут происходить на двух уровнях, а именно на уровне отдельных перевозчиков, а также в том случае, если несколько перевозчиков сотрудничают между собой. Хотя повышение степени концентрации и усиление рыночного влияния являются результатом более общих структурных и конъюнктурных изменений в секторе морских перевозок, либерализация выступает одним из важных факторов, способствующих этому процессу, вследствие повышения конкуренции.

а) Усиление концентрации на уровне отдельных линий

43. Процесс концентрации линейных перевозок среди ограниченного числа операторов может быть вызван тем, что линии используют экономию, обусловленную ростом масштаба деятельности и ее диверсификацией. Отмечается, что оба вида экономии играют важную роль в линейных перевозках. Экономия масштаба достигается за счет сокращения удельных издержек линейных перевозок за счет увеличения масштабов деятельности, в том числе увеличения объема перевозок. Кроме того, отмечается, что экономия масштаба возрастает в том случае, если деятельность линии включает также смешанные перевозки. Так, операторы, охватывающие более широкую сеть направлений, включающую также интермодальные перевозки, имеют более низкие удельные издержки, чем операторы, обслуживающие более узкий сектор и не участвующие в интермодальных перевозках.

44. Экономия, обусловленная диверсификацией деятельности, возникает в тех случаях, когда перевозчик предлагает широкий круг услуг с более значительным выбором с точки зрения объема перевозок, возможных направлений и частоты рейсов. Грузоотправители предпочитают использовать такого перевозчика, чем обращаться за аналогичными услугами к отдельным перевозчикам, не осуществляющим взаимной координации деятельности между собой. В данном случае преимущества связаны с экономией на издержках, касающихся получения информации и нахождения требуемых перевозчиков, и других административных

издержках, которые неизбежно возрастают, если грузоотправитель работает с несколькими перевозчиками.

45. Для получения экономии, обусловленной увеличением масштаба и диверсификацией деятельности, перевозчику, как правило, приходится осуществлять крупные инвестиции в современные контейнерные суда и в создание широких систем логистического обслуживания. Кроме того, для обслуживания широких сетей перевозок требуется интенсивное использование береговой инфраструктуры, включая портовые терминалы, причалы, автомобильный и железнодорожный транспорт и т.д. Подобная инфраструктура обычно требует крупных инвестиций, и поэтому ее использование основывается на установлении договорных взаимоотношений между перевозчиками и операторами соответствующего оборудования, что в некоторых случаях приводит к слияниям или вертикальной интеграции и другим формам стратегических союзов. Крупные перевозчики, как правило, имеют больше возможностей для получения доступа к береговому оборудованию на более благоприятных условиях, чем другие перевозчики, а также для осуществления инвестиций в это оборудование.

46. Таким образом, в целом даже в случае либерализации, по всей видимости, существуют скрытые финансовые барьеры, ограничивающие доступ на рынок линейных перевозок. Хотя в принципе любой оператор может осуществлять линейные перевозки, инвестиции, необходимые для приобретения современных контейнерных судов и финансирования перевозок, а также возможность ограничения доступа к береговому оборудованию означают, что крупные операторы имеют больше возможностей для повышения своей конкурентоспособности. Некоторые эксперты считают, что в результате усиления концентрации либерализация линейных перевозок может привести к таким же изменениям на рынке, как и дерегулирование воздушных перевозок. Кроме того, если одни специалисты предполагают, что наличие потенциальной конкуренции будет достаточно для того, чтобы не допустить антиконкурентной практики со стороны крупных перевозчиков, то другие указывают на существование факторов, ограничивающих доступ на рынок линейных перевозок и тем самым сводящих на нет влияние потенциальной конкуренции.

47. Имеющаяся информация свидетельствует о том, что на международном уровне наблюдается усиление концентрации мирового флота контейнеровозов среди нескольких линий. Например, в журнале "*Контейнеризейш интернэшнл*" ^{2/} сообщалось, что доля 20 крупнейших в мире линий в провозной способности контейнерного флота возросла с 38,8% в 1990 году до 41,9% в 1992 году и 43,7% в 1993 году. В 1987 году доля крупнейших перевозчиков не превышала 35%. В докладе делается прогноз относительно дальнейшего развития этой тенденции, поскольку на крупнейших перевозчиков приходится наиболее значительная доля новых заказов на контейнерный тоннаж.

48. Приведенные выше данные относятся к перевозчикам, осуществляющим крупнейшие перевозки на основных направлениях между востоком и западом и на кругосветных

^{2/} *Containerisation International*, November 1993, pp.32-39.

маршрутах. Вместе с тем ряд этих линий обслуживают также перевозки между севером и югом, фидерные и внутрирегиональные перевозки (в качестве операторов, обслуживающих попутные порты), занимая, как правило, доминирующее положение на рынке этих перевозок, будь то непосредственно или через свои филиалы. Таким образом, хотя тенденция к концентрации, возможно, в большей степени проявляется на направлениях восток-запад и на кругосветных маршрутах, она оказывает побочное влияние также и на другие направления перевозок в связи с тем, что крупные операторы осуществляют рационализацию обслуживания попутных портов и фидерных перевозок, и в связи с интеграцией перевозок между севером и югом в рамках основной сети перевозок восток-запад за счет расширения перевалочных операций.

б) Расширение сотрудничества

49. Помимо расширения масштаба деятельности отдельных перевозчиков конкуренция побуждает их также к развитию взаимного сотрудничества в целях принятия совместных мер по рационализации перевозок в связи с ростом издержек и снижением тарифов. В настоящее время многие линейные перевозки осуществляются на совместной основе, включая фрахтование на условии спейс-чартера, соглашения о совместном обслуживании, распределение тоннажа, обмен оборудованием и т.д. Такие формы сотрудничества позволяют перевозчикам снижать издержки, распределять риски и улучшать обслуживание, при этом достижение этих целей может оказаться невозможным для каждого перевозчика в отдельности.

50. Хотя рост отдельных линий и развитие сотрудничества между ними могут выступать необходимыми условиями для использования экономии, обусловленной расширением масштаба и диверсификацией деятельности, и повышения эффективности, обе эти тенденции могут оказывать отрицательное влияние на рыночные структуры. Способность нескольких линий или их групп контролировать значительные сегменты рынка линейных перевозок может приводить к усилению их рыночного влияния, вызывая перекосы в ценах и применение антиконкурентной практики.

7. Необходимость установления норм в области конкуренции и последствия для принятого Организацией Объединенных Наций Кодекса поведения линейных конференций

51. В предыдущем подразделе был рассмотрен вопрос об усилении концентрации и развитии совместных предприятий в линейных перевозках, при этом обе эти тенденции могут усиливаться в результате либерализации. Соглашения о сотрудничестве получили развитие параллельно с существованием традиционных конференциальных линий. Деятельность последних, как правило, регулируется национальным законодательством, призванным не допустить осуществления ими антиконкурентной практики. На международном уровне под эгидой Организации Объединенных Наций был принят Кодекс поведения линейных конференций, также содержащий нормы, направленные на уменьшение отрицательных последствий существования конференциальных систем.

52. С другой стороны, хотя некоторые страны установили нормы, призванные не допустить антиконкурентной практики, осуществляемой на основе других видов соглашений между перевозчиками, например в рамках консорциумов и соглашений о стабилизации перевозок на определенном направлении, положение Кодекса поведения линейных конференций Организации Объединенных Наций в отношении таких соглашений предстоит еще уточнить.

На первой конференции по обзору осуществления Кодекса поведения линейных конференций в 1991 году были признаны последствия формирования новых структур в линейных перевозках для Кодекса, хотя и не был достигнут консенсус относительно необходимых мер в области политики. Существующая ситуация означает, что положения Кодекса, возможно, не применимы к соглашениям между перевозчиками, которые по многим аспектам оказывают, вероятно, такое же антиконкурентное воздействие, как и традиционные конференции. Кроме того, активные усилия, предпринимаемые некоторыми странами, например Соединенными Штатами и Европейским союзом, с целью разработки или совершенствования законодательства, касающегося консорциумов и стабилизационных соглашений, совершенно очевидно свидетельствуют о необходимости принятия мер также и на международном уровне. Так, усилия по поощрению развивающихся стран к либерализации сектора морских перевозок должны дополняться принятием соответствующего законодательства в области конкуренции, с тем чтобы развитие конкуренции и другие результаты либерализации не сводились на нет последствиями соглашений между перевозчиками, приводящих к усилению их рыночного влияния. В этой связи важное значение имеют усилия по приведению положений Кодекса в соответствие с современными требованиями. Это не только способствовало бы уменьшению коллизий между законодательством различных стран, которые неизбежно будут возникать в том случае, если отдельные страны или группы стран будут продолжать разрабатывать свои законы в области конкуренции без взаимной координации усилий. Кроме того, с практической точки зрения это представляется более предпочтительной альтернативой возможным усилиям по принятию нового комплекса норм в области конкуренции в морских перевозках.

Глава IV

ДРУГИЕ АСПЕКТЫ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ

53. Предыдущие главы были посвящены главным образом анализу возможных результатов либерализации. Вместе с тем не менее важное значение имеет изучение подходов, которые следует использовать при разработке и осуществлении конкретных программ либерализации. В настоящей главе рассматриваются некоторые аспекты, которые должны учитываться лицами, принимающими решения. Вместе с тем подробное изучение самого механизма либерализации выходит за рамки настоящего доклада, и поэтому ниже приводится лишь краткое описание соответствующих вопросов в качестве тем, которые могут быть рассмотрены в рамках будущей работы Комитета. Задача заключается не в том, чтобы провести исчерпывающий анализ какой-либо темы, а в том, чтобы главным образом определить характер вопроса, который, возможно, заслуживает дальнейшего изучения Комитетом в рамках его усилий по стимулированию процесса либерализации.

А. Рамки и темпы либерализации

54. В ходе разработки программы либерализации возникают, например, следующие конкретные вопросы: в какой мере следует сократить практику резервирования грузов; следует ли отменить все субсидии или некоторые из них все же следует сохранить; следует ли провести полную приватизацию государственных судоходных предприятий или следует сохранить определенное государственное участие и в какой степени; какой должна быть максимально допустимая доля участия иностранного капитала в национальных судоходных компаниях; должен ли процесс приватизации сосредоточиваться на управлении или должен ли он включать также и собственность и т.д. Кроме того, должны быть приняты решения по более конкретным аспектам. Например, в случае приватизации судоходных предприятий следует принять решение о том, кому должны быть проданы предприятия; какие формы или сочетание форм продажи следует использовать: аукционы, торги, частная продажа акций, публичное предложение акций, выкуп предприятий его работниками, использование фондовых рынков, создание совместных предприятий и т.д; должна ли продажа ограничиваться лишь определенной группой покупателей или включать более широкий круг покупателей. В некоторых случаях принимаемые решения могут носить еще более сложный характер, например, некоторые страны, намеревающиеся осуществить приватизацию компаний, столкнулись с проблемой, заключающейся в том, что существующие условия на фрахтовом рынке не стимулируют частный капитал к инвестированию в эти компании, несмотря на предпринятые правительством усилия по рационализации и перестройке деятельности соответствующих компаний с целью повышения их привлекательности для покупателей. В этой связи правительства могут оказаться перед весьма ограниченным выбором: ликвидировать компании, продать их по бросовым ценам или продолжать оказывать им поддержку в надежде на улучшение конъюнктуры на рынках.

55. Хотя в настоящем докладе рассматривается постепенный процесс либерализации в рамках соответствующей программы, должны быть определены конкретные цели и временные рамки для принятия различных мер. Важно определить оптимальные темпы либерализации. В случае слишком быстрого осуществления программы либерализации могут возникнуть диспропорции, и она может завершиться неудачей, приводя к нарушениям нормального функционирования соответствующих предприятий. Так, например, резкая отмена субсидирования судоходного сектора может привести к банкротству судоходных предприятий,

которые в долгосрочной перспективе могли бы стать жизнеспособными и рентабельными в том случае, если бы субсидии отменялись постепенно. С другой стороны, чрезмерное затягивание осуществления программы может рассматриваться как отсутствие серьезных намерений и подорвать доверие частного сектора или внешних доноров. Можно также отметить, что быстрая либерализация может позволить избежать образования определенных групп, на которые либерализация оказывает отрицательное воздействие и которые соответственно будут настроены против нее.

В. Правовая база либерализации

56. Для осуществления либерализации может потребоваться внесение изменений в некоторые законы или принятие новых законодательных актов. Например, существующие протекционистские меры могли быть приняты на основе соответствующего законодательства или исполнительных постановлений или указов и т.д. Такие нормативные акты должны быть отменены или изменены, с чем чтобы процесс либерализации опирался на надлежащую правовую базу. И в данном случае в странах, где традиции свободного предпринимательства носят ограниченный характер, требуется создание правовой системы, защищающей частную собственность и права собственности. Кроме того, как отмечалось выше, процесс либерализации должен быть дополнен установлением норм в области конкуренции.

С. Односторонняя либерализация в сравнении с двусторонней или многосторонней либерализацией

57. Приведенные в таблице 2 некоторые примеры реформ политики в области морских перевозок являются односторонними инициативами отдельных стран. Успех односторонней либерализации может носить ограниченный характер, если конкуренция ограничивается в связи с тем, что страны, не проводящие либерализацию, продолжают обеспечивать защиту своих судоходных предприятий. В долгосрочном плане предприятия страны, осуществившей либерализацию, могут оказаться не в состоянии оставаться конкурентоспособными, и процесс либерализации может завершиться неудачей. Вместе с тем в случае успешного исхода односторонняя либерализация может послужить уроком для других стран и побудить их последовать этому примеру.

58. С другой стороны, процесс либерализации может стимулироваться на основе двусторонних соглашений. Хотя подобные соглашения и предусматривают либерализацию рынков морских перевозок для предприятий сторон, участвующих в соглашениях, однако в результате таких соглашений может произойти раздел рынка, при этом, как правило, исключается внешняя конкуренция третьих сторон. Третьим вариантом является либерализация в рамках региональных торговых соглашений или таможенных/экономических союзов. Примером такого подхода является инициатива стран Андской группы, описанная в таблице 2. И наконец, либерализация может осуществляться в рамках многостороннего соглашения. В этой связи, хотя Кодекс поведения линейных конференций, принятый под эгидой Организации Объединенных Наций, посвящен главным образом установлению норм в области конкуренции, в нем тем не менее содержатся некоторые положения, направленные на либерализацию морских перевозок, несмотря на то, что другие положения носят протекционистский характер. С другой стороны, Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС), заключенное в ходе Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров, создает широкую базу для либерализации торговли услугами, включая сектор

морских перевозок. Вместе с тем переговоры по услугам в области морских перевозок пока еще не завершены 10/.

59. В принципе могут применяться различные механизмы разработки и осуществления программ либерализации и их комбинации. Странам следует провести оценку соответствующих преимуществ и недостатков каждого подхода.

Д. Последовательность мер в области либерализации

60. Программа либерализации может включать ряд описанных выше мер. Может оказаться необходимым соблюдение определенной последовательности при осуществлении отдельных мер, что отчасти объясняется необходимостью избегать чрезмерной нагрузки на национальные административные механизмы в результате одновременного осуществления многочисленных преобразований. Выбор оптимальной последовательности может также содействовать сведению к минимуму возможных противоречий между результатами различных мер. Например, отмечается, что в идеальном варианте создание условий конкуренции должно предшествовать приватизации государственных монополий. Если они будут приватизированы до создания условий конкуренции, то приватизация может привести просто к превращению государственных монополий в частные, поскольку покупатели соответствующих предприятий, для того чтобы предупредить возможные убытки, могут противодействовать осуществлению мер по стимулированию конкуренции. Например, компания, имеющая права на резервируемый груз, может представляться привлекательной для потенциальных покупателей, однако в случае создания условий конкуренции путем отмены таких прав может и не найтись покупателей в отношении данной компании. Таким образом, сначала следует содействовать формированию конкурентоспособных секторов морских перевозок, прежде чем приватизировать пользующиеся защитой государственные судоходные линии. В качестве альтернативного подхода может быть проведена перестройка государственных судоходных линий до их приватизации. Например, может быть устранен непосредственный государственный контроль за их деятельностью, и они могут быть преобразованы в корпорации, имеющие независимые советы директоров и функционирующие на коммерческой основе. После приобретения опыта коммерческой деятельности может быть уже проведена их приватизация.

Е. Переходные механизмы

61. В результате либерализации предприятия, пользовавшиеся ранее защитой, оказываются в условиях конкуренции. Такие компании, как правило, производили "невозвратные" расходы, в результате которых после либерализации они могут оказаться в неблагоприятном положении. Например, судоходные компании могли производить инвестиции и другие финансовые вложения, ориентируясь на условия существования защищенных рынков.

10/ При завершении Уругвайского раунда в декабре 1993 года было принято решение об учреждении переговорной группы по услугам в области морских перевозок, мандат которой предусматривает проведение дальнейших переговоров на добровольной основе в секторе услуг, предоставляемых морским транспортом, в рамках ГАТС. Эта переговорная группа должна завершить переговоры и подготовить заключительный доклад не позднее июня 1996 года.

Либерализация может привести к финансовым убыткам непосредственно в результате, например, исчезновения гарантированного доступа к грузам. Можно предложить, чтобы в таких случаях соответствующим компаниям предоставлялась возможность вернуть финансовые вложения, сделанные в условиях протекционизма. Аналогичным образом грузоотправители могли заключить долгосрочные соглашения с перевозчиками в период существования протекционизма. Подобные обязательства также могут рассматриваться как "невозвратные" издержки, по крайней мере в краткосрочном плане. После либерализации на рынке могут предлагаться альтернативные услуги с более значительным выбором возможных перевозок и более конкурентоспособными тарифными ставками, однако из-за долгосрочных контрактов ^{11/} грузоотправители могут оказаться не в состоянии воспользоваться альтернативными услугами.

62. Высказывались предложения о том, чтобы перевозчикам или другим субъектам, которые понесли "невозвратные" расходы в период, предшествовавший либерализации, была предоставлена временная защита или компенсация в течение процесса перехода к либерализации, с тем чтобы позволить им приспособиться к новым условиям и поставить их в одинаковые условия с конкурентами, которые не производили таких расходов. Вместе с тем против данного подхода могут высказываться возражения, поскольку он может способствовать нахождению новых механизмов, ограничивающих конкуренцию, и содействовать тому, что пользователи транспортных услуг будут продолжать ориентироваться на пользующихся защитой поставщиков услуг, вместо того чтобы использовать альтернативные услуги, предлагаемые конкурентами. Короче говоря, такой подход может сдерживать общее развитие конкуренции в течение переходного периода.

Г. Роль правительств в содействии либерализации

63. Хотя либерализация предполагает уменьшение государственного вмешательства и регулирования, правительство, тем не менее, должно играть ведущую роль в принятии мер, способствующих успеху этого процесса. Выше уже отмечалась необходимость создания правовой базы и принятия норм в области конкуренции. Правительства должны также принимать и другие меры, включая создание стимулов для привлечения иностранных инвестиций, принятие системы налогообложения, способствующей сохранению конкурентоспособности национальных судоходных линий, обеспечение надлежащей инфраструктуры, например развитие портового хозяйства, подготовку плавсостава и персонала береговых служб и т.д. Государство может принимать также меры по созданию или укреплению морской администрации, призванной следить за тем, чтобы операторы соблюдали правила, касающиеся безопасности и охраны окружающей среды, и другое морское законодательство. В некоторых случаях правительства создали специальные органы, следящие за осуществлением программ либерализации в различных секторах.

^{11/} Долгосрочные контракты характерны, скорее, для трамповых, чем линейных перевозок.

Глава V

ТРУДНОСТИ, С КОТОРЫМИ СТАЛКИВАЮТСЯ ОПЕРАТОРЫ РАЗВИВАЮЩИХСЯ
СТРАН В ПРЕДОСТАВЛЕНИИ КОНКУРЕНТОСПОСОБНЫХ УСЛУГ
В ОБЛАСТИ МОРСКИХ ПЕРЕВОЗОК

64. В таблице 6 приведена информация о доле развивающихся стран в мировом торговом флоте, исключая основные страны открытой регистрации, что может служить приблизительным показателем участия развивающихся стран в морских перевозках. При этом, если не учитывать тоннаж, зарегистрированный в недавно созданных регистрах ^{12/}, то их доля будет еще меньше. Как отмечалось выше, регистрация судов не отражает в полной мере уровень участия стран в перевозках, поскольку операторы используют также зафрахтованный тоннаж. Вместе с тем данные, приведенные в таблице 6, могут служить ценным показателем.

Таблица 6

Доля тоннажа, принадлежащего развивающимся странам, в мировом торговом флоте в отдельные годы по типам судов а/

Годы	Доля собственного тоннажа в процентах				
	Весь флот	Танкеры	Балкеры	Суда для генеральных грузов	Контейнеровозы
1970	6,3	4,5	5,1	12,6	0,1
1975	6,1	3,7	4,4	13,6	1,2
1980	10,0	7,7	9,2	17,6	7,6
1985	17,1	12,9	19,4	24,0	12,1
1990	21,1	16,3	25,6	26,2	16,0
1991	21,1	16,0	25,2	26,9	17,9
1992	21,6	17,1	25,7	26,6	18,1

Источник: ЮНКТАД, *Обзор морского транспорта*, различные выпуски.

а/ Развивающиеся страны, исключая основные страны открытой регистрации (Багамские острова, Бермудские острова, Кипр, Либерия и Панама).

^{12/} Имеются в виду такие страны, как Антигуа и Барбуда, Вануату, Гондурас, Гонконг, Гренадины, Каймановы острова, Маврикий, Мальта, Сингапур, Сент-Винсент и Гренадины и Шри-Ланка. Хотя Филиппины не являются страной с открытым регистром в традиционном смысле, в этой стране применяется схема регистрации при фрахтовании на условии бейр-боат, что непосредственно проявляется в значительном увеличении ее флота. В соответствии с этой схемой иностранные судовладельцы регистрируют свои суда в регистре Филиппин через компании, находящиеся в стране.

65. Низкий уровень участия в морских перевозках и конкурентоспособности операторов развивающихся стран объясняется существованием целого ряда трудностей. В предыдущих главах уже упоминалась проблема нехватки ресурсов для финансирования приобретения судов, а также наблюдающаяся в секторе линейных перевозок тенденция к усилению концентрации, которая отрицательно сказывается на положении мелких операторов, включая большинство поставщиков услуг в развивающихся странах. Ниже перечислены некоторые другие факторы, обуславливающие существование трудностей.

А. Сохранение протекционизма

66. Хотя некоторые развивающиеся страны приступили к процессу либерализации, продолжает наблюдаться протекционизм со стороны как развивающихся, так и развитых стран. Правительства многих стран продолжают предоставлять субсидии и другую финансовую помощь судоходному сектору и при распределении грузов отдают предпочтение национальным операторам в линейных и трамповых перевозках. Неизвестны точные масштабы этих форм протекционизма, хотя их наличие означает, что судоходные линии развивающихся стран сталкиваются с несправедливой конкуренцией со стороны линий, продолжающих пользоваться системой протекционизма.

В. Использование открытых регистров

67. Использование открытых регистров позволяет судовладельцам получать доступ к более дешевой рабочей силе, чем в их собственных странах. Например, в журнале "Друри" сообщалось, что в 80-х годах благодаря регистрации судов в открытых регистрах операторы Соединенного Королевства сэкономили свыше 40% расходов на рабочую силу за счет устранения расходов на создание пенсионных фондов, расходов на социальное обеспечение и других дополнительных выплат, а также за счет уменьшения сроков найма плавсостава и сокращения продолжительности отпуска, в результате чего требуется меньшее число моряков ^{13/}. Такая практика, а также повышение капиталоемкости в линейных перевозках способствовали дальнейшему снижению конкурентоспособности развивающихся стран. Так, использование открытых регистров сдерживает конкуренцию, ставя судовладельцев развивающихся стран, регистрирующих свои суда в обычных регистрах, в менее благоприятное положение с точки зрения издержек. О важности этого фактора свидетельствует быстрый рост тоннажа, регистрируемого в открытых и международных регистрах, в течение последних лет. В таблице 4 приводится сопоставление годовых темпов роста флота развивающихся стран, упростивших условия регистрации судов, и развивающихся стран, имеющих обычные регистры. Начиная с 1989 года для первой группы стран было характерно быстрое увеличение зарегистрированного тоннажа, и, хотя в 1992 году темпы роста их флота замедлились, они тем не менее составили около 15%. На фоне этого тоннаж развивающихся стран, не имеющих открытых регистров, оставался практически неизменным. О важном значении открытых регистров свидетельствует также все большее предпочтение, отдаваемое развивающимися странами регистрации судов в таких регистрах.

^{13/} Drewry, *Ship costs - Their structures and significance*, August 1990, page 57.

С. Структурные изменения в линейных перевозках

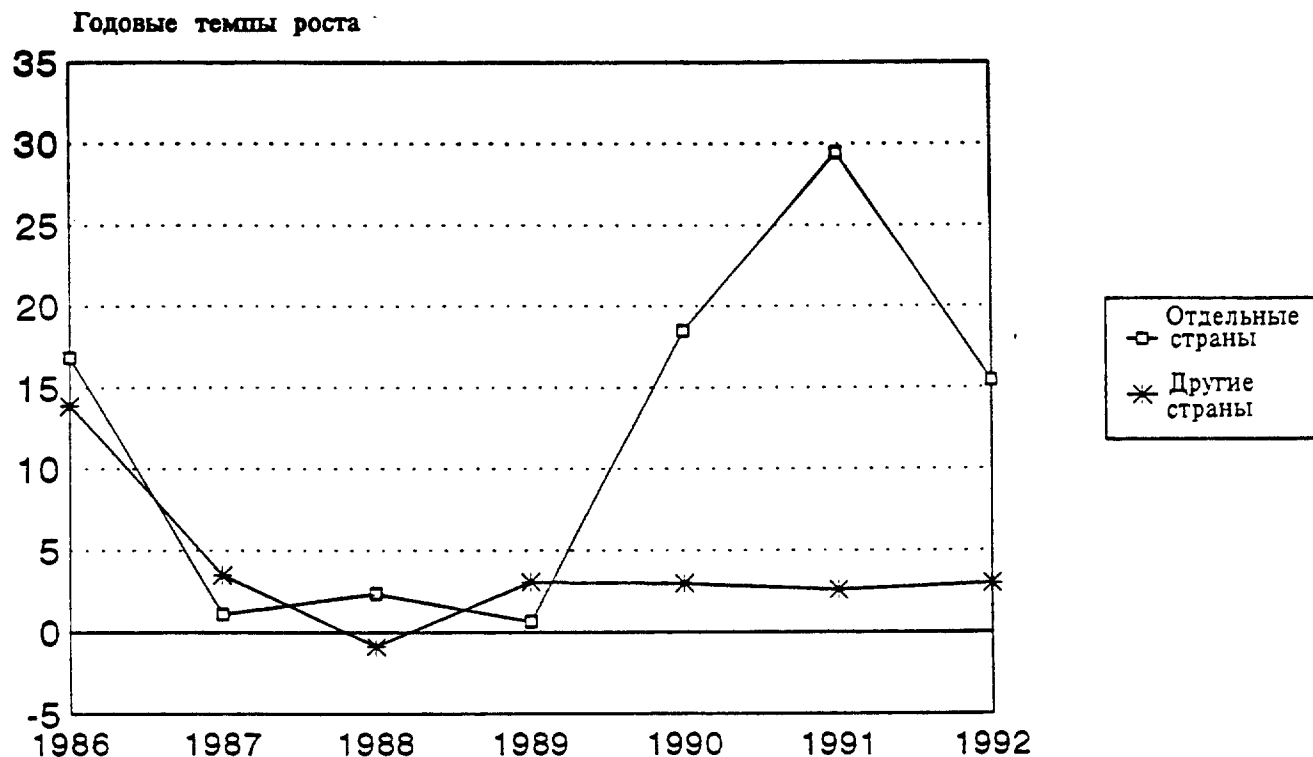
68. Большинство линейных операторов развивающихся стран были созданы и развивались в рамках системы линейных конференций. Конференциальная система гарантировала им стабильные тарифные ставки и возможность осуществления сотрудничества с другими линиями в планировании рейсов и распределении тоннажа и некоторых административных расходов. То есть участие в конференциях выступало своего рода "протекционизмом" для линий, позволяя им укрепить свои возможности в предоставлении соответствующих услуг. Снижение роли конференций и объема перевозок, обслуживаемых ими, означает уменьшение "протекционизма", которым пользовались линии благодаря своему членству в конференциях, и, следовательно, снижение их конкурентоспособности. Конференциальная система во многих случаях была заменена или дополнена другими формами сотрудничества между перевозчиками. Хотя перевозчики развивающихся стран могут участвовать в других механизмах сотрудничества, не известно, смогут ли эти механизмы предоставить им такую же степень "протекционизма", какой они пользовались в рамках конференций.

Д. Система дочерних компаний и доступ к капиталу

69. Судоводные компании многих развивающихся стран, как правило, являются сугубо транспортными предприятиями. Из-за циклического характера рынков морских перевозок и соответственно низкой рентабельности это означает, что такие предприятия постоянно сталкиваются с финансовыми трудностями. С другой стороны, многие судоводные предприятия развитых стран, как правило, являются филиалами или дочерними компаниями крупных диверсифицированных фирм. Таким образом, материнские компании могут смягчить финансовые проблемы своих транспортных предприятий за счет поступлений от других направлений своей деятельности. Благодаря этому они обладают значительно большими возможностями для расширения и совершенствования морских перевозок, чем компании развивающихся стран, полагающиеся исключительно на доходы от судоводного сектора.

Диаграмма 4

Сопоставление темпов роста флота отдельных развивающихся стран а/, упростивших условия регистрации судов, и других развивающихся стран, 1986-1992 годы



Источник: На основе публикации ЮНКТАД, *Обзор морского транспорта*, различные выпуски.

а/ К отдельным развивающимся странам, упростившим условия регистрации судов, относятся Антигуа, Вануату, Гондурас, Гонконг, Каймановы острова, Ливан, Маврикий, Мальта, Сент-Винсент и Гренадины, Сингапур, Тувалу и Шри-Ланка. Группа других развивающихся стран не включает выше перечисленные страны, а также Багамские острова, Бермудские острова, Кипр, Либерию и Панаму.

Е. Технологический разрыв

70. В секторе линейных перевозок эксплуатационная эффективность и конкурентоспособность в значительной степени определяются уровнем технологического развития операторов, который зависит от использования современных контейнеровозов, способности осуществлять перевозки "от двери до двери" в рамках широкой сети, применения систем ЭОД для связи с клиентами, а также использования логистических систем и эффективных методов маркетинга. В свою очередь эти факторы зависят от наличия у линии необходимого капитала и опыта в области логистических систем, маркетинга и т.д. В большинстве случаев судоходные линии развивающихся стран сталкиваются с более ограниченным доступом к таким технологическим нововведениям по сравнению с компаниями развитых стран. Во флоте многих развивающихся стран по-прежнему значительную долю составляют суда для генеральных грузов, или универсальные суда, которые они используют для смешанных перевозок тарно-штучных и контейнерных грузов, что относительно неэффективно и снижает их конкурентоспособность. Несмотря на возможности, существующие для сотрудничества между линиями, подобный технологический разрыв вряд ли может быть устранен в рамках совместных предприятий, консорциумов и т.д. В частности, поскольку развивающиеся страны осуществляют либерализацию своего сектора морских перевозок, расширяя тем самым доступ на рынок, иностранные операторы становятся в меньшей степени заинтересованы в сотрудничестве с операторами развивающихся стран. Для последних могут оставаться такие альтернативы, как создание региональных совместных предприятий, нахождение ниш на рынке, где они занимали бы доминирующее положение, и т.д.

Ф. Избыток тоннажа

71. На рынке линейных перевозок наблюдается хронический избыток предлагаемого тоннажа, что объясняется целым рядом факторов. Хотя эта проблема затрагивает всех операторов, крупным перевозчикам удается использовать ее в своих интересах благодаря тому, что они могут позволить себе поддерживать сохранять избыточный тоннаж в качестве инструмента в конкурентной борьбе. Используя избыточный тоннаж, они могут повысить частоту рейсов и увеличить свою долю на рынке за счет конкурентов. Судоходные линии многих развивающихся стран располагают небольшим флотом и поэтому не могут поддерживать стратегический избыток тоннажа. Как раз наоборот, являясь наиболее слабыми конкурентами на рынке, они зачастую становятся жертвами проблемы избытка провозной способности.

Г. Маркетинг и организация перевозок в трамповом судоходстве

72. Участие развивающихся стран в перевозке массовых грузов носит еще более ограниченный характер, чем в линейных перевозках. Высказывалось предположение о том, что препятствия, ограничивающие доступ на рынок перевозок навалочных и наливных грузов, сказывается на конкурентоспособности и участии развивающихся стран, однако существуют различные мнения по данному вопросу. В этой связи ЮНКТАД провела две серии исследований с целью выявления проблем, с которыми сталкиваются развивающиеся страны, участвуя в международных морских перевозках навалочных грузов и жидких

углеводородов 14/. Обе серии исследований, проведенные группами экспертов, не привели к каким-либо окончательным результатам, хотя был предложен широкий круг рекомендаций, направленных на создание условий, способствующих укреплению возможностей операторов развивающихся стран с точки зрения участия в морских перевозках массовых грузов.

73. Многие из указанных выше факторов были изучены ранее секретариатом ЮНКТАД 15/. Однако за прошедший период произошли существенные изменения в технологиях и методах, используемых в транспортных системах. Эти перемены неизбежно сказались на факторах, приводящих к возникновению трудностей, с которыми сталкиваются поставщики услуг из развивающихся стран. В настоящей главе был сделан общий обзор существующих проблем на основе опубликованной информации, имеющейся в распоряжении секретариата, однако для подготовки более конкретных выводов и рекомендаций Комитету, по всей видимости, следует провести более целенаправленные исследования по отдельным темам.

14/ См. ЮНКТАД, "Доклад Группы экспертов по изучению проблем, с которыми сталкиваются развивающиеся страны в области перевозок массовых грузов, о работе ее второй сессии", проходившей во Дворце Наций, Женева, 30 ноября - 4 декабря 1981 года (TD/B/C.4/234-TD/B/C.4/AC.2/5), и ЮНКТАД "Доклад Группы экспертов по международным массовым морским перевозкам жидких углеводородов о работе второй сессии", проходившей во Дворце Наций, Женева, с 3 января по 3 февраля 1984 года (TD/B/C.4/263-TD/B/C.4/AC.3/5).

15/ Помимо изучения вопроса о перевозках массовых грузов были проведены также подробные исследования, посвященные проблемам финансирования развития флота, диспропорциям между предложением и спросом в мировых морских перевозках и открытым регистрам.