



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

Distr.
GENERAL

TD/B/52/5
25 July 2005

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Пятьдесят вторая сессия

Женева, 3-14 октября 2005 года

Пункт 5 предварительной повестки дня

**ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ В АФРИКЕ
ПЕРЕОСМЫСЛЕНИЕ РОЛИ ПРЯМЫХ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ***

Обзор, подготовленный секретариатом ЮНКТАД**

Резюме

Многие африканские страны приняли в последние годы меры, направленные на привлечение ПИИ, в качестве предпочтительного инструмента финансирования развития в попытке, в частности, избежать дальнейшего увеличения задолженности, содействовать созданию новых рабочих мест, приобрести новые технологии, наладить связи с остальной экономикой и сократить масштабы нищеты. В большинстве случаев эта политика не принесла желаемых результатов ни с точки зрения увеличения притока ПИИ в производительные секторы, ни в плане обеспечения более быстрого экономического роста и сокращения масштабов нищеты. В докладе за этот год, содержащемся в документе UNCTAD/GDS/AFRICA/2005/1, подчеркивается необходимость принятия более критичного подхода к оценке масштабов, качества и влияния ПИИ в африканских странах и, соответственно, тем, кто занимается разработкой политики, рекомендуется уделять более пристальное внимание издержкам и выгодам, связанным с ПИИ, а также путям и средствам их привлечения. Приводятся доводы в пользу принятия более сбалансированного и дальновидного подхода к ПИИ, учитывающего экономические условия и задачи развития африканских стран.

* Информация, содержащаяся в настоящем документе, не должна цитироваться в прессе до 13 сентября 2005 года.

** Настоящий документ следует рассматривать совместно с документом UNCTAD/GDS/AFRICA/2005/1.

Инвестиционный климат и ПИИ: традиционное мышление

1. В настоящее время среди тех, кто занимается разработкой политики на национальном и международном уровнях, в целом существует понимание того, что усилия, направленные на достижение целей в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ), в Африке, серьезно сдерживаются существенными финансовыми ограничениями и трудностью повышения годовых темпов прироста по крайней мере до 7% и их поддержания на этом уровне. В данном контексте привлечение прямых иностранных инвестиций (ПИИ) занимает все более заметное место в стратегиях экономического обновления региона. Отчасти это объясняется тем, что ПИИ рассматриваются в качестве финансовых потоков, не приводящих к возникновению задолженности. Более важное значение, вероятно, имеет предположение о том, что ПИИ являются двигателем экономического роста, способствуют мобилизации внутренних инвестиций, обеспечивают передачу технологических ноу-хау и навыков работы, стимулируют появление новых экспортных возможностей и создают более высокооплачиваемые рабочие места. Поэтому обеспечение необходимого инвестиционного климата в Африке стало синонимом привлечения более значительного притока ПИИ.
2. Этот подход уходит корнями в долговой кризис начала 80-х годов, когда разработчики программ структурной перестройки рассматривали увеличение притока ПИИ в качестве ключа к устойчивому экономическому оживлению. Установление правильных цен с помощью продуманной макроэкономической политики в сочетании с быстрой либерализацией, дерегулированием и, прежде всего приватизацией, должно было привести не только к более эффективному использованию существующих ресурсов в Африке, но и привлечь ПИИ в соответствии с "базовыми принципами рыночной экономики". Несмотря на усилия, предпринимавшиеся правительствами африканских стран на протяжении двух десятилетий по выполнению этих стратегических рекомендаций, увеличились масштабы нищеты, показатели экономического роста были разочаровывающими, а приток ПИИ не соответствовал ожиданиям. В этой ситуации в конце 90-х годов были приняты реформы второго поколения, призванные устранить недостатки в разработке и осуществлении программ путем усиления акцента на непосредственном участии стран в процессе разработки и реализации политики и сокращении масштабов нищеты. Однако макроэкономическое содержание реформ в значительной мере осталось прежним.
3. В рамках этого подхода сравнительно низкий уровень и уменьшающаяся доля притока ПИИ в африканские страны рассматриваются в качестве признака, указывающего на плохой инвестиционный климат в регионе, и в качестве главной причины, по которой

экономический рост сдерживается из-за узкой экспортной базы и низкой производительности труда. Несоответствие между сравнительно высокой доходностью ПИИ в Африке и неизменно низким уровнем фактического притока рассматривается как следствие допускаявшихся в прошлом ошибок в политике, а также как свидетельство наличия потенциальных возможностей, которые могут открыться перед регионом, если ему удастся принять "пользующуюся доверием" политику, содействующую ускорению интеграции в глобальную экономику, и улучшить представление, складывающееся у международных деловых кругов относительно осуществляемого в странах управления. Вместе с тем существуют как теоретические, так и эмпирические доводы, ставящие под сомнение этот вывод.

Почему исторические факторы имеют столь же важное значение для структуры ПИИ в Африке, как и географические факторы

4. Утверждения о том, что "просчеты в управлении" являются основной причиной, из-за которой потоки ПИИ обходят стороной Африканский континент, не согласуются с реализацией программ структурной перестройки в странах региона, которая сопровождалась пристальным контролем со стороны международных финансовых учреждений. Эти программы осуществлялись в Африке с большей настойчивостью и активностью, чем где бы то ни было, и в связи с неизменным отсутствием ожидавшегося притока ПИИ возникают вопросы относительно роли управления, по крайней мере в его традиционном определении. Безусловно, определение благоприятного делового климата при слабых государственных институтах вводит в заблуждение, и в более сбалансированных эмпирических оценках показателей конкурентоспособности многие африканские страны имеют не такие уж и плохие результаты в том, что касается управления.

5. Фактически не стоит начинать анализ потоков ПИИ с региональных сопоставлений, поскольку они, как правило, отвлекают внимание от более основополагающих факторов. На протяжении последних трех десятилетий наблюдалось резкое снижение доли африканских стран в мировом объеме производства и торговли, и во многих странах не увеличился или даже снизился уровень доходов на душу населения. В этих условиях едва ли удивительными является низкий уровень притока ПИИ в Африку, и, возможно, вопрос о том, каким образом Африке удалось привлечь такой значительный объем ПИИ, как является столь же уместным вопрос относительно того, почему их приток был таким низким.

6. В попытках найти объяснение плохих показателей экономического роста значительное внимание уделялось неблагоприятным географическим условиям

африканских стран, включая их удаленность от ведущих рынков, значительное число стран, не имеющих выхода к морю, низкую плотность населения и неблагоприятные климатические условия. Однако сами по себе географические факторы не объясняют структуру ПИИ в регионе, они, скорее, взаимодействуют с факторами, обусловленными колониальной историей, последствия которой проявились в искаженной форме интеграции в рамках международного разделения труда, когда рынки богатых стран были связаны с выходцами из этих же богатых стран, занимавшимися производственной деятельностью за рубежом, будь то в компаниях или на фермах. Сохраняющееся наследие этой истории проявляется, в частности, в зависимости торговли и ПИИ региона от небольшой группы стран базирования, в ограниченных внутрорегиональных экономических связях и в преобладании мелких внутренних рынков.

7. Такое особое сочетание географических, исторических и структурных факторов в африканских странах традиционно способствовало привлечению ПИИ в своеобразные анклавные сырьевого производства с экспортной ориентацией, использующие в значительной мере импортную технологию, имеющие ограниченные связи с остальной экономикой и характеризующиеся небольшим объемом реинвестируемой прибыли. Такие ПИИ, как правило, характеризовались также более значительной неустойчивостью, чем в других секторах, в частности в обрабатывающей промышленности, в связи с сочетанием капиталоемких проектов и зависимости прибылей от колебаний мировых цен, что часто означало существование цикла "бум-спад" с потенциально отрицательными последствиями для инвестиций в других секторах. В последние годы вновь появились эти аспекты в странах региона.

Почему связи между структурной перестройкой и ПИИ не стимулировали экономический рост в Африке

8. Среди взаимосвязей, формирующих благоприятную для экономического роста среду, накопление капитала занимает центральное место в Африке, как и в других регионах. Это обстоятельство потенциально является положительным, поскольку при существовании необходимой среды и осуществлении надлежащих мер политики внутренние и иностранные сбережения могут быть довольно быстро направлены на расширение производственных возможностей. Основная идея традиционной политики заключалась в том, что ПИИ будут стимулировать мобилизацию внутренних инвестиций в Африке. Однако накопленный опыт является неоднозначным и большая доля внутренних капиталовложений в целом является необходимым условием для того, чтобы позитивная отдача от ПИИ перевешивала возможные отрицательные последствия. В условиях медленного накопления капитала внутри стран возможно также, что две группы

инвестиционных решений будут оказывать различное воздействие на перспективы долгосрочного роста.

9. Таким образом, привлечение ПИИ неравнозначно формированию динамичного инвестиционного климата. Фактически в настоящее время все шире признается, что масштабы и выгоды ПИИ зависят от целого ряда макроэкономических, институциональных и структурных условий в принимающей стране и достижения определенных пороговых показателей. ПИИ фактически являются, скорее, лаговой, чем ведущей переменной в процессе развития. Если учесть такие факторы, как экономический рост, уровень доходов на душу населения и экономическая структура, то Африка не представляется особым случаем в отношении ПИИ.

10. Реальная проблема Африки заключается в том, что для нее период с 1980 года характеризовался как более медленным, так и более неустойчивым экономическим ростом, причем не только по сравнению с динамично развивавшимися регионами развивающихся стран, но и по сравнению с предыдущим 20-летним периодом экономического развития региона. Неизменное снижение доли вложения в основной капитал (в частности государственных инвестиций) в объеме производства, деиндустриализация и рост неформальной экономики были некоторыми из общих тенденций, которые наблюдались во всем регионе и которые были тесно связаны с замедлением экономического роста в условиях осуществления программ структурной перестройки. Кроме того, существенный разброс в показателях экономического роста в Африке после долгового кризиса в значительной мере объяснялся различиями в показателях производительности и экспорта в промышленном секторе.

11. Замедление экономического роста в Африке наблюдалось уже в конце 70-х годов, но переломным моментом стал долговой кризис в начале 80-х годов. Резкое ухудшение внешних условий не только подорвало рентабельность зарождавшегося обрабатывающего сектора, ограничив инвестиционные перспективы и повысив его уязвимость к воздействию дальнейших шоковых потрясений, но и означало ограничение инвестиций в сырьевом секторе, значительная часть производства в котором осуществлялась через государственные компании. Это привело к раскручиванию спирали понижающих тенденций, в рамках которой рост задолженности приводит к дальнейшему ограничению инвестиций, диверсификации и роста доходов. Для многих стран региона это неизбежно означало возвращение к зависимости от сырьевого сектора и связанной с этим уязвимости к значительным колебаниям цен, обусловленным главным образом шоковыми потрясениями в динамике факторов предложения, в то время как реальные цены продолжали снижаться до беспрецедентно низких уровней.

12. Столь низкий рост инвестиций и медленный процесс диверсификации оказывали непосредственное влияние на структуру ПИИ, направляемых в регион, а также на отдачу от этих ПИИ. Такие условия сами по себе не способствуют привлечению ПИИ, ориентированных на освоение новых рынков, и к тому же в регионе начался процесс снижения торговых барьеров. Однако для ПИИ, ориентированных на экспорт, подобные условия также вряд ли могли представляться благоприятными, поскольку низкая заработная плата была лишь единственным элементом ценовой конкурентоспособности. Динамичные местные рынки и наличие промежуточных производственных факторов или низкие удельные затраты на рабочую силу имеют гораздо меньшее значение в добывающих секторах, таких, как горнодобывающая промышленность, в которых формирующиеся взаимосвязи между прибылью и инвестициями в большей степени реагируют на спрос со стороны внешних рынков и финансовые факторы. С начала 90-х годов как международные, так и местные условия в этом секторе начали благоприятствовать возобновлению притока ПИИ в развивающиеся страны, включая Африку.

13. Несмотря на возлагаемые надежды на формирование экономических взаимосвязей, благоприятное сопутствующее воздействие и стимулирующее влияние на внутренние инвестиции, на практике эти процессы носят довольно ограниченный характер. В идеале реинвестирование прибыли, или удерживание прибыли с помощью фискальных мер и ее использование для финансирования развития, должно обеспечивать каналы для стимулирования инвестиций, доходов и сбережений. Однако характер ренты, создаваемой в добывающем секторе, может во многих случаях приводить к тому, что местные предприниматели будут направлять усилия не на создание богатства с помощью новых производственных мощностей, а на реализацию стратегий по присвоению ренты и ее перераспределению. Обработывающая промышленность, вероятно, является наиболее уязвимым сектором, и эта уязвимость будет усиливаться в результате осуществления мер, направленных на быструю либерализацию торговли в условиях слабой государственной поддержки местной промышленности. Слабая местная промышленность в свою очередь усиливает тенденцию к зависимости анклавов от импортируемых средств производства и промежуточных и потребительских товаров, а также способствует дальнейшему направлению сбережений в более спекулятивные высокодоходные виды деятельности. В подобных условиях, что представляется еще более вероятным в случае преждевременной финансовой либерализации, отток капитала может еще больше ослабить связь между прибылью и инвестициями, которая необходима для устойчивого экономического роста.

14. Таким образом, после двух десятилетий либеральных реформ в настоящее время ПИИ в Африке, как представляется, усиливают структуру преобразований,

благоприятствующую внешней интеграции в ущерб внутренней интеграции. В основе этой схемы лежит философия, которая противопоставляет эффективность иностранных компаний деформирующему экономическому влиянию государства. Подобное противопоставление больше не может использоваться при анализе проблем развития, с которыми сталкивается большинство африканских стран, в том числе в связи с ПИИ. Так, хотя программы структурной перестройки разрабатывались и поощрялись в целях, в частности, привлечения иностранных инвесторов, их отрицательное влияние на перспективы роста в гораздо большей степени объясняет плохие показатели региона с точки зрения привлечения ПИИ, чем просчеты в управлении, которые обычно приводятся в качестве причин неблагоприятного инвестиционного климата в Африке.

Выгоды и издержки ПИИ для развития Африки

15. В целом признается, что ПИИ приносят для принимающей страны как издержки, так и выгоды. Первоначальный приток капитала в форме ПИИ относится к выгодам, а последующий отток прибыли - к издержкам. Производственная деятельность иностранных филиалов может быть выгодой, но если это приводит к вытеснению существующего местного производства, то возникают соответствующие издержки. Аналогичным образом, увеличение экспорта может требовать более значительного импорта оборудования, материалов или компонентов. В тех случаях, когда компания не создает новых активов, а просто поглощает существующие, может оказаться особенно трудно увидеть чистые выгоды.

16. После обретения африканскими странами независимости разочаровывающие результаты от притока ПИИ (с точки зрения занятости, налоговых поступлений и валютных доходов) привели к принятию ряда мер государственного вмешательства, включая национализацию существующих предприятий и оборудования, что объяснялось не только стремлением увеличить реинвестируемую прибыль и содействовать налаживанию экономических связей в местной экономике, но и желанием утвердить национальный суверенитет в политически важных и стратегических секторах экономики, включая природные ресурсы. Результаты таких мер вмешательства были смешанными. Многие государственные предприятия имели высокие издержки и низкую производительность, ложась бременем на государственные финансы, и во многих случаях использовались в качестве канала для направления ренты группам и отдельным лицам, которым благоприятствовала политическая власть. Вместе с тем ряду стран все же удалось обеспечить более эффективное использование своей первоначальной ренты благодаря сочетанию мер государственного вмешательства и рыночных стимулов, в том числе в области ПИИ. Примерами в этом отношении могут служить Ботсвана и Маврикий.

17. В последнее время резкое увеличение притока ПИИ в добывающий сектор некоторых африканских стран способствовало оживлению экономического роста и было расценено в качестве потенциального источника расширения занятости и увеличения государственных доходов и валютных поступлений, а также в качестве катализатора более диверсифицированной индустриализации. Высказывался также значительный оптимизм по поводу того, что поведение корпораций и рыночные условия являются, если и не совсем благоприятными, то, по крайней мере, более положительными, чем в прошлом.

18. В горнодобывающем секторе изменения в нормативных положениях способствовали неизменному сокращению доли участия государства. Хотя такие изменения осуществлялись в ходе различных этапов, их смысл заключался в том, чтобы в государственной политике сделать акцент на получение налоговых поступлений, при этом основным инструментом выступала приватизация. В условиях видимого отсутствия местных предпринимателей, которые могли бы взять в свои руки бывшие государственные предприятия, все больший упор делался на привлечение нового рискованного капитала иностранных горнодобывающих компаний. Для этого были внесены дальнейшие изменения в юридические, трудовые, финансовые и налоговые нормативные положения, с тем чтобы привести их в соответствие с корпоративными целями. В свою очередь правительства ожидали получить "справедливую" долю возросшей ренты, создаваемой в данном секторе.

19. В результате этих реформ Африка, безусловно, стала гораздо более "привлекательной" для размещения ПИИ в горнодобывающем секторе, что заставило некоторых наблюдателей начать высказывать предостережения о новой "борьбе" за африканские природные ресурсы. В любом случае успешное привлечение ПИИ может быть лишь одним из аспектов. При разработке стратегий, направленных на оптимальное использование этих активов, правительства, как правило, имеют в виду широкий круг экономических задач: начиная от максимального увеличения удерживаемых в местной экономике доходов и налаживания прямых и обратных связей с остальной экономикой и заканчивая передачей технологии, созданием рабочих мест и сведением к минимуму экологического ущерба и социального воздействия (включая ожидание того, что компании, независимо от их принадлежности, будут принимать меры для компенсации возникающего ущерба).

20. Согласование этих интересов с коммерческими целями горнодобывающих транснациональных корпораций (ТНК) является далеко не простой задачей. На одном уровне правительства также заинтересованы в максимальном увеличении экспорта и

налоговых поступлений, в частности в качестве способа, позволяющего устранить потенциально непреодолимые ограничения, касающиеся сбережений и платежного баланса, для ускорения экономического роста на ранних этапах развития. Однако использование ПИИ означает, что правительствам придется увязывать свои ожидания с интересами промышленности. В этом процессе правительства неизбежно сталкиваются не только с необходимостью принятия компромиссных решений в отношении поддержки других секторов, но и со стимулами, которые предоставляют другие страны для привлечения инвестиций. Поэтому в горнодобывающем секторе, причем, возможно, в большей степени, чем в какой-либо другой отрасли, наблюдается целый ряд довлеющих факторов, проявляющихся при согласовании условий размещения инвестиций, и концептуально различные налоговые режимы, призванные согласовать интересы соответствующих сторон.

21. Вместе с тем с точки зрения принимающей страны для оценки результатов реформ и стимулов, использовавшихся для привлечения ПИИ, правительствам следует сопоставить их с желаемыми результатами, о которых говорилось выше. Для этого тем, кто занимается разработкой политики, следует ответить на ряд основополагающих вопросов, не ограничивающихся ПИИ в добывающих секторах, в частности относительно вероятных масштабов положительного сопутствующего воздействия и экономических связей, созданных ПИИ, и возможностей отечественных компаний использовать полученные выгоды; вероятности и степени увеличения зависимости от импорта и репатриации прибыли; возможного влияния на издержки и рентабельность отечественных компаний; и потенциальных проблем для создания будущих поколений национальных компаний после того, как ТНК займут доминирующее положение.

22. В случае добывающих отраслей некоторые наблюдатели уже описывают конкуренцию в предоставлении стимулов как "проклятие победителя", поскольку конкуренция за привлечение инвестиций среди принимающих стран может вызвать "гонку на износ" как с точки зрения более статических аспектов в форме недополученных налоговых поступлений, так и с точки зрения отказа от возможных вариантов политики, которые необходимы для обеспечения более динамичного долгосрочного роста. Безусловно, налоговые льготы, предоставляемые горнодобывающим ТНК, связаны с непосредственными издержками в форме сокращения государственных доходов. Поэтому, и в особенности с учетом ограниченного влияния ПИИ в этом секторе с точки зрения расширения занятости и формирования экономических связей, многое, как представляется, будет зависеть от существенного увеличения государственных поступлений в более долгосрочной перспективе.

23. Недавний опыт ряда африканских стран, в горнодобывающем секторе которых в последнее время были налажены связи прибыль-инвестиции-экспорт с упором на привлечение ПИИ, свидетельствует о том, что до настоящего времени компромиссные решения не отвечали интересам этих принимающих стран с учетом доходов, которые фактически они получали от экспортного бума, и в особенности с учетом экологических и социальных издержек. Однако аналогичный вывод, как представляется, можно сделать также в отношении более недавнего опыта расширения нефтегазовых секторов в Африке.

24. Таким образом, в условиях растущего спроса на энергоресурсы, металлы и руды главная задача для директивных органов африканских стран с богатыми ресурсами, как представляется, заключается в нахождении путей, позволяющих избежать давних проблем анклавного типа развития при максимальном увеличении выгод от этого сектора и сведении к минимуму соответствующих издержек. Это, вероятно, должно включать отказ от нынешнего секторального подхода к привлечению ПИИ и переход к комплексному подходу с упором на вкладе данного сектора в достижение гораздо более широких целей развития благодаря налаживанию прямых и обратных связей с остальной экономикой, включая развитие обрабатывающих видов деятельности с более высокой добавленной стоимостью.

Переосмысление подходов к политике, с тем чтобы ПИИ вносили вклад в развитие Африки

25. Переосмысление роли ПИИ в более широком контексте развития Африки позволяет сделать три основных вывода, которые могут помочь продумать альтернативные направления политики. Во-первых, подход к привлечению ПИИ с помощью более значительного открытия страны и сокращения участия государства не только дает основание для серьезных эмпирических оговорок, но и отвлекает внимание от более основополагающих факторов, определяющих потоки ПИИ, таких, как размер и рост рынка, динамизм промышленного сектора и развитие инфраструктуры.

26. Во-вторых, в Африке так же, как и в других регионах, имевшие место в прошлом потоки ПИИ, по всей видимости, оказывают влияние на нынешние и будущие потоки, а их возможность превращения в самоподдерживающийся динамичный инвестиционный процесс, положительно влияющий на показатели производительности, зависит от формирования взаимодополняющих связей с внутренними инвестициями как в частном, так и в государственном секторе. Отсутствие существенного оживления капиталовложений со времени долгового кризиса, ограничено стимулирующее воздействие ПИИ на внутренние инвестиции, случаи бегства капитала и тот факт, что отношение ПИИ к валовым вложениям в основной капитал в Африке приблизительно

соответствует средним показателям по развивающимся странам, - все это указывает на то, что большинству стран региона не удалось за последние 20 лет наладить комплекс таких взаимосвязей.

27. В-третьих, недавнее резкое увеличение притока ПИИ в некоторых странах, главным образом в обрабатывающих секторах, не должно рассматриваться как свидетельство того, что открытие африканских стран для международных деловых кругов может привести к быстрому "экономическому возрождению" во всем регионе. Зависимость устойчивого экономического роста от сырьевого сектора принесла смешанные результаты в прошлом; отчасти это было связано с тем, что периоды бума в сырьевом секторе, как правило, были короче последующих спадов и такие бумы, в особенности при ненадлежащем управлении, оказывали деформирующее воздействие на другие производственные секторы экономики. Поэтому даже если сырьевые рынки обещают африканским производителям более благоприятные перспективы, все равно требуются меры политики, направленные на устранение тех же самых недостатков в функционировании рыночных механизмов и структурных ограничений, которые сдерживали диверсификацию экономики в прошлом.

28. В нынешних условиях и при проведении политики, отдающей предпочтение внешней, а не внутренней интеграции, ПИИ, как правило, будут усиливать процесс развития анклавного типа. Кроме того, просто перечисление примеров более высокой рентабельности ПИИ в Африке в качестве свидетельства упущенных инвестиционных возможностей может служить ложным ориентиром для тех, кто занимается разработкой политики. Такие данные лишь свидетельствуют о том, что с точки зрения компании ПИИ притягиваются в секторы с высоким риском и возможностью получения существенной ренты, с точки же зрения страны они означают, что ПИИ являются дорогостоящим способом финансирования развития, который может принести выгоды в краткосрочном плане, если он обеспечивает существенные государственные поступления, но который в более долгосрочном плане может быть оправдан только в том случае, если он способствует налаживанию взаимосвязей с остальной экономикой, а также получению ощутимых технологических сопутствующих выгод и расширению занятости. Однако пока этого не наблюдается.

29. Таким образом, существует настоятельная необходимость в переосмыслении упора, сделанного на привлечение ПИИ, и переходе к более сбалансированному стратегическому подходу, учитывающему условия и задачи африканских стран. Для этого правительства должны иметь возможность использовать широкий круг различных мер в соответствующей последовательности в целях мобилизации инвестиций и диверсификации экспорта путем увеличения доли нетрадиционных статей экспорта. Такие меры будут направлены на увеличение прибыли сверх того уровня, который

позволяет достичь рыночная конкуренция, а также улучшение координации инвестиционных решений в отношении взаимодополняющих видов деятельности, в том числе благодаря обеспечению эффективного корпоративного управления среди местных компаний. Таким образом, ключевая роль в данном отношении отводится стратегической промышленной политике, хотя это понятие исчезло из обыденной лексики на уровне политики.

30. С этой точки зрения ключевой вопрос для директивных органов африканских стран заключается в том, каким образом можно обеспечить оптимальное управление выгодами и издержками, связанными с притоком ПИИ, для дополнения более широких усилий по укреплению связей прибыль-инвестиции-экспорт, причем таким образом, чтобы это способствовало углублению внутренней интеграции. И в данном случае, если предоставить это рыночным силам на основе стандартных рецептов быстрой либерализации в надежде на привлечение ПИИ, то не будут достигнуты цели экономического развития и не удастся максимально использовать возможные потенциальные выгоды от притока ПИИ. Так, даже если выгоды от притока ПИИ могут быть получены сразу, что далеко не так, а издержки являются минимальными, что мало вероятно, то директивным органам все равно необходимо учитывать более долгосрочные издержки, которые могут возникнуть в результате отказа от пространства для маневра в политике, необходимого для последующих усилий в области индустриализации и диверсификации. Не существует жестких и готовых правил, и соответствующие меры политики должны адаптироваться к конкретным обстоятельствам. В зависимости от этих обстоятельств страна может счесть целесообразным ограничить или даже прекратить ввоз ПИИ, если они будут угрожать зарождающимся компаниям или подрывать поддержку, оказываемую правительствами таким компаниям для достижения размера и технологического уровня, необходимых для того, чтобы они стали конкурентоспособными. В других случаях может оказаться целесообразной политика открытых дверей с некоторыми ограничениями, а в некоторых ситуациях страна может даже счесть уместным использовать ряд стимулов для привлечения ПИИ в предпочтительные секторы.

31. Для принятия такого более стратегического подхода к ПИИ директивные органы должны иметь полное представление об инструментах политики, которые использовались в прошлом, и оценивать целесообразность их использования применительно к нынешним условиям. К таким инструментам относятся ограничения для ввоза инвестиций, барьеры для враждебных поглощений, предельные уровни участия в капитале, дифференцированное налогообложение, требования к производственной деятельности, связанные с экспортом и местными закупками, и т.д. Однако никакие из этих мер не могут успешно использоваться изолированно, и директивным органам следует принять более

комплексный подход к определению того, каким образом данные инструменты могут быть увязаны с другими мерами, содействующими достижению целей развития и адаптированными к местным условиям, и дополнять такие меры. В данном случае программы технической помощи могут сыграть ценную роль в информировании директивных органов о полном наборе возможных инструментов и их вероятной эффективности.

32. Как было отмечено выше, некоторые из наиболее неотложных задач политики, связанных с притоком ПИИ в Африке, касаются добывающего сектора, в котором связи инвестиции-прибыль по-прежнему в значительной степени характеризуются внешней ориентацией, процесс модернизации является ограниченным и не были достигнуты цели диверсификации. Ряд стран с богатыми минеральными ресурсами, в частности в Латинской Америке, которые осуществили либерализацию и в которых ослабление норм, регламентирующих вопросы собственности, дополнялось принятием благоприятного налогового и регулирующего режима, а бум в секторе природных ресурсов сопровождался незначительным позитивным сопутствующим воздействием и налаживаем экономических связей, уже пересматривают свои нормативные положения, касающиеся функционирования горнодобывающего сектора, с учетом более широких целей в области развития. Некоторые африканские страны также приступили к переоценке. Уроки, вытекающие из этого опыта, должны тщательно оцениваться и учитываться другими странами, рассчитывающими получить выгоды от развития своих добывающих секторов.

33. В среднесрочной перспективе обращение вспять процесса преждевременной деиндустриализации, наблюдавшегося на протяжении последних двух десятилетий, является средством, позволяющим переориентировать ресурсы с традиционных видов деятельности с низкой производительностью на другие секторы и привлечь более динамичные виды ПИИ в Африку. Это может быть осуществлено только в том случае, если во всем регионе будет налажен более устойчивый процесс внутреннего накопления на основе более тесной сети связей между сельской и городской экономикой, между секторами и между производством потребительских и промежуточных товаров и средств производства. Привлечение ПИИ для проникновения в международные производственные сети может быть одним из возможных вариантов в определенных условиях, в том числе в контексте зон экспортной переработки. Однако плохие результаты развития таких зон в Африке, включая опасность анклавного развития, означают, что директивным органам следует пристально следить за их функционированием, учитывая в полной мере, в частности, влияние, которое оказывают ПИИ, привлекаемые для развития таких производственных сетей, на платежный баланс, и должны с самого начала разработать меры, направленные на снижение высокой доли импорта в такой деятельности. Безусловно, для создания отечественного потенциала по-прежнему необходимо

использовать дифференцированный тариф, требования к производственной деятельности и соответствующие стимулы. В этой связи требуется более сбалансированная оценка успешного опыта стран Восточной Азии в области ПИИ для извлечения соответствующих уроков. Такой опыт включает значительную диверсификацию, а также, в частности, в наиболее успешных случаях, меры, направленные на обеспечение соответствия деятельности ТНК более широким целям, касающимся перевода прибыли и состояния платежного баланса, технологической модернизации и уровня контроля за монополиями, - все эти меры относятся к инструментам управляемой интеграции в глобальную экономику.

34. Эффективная стратегическая торговая и инвестиционная политика, направленная на поощрение диверсификации путем расширения экспорта по нетрадиционным статьям, может дополняться усилением акцента на региональных механизмах. Несмотря на укрепление многосторонней торговой системы, в последние годы повышается значение региональных торговых механизмов (РТМ), число которых увеличивается. Как показывают исследования, проведенные секретариатом ЮНКТАД, такие механизмы, вероятно, оказывают значительное воздействие на расширение торговли в регионах развивающихся стран в целом, и в частности в африканских странах к югу от Сахары, способствуя развитию как внутрирегиональной торговли, так и торговли с третьими странами. С учетом значения размера рынка для потенциальных иностранных инвесторов, как представляется, такие механизмы, вероятно, могут также способствовать привлечению ПИИ в Африку. Однако в этом контексте более важное значение имеет процесс региональной интеграции, чем создание более крупных рынков. Региональное сотрудничество может содействовать повышению финансовой стабильности, укреплению координации политики, улучшению планирования развития инфраструктуры и обеспечению более динамичного промышленного развития, - все это может способствовать созданию более благоприятного инвестиционного климата для национальных и иностранных компаний.

35. Хотя ПИИ вряд ли будут играть ведущую роль на начальных этапах региональной интеграции, в особенности в африканских странах к югу от Сахары, региональный диалог и усилия по формированию консенсуса должны с самого начала охватывать соответствующие вопросы политики. Такие вопросы могут включать согласование нормативных положений и мер, обеспечение выполнения контрактов, налоговые и другие стимулы, контроль за корпоративной практикой в отношении трансфертных цен, вопросы ухода от уплаты налогов и т.д. Хотя каждая страна должна самостоятельно определять наиболее подходящую для нее систему стимулов, достижение определенной согласованности в отношении характера и размеров налоговых и других стимулов, вероятно, отвечало бы интересам африканских стран; заключение регионального соглашения могло бы стать

особенно ценной исходной основой, поскольку именно в данной области правительства принимающих стран, вероятно, выдвигают расточительные предложения в надежде на привлечение ТНК.

36. До настоящего времени международная повестка дня в области ПИИ охватывала такие вопросы, как придание "большого импульса" либерализации правил, касающихся ПИИ, принятие национального режима и отмена мер по оказанию стратегической поддержки отечественным компаниям. Поэтому в международной торговой и финансовой системе сформировался определенный консенсус относительно контроля за действиями суверенных государств путем рекомендации использования узкого и единообразного набора приемлемых инструментов политики. Для многих африканских стран данный подход был предложен в виде условий, которыми сопровождалось выделение многосторонних кредитов, и, хотя процесс, связанный с подготовкой документов о стратегиях сокращения масштабов нищеты, способствовал расширению и индивидуализации диалога по вопросам политики в некоторых областях, в отношении ПИИ упор по-прежнему явно делался на поощрение открытия стран для доступа иностранных компаний в качестве одного из аспектов рационального управления. Развивающимся странам рекомендовалось также содействовать либерализации операций по счету движения капитала, а если и использовать инструменты контроля за движением капитала, то лишь в исключительных обстоятельствах. В контексте многосторонних торговых переговоров они согласились с тем, что владельцы интеллектуальной собственности должны монополизировать доступ с помощью применяемых на международном уровне правил в отношении защиты интеллектуальной собственности, но в то же время они согласились с ограничениями в отношении рамок своей собственной политики как на этапе переговоров до обоснования иностранных компаний в стране, так и на этапе после размещения инвестиций, а в тех случаях, когда такие инвестиции связаны с торговлей, они согласились с тем, что меры политики будут регулироваться международными нормами. В ходе двусторонних и региональных торговых переговоров с участием африканских стран во многих случаях были предприняты усилия пойти дальше соглашений, заключенных на многостороннем уровне, в надежде на то, что открытый подход сам по себе создаст условия, благоприятствующие наиболее эффективному распределению ресурсов, причем независимо от того, осуществляется ли открытие на взаимной основе или нет. Предполагается, что увеличится приток ПИИ и технологии в развивающиеся страны, однако, если этого не произойдет, ничего не поделаешь.

37. Ни одна из этих мер не привела к значительному изменению условий участия африканских стран в международном разделении труда таким образом, чтобы это принесло реально ощутимый результат. Кроме того, в отличие от совпадения мнений в

отношении ПИИ все шире признается, что выгоды и издержки, связанные с ПИИ, определяются спецификой стран и секторов и что меры, направленные на привлечение иностранных компаний, должны приниматься только после всестороннего изучения и оценки всех аспектов внешнего воздействия, оказываемого ПИИ.

38. Если же признать, что ПИИ следуют за успехом, а не создают его, то такие выгоды вряд ли материализуются при отсутствии возможностей для разработки эффективных промышленных стратегий, способных содействовать формированию и укреплению потенциала отечественных компаний, повышению нормы внутренних инвестиций и диверсификации путем расширения нетрадиционных видов деятельности. С этой точки зрения меры на международном уровне должны обеспечивать сохранение достаточного пространства для маневра в политике в целях гарантирования долгосрочных экономических перспектив для Африки. Непосредственной задачей является составление полного перечня инструментов, которые по-прежнему имеются в распоряжении директивных органов и позволяют им эффективно управлять издержками и выгодами, связанными с размещением ПИИ, в соответствии с более широким кругом целей в области развития.

39. Это также предполагает довольно другой подход к согласованию политики, ориентированный прежде всего на цели развития, а не на инструменты политики. Недавно в докладе комиссии, возглавляемой Блэром, было признано, что качество государственного вмешательства зависит от крепкого местного государственного потенциала и что необходимо отказаться от принимавшихся в прошлом мер, подрывавших такой потенциал, и перейти к более творческому и гибкому подходу в целях поощрения долгосрочного роста на основе конкретного набора мер с учетом специфики стран.

40. В этой связи, возможно, целесообразно напомнить, что в одном из предыдущих докладов по Африке секретариат ЮНКТАД отмечал, что африканские страны безотлагательно нуждаются в удвоении объема помощи и сохранении ее на этом уровне в течение 10 лет для мобилизации внутренних сбережений и инвестиций и налаживания благотворного процесса экономического роста и развития, что способствовало бы привлечению потоков частного капитала и сокращению зависимости от помощи в более долгосрочной перспективе. Эта рекомендация перекликается с подготовленным впоследствии докладом Седильо по вопросам финансирования развития, и аналогичный вывод был сделан в более недавних докладе по Африке, подготовленном комиссией под руководством Блэра, и докладе Сейчса по ЦРДТ. В сочетании со списанием долга такая поддержка должна обеспечить африканским странам необходимый "большой толчок", для того чтобы разорвать порочный круг низких темпов роста и увеличивающейся нищеты.

Цель подобного импульса как раз и заключается в том, чтобы содействовать налаживанию благотворного цикла экономического роста, который основывается на взаимоподкрепляющих связях между увеличением доходов, сбережений, инвестиций и экспорта и в рамках которого ПИИ могли бы также играть конструктивную роль в восполнении недостающих ресурсов и укреплении технологического потенциала.
