

Distr.
GENERAL

E/C.10/1994/4
28 March 1994
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ТРАНСНАЦИОНАЛЬНЫМ КОРПОРАЦИЯМ
Двадцатая сессия
Женева, 2-11 мая 1994 года
Пункт 4 предварительной повестки дня*

РОЛЬ ТРАНСНАЦИОНАЛЬНЫХ КОРПОРАЦИЙ В СФЕРЕ УСЛУГ

Расширение прямых иностранных инвестиций в сфере услуг и торговли услугами

Доклад секретариата ЮНКТАД

РЕЗЮМЕ

В результате растущего понимания руководителями значимости услуг для роста и развития и того, что диспропорции в этом секторе ведут к значительным издержкам, многие страны в настоящее время осознают возможность получения ощутимых экономических выгод от повышения конкурентоспособности их сервисных секторов и необходимость открытия при этом отечественных рынков для внешней конкуренции. В настоящем докладе рассматривается опыт, накопленный в этой области, с использованием в значительной степени результатов совместного проекта ЮНКТАД/Всемирного банка/ПРООН по техническому сотрудничеству в области расширения прямых иностранных инвестиций в сфере услуг и торговли услугами (ЭФДИТС), а также с учетом предшествующей деятельности в этой области, и предлагаются возможные направления политики для стран, стремящихся к либерализации их сервисных секторов, с учетом возможной коллизии задач в области политики, стоящих перед странами.

* E/C.10/1994/1.

СОДЕРЖАНИЕ

		<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ВВЕДЕНИЕ	.....	1 - 5	3
I. РОСТ И РАЗВИТИЕ СФЕРЫ УСЛУГ	.....	6 - 12	4
II. ЭФФЕКТИВНОСТЬ И КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ СЕРВИСНЫХ СЕКТОРОВ	.....	13 -	
18		6	
A. Нормативное регулирование	.....	14 - 16	7
B. Рыночная конкурентоспособность и эффективность распределения и производства	.....	17 - 18	8
III. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОПЕРАЦИИ В СФЕРЕ УСЛУГ: СОКРАЩЕНИЕ БАРЬЕРОВ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ УСЛОВИЙ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ	.....	19 -	
36		8	
A. Инструменты, ограничивающие международные операции в сфере услуг	.....	20 - 27	9
B. Сокращение барьеров для международных операций в сфере услуг	.....	28 - 30	11
C. Односторонняя или многосторонняя либерализация? ...	.....	31 - 36	12
IV. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ПРОЕКТОВ НА МЕСТАХ	.....	37 -	
76		13	
A. Обусловленные диспропорциями издержки	.....	38 - 48	14
B. Сервисные комплексы	.....	49 - 54	17
C. Расширение макроэкономических целей	.....	55 - 57	19
D. Этапы реформы политики	.....	58 - 65	20
E. Необходимость политического консенсуса	.....	66 - 73	23
F. Взаимодополняемость антитрестовской политики и политики в области конкуренции	.....	74 - 76	25
ВЫВОДЫ	.....	77 - 81	26
Приложение. Проект ЭФДИТС	.....		29

E/C.10/1994/4

Russian

Page 3

/...

ВВЕДЕНИЕ

1. На своей девятнадцатой сессии (E/1993/30, глава IV, пункт 7) Комиссия по транснациональным корпорациям просила Генерального секретаря представить Комиссии на ее двадцатой сессии доклад об опыте, накопленном в области либерализации прямых иностранных инвестиций в сфере услуг, на основе данных, полученных в ходе осуществления совместного проекта ЮНКТАД/Всемирного банка/ПРООН по техническому сотрудничеству в области расширения прямых иностранных инвестиций в сфере услуг и торговли услугами (ЭФДИТС). Настоящий доклад был подготовлен Программой по транснациональным корпорациям во исполнение этой просьбы.

2. Последние события в области политики и заявления свидетельствуют о том, что в значительном числе развивающихся стран ширится понимание того, что здоровый и развивающийся сектор услуг имеет решающее значение для развития развивающихся стран. Это касается прежде всего услуг производственного и инфраструктурного характера, имеющих жизненно важное значение для эффективности и производительности различных секторов экономики. Ширится также понимание того, что быстрое развитие индустрии услуг требует финансовых, технических и людских ресурсов, которые не всегда имеются в развивающихся странах. Индустрия услуг может испытывать нехватку капитала в силу того, что национальные экономические приоритеты требуют перераспределения таких ресурсов в другие секторы (например, сельское хозяйство или обрабатывающая промышленность) или лишь потому, что в данной стране их просто не хватает. Доступ к технологии может быть ограничен вследствие нередкого наличия в индустрии услуг монополистических или олигополистических структур, обуславливающих безынициативность компаний, действующих в этой отрасли. Людские ресурсы могут быть недостаточными в силу того, что наиболее квалифицированные работники в той или иной стране, как правило, устраиваются на работу в других секторах, где вознаграждение за труд является более высоким. Наконец, ширится также понимание того, что вклад сектора услуг в процесс экономического развития может быть увеличен за счет повышения эффективности существующей инфраструктуры; именно этому аспекту в значительной степени посвящен настоящий доклад.

3. Как вытекает из этих замечаний, ширится понимание того, что повышение конкурентоспособности индустрии услуг представляет собой один из важных способов ликвидации многих узких мест и что в ряде отраслей необходимо создать условия для того, чтобы иностранные поставщики услуг могли конкурировать с отечественными поставщиками услуг как посредством инвестиций, так и посредством торговли, что будет одной из составных частей этого сдвига в политике. Иностранные присутствия на рынке услуг осуществляется главным образом за счет прямых иностранных инвестиций, поскольку услуги, как правило, не являются объектом трансграничных коммерческих операций. Многие развитые и развивающиеся страны принимают в этой связи (обычно в одностороннем порядке) меры либерализации, направленные на обеспечение сбалансированности между усилением конкурентной борьбы (в том числе за счет прямых иностранных инвестиций, а также торговли) и обеспечением защиты сервисной индустрии на основе соответствующего нормативного регулирования в интересах повышения эффективности отечественной сервисной индустрии. Так, ряд стран делают то, что всего лишь десять лет назад казалось бы немыслимым: они открывают доступ транснациональным корпорациям, например, в их финансовый, авиатранспортный, телекоммуникационный и коммунальный секторы. В то же время углубляется понимание

того, что либерализация должна готовиться и осуществляться продуманно с учетом характерных особенностей и роли различных отраслей сферы услуг и существующего в странах положения 1/.

4. С учетом вышесказанного Программа ЮНКТАД по транснациональным корпорациям и Всемирный банк при финансовой поддержке ПРООН приступили к осуществлению экспериментального проекта по технической помощи, посвященного вопросам либерализации прямых иностранных инвестиций и международной торговли услугами в развивающихся странах. Проект под названием "Расширение прямых иностранных инвестиций в сфере услуг и торговли услугами" (ЭФДИТС) (см. добавление 1) был до сих пор связан с подготовкой издания, озаглавленного "Liberalizing International Transactions in Services: A Handbook" ("Либерализация международных операций в сфере услуг: Пособие") (ST/CTC/167), и с осуществлением проектов на местах в Тунисе, Уганде и Уругвае. Данное пособие представляет собой первый документ, содержащий всесторонний анализ инструментов, используемых странами для регулирования и ограничения доступа на рынок и национального режима иностранных поставщиков услуг на их рынках. В нем также содержатся указания для руководителей в отношении проблем, которые необходимо учитывать в процессе либерализации. Осуществляемые на местах проекты направлены на практическую реализацию некоторых из содержащихся в пособии рекомендаций.

5. Настоящий доклад представляет собой попытку сделать предварительные выводы из проекта ЭФДИТС с учетом уже проделанной в этой области работы 2/. Помимо настоящего введения, доклад содержит четыре главы. В главе I содержится резюме эмпирических выводов и положений в отношении растущего вклада услуг в рост и экономическое развитие, причем внимание уделяется характеру воздействия различных видов услуг. В главе II излагаются некоторые вопросы в связи с понятием эффективности индустрии услуг, включая роль нормативного регулирования и значимость внутренней и международной либерализации рынков. В главе III рассматриваются некоторые ключевые инструменты, используемые для регулирования деятельности иностранных поставщиков услуг на национальных рынках; в этой главе также рассматриваются выгоды и недостатки односторонней и многосторонней либерализации. В главах II и III основное внимание уделяется необходимости обеспечения сбалансированности между повышением конкурентоспособности сервисных секторов и определением надлежащей роли нормативного регулирования. В главе IV излагаются выводы из практической деятельности. Основное внимание в этой главе доклада уделяется определению тех шагов, которые страны могут пожелать принять в целях повышения эффективности их сервисных секторов за счет повышения конкурентоспособности этих секторов на основе макроорганизационных и секторальных реформ.

I. РОСТ И РАЗВИТИЕ СФЕРЫ УСЛУГ

6. В настоящее время растущая значимость услуг в экономике как развитых, так и развивающихся стран не требует доказательств. За последнее десятилетие доля услуг в валовом внутреннем продукте (ВВП) увеличилась практически во всех странах, а доля занятых в этом секторе возрастила еще более последовательно. За период 1965-1990 годов, например, доля услуг в ВВП во всех развивающихся странах в среднем возросла с 40 до 47 процентов. Аналогичный показатель в развитых странах за этот же период вырос с 54 до 61 процента 3/.

7. Рост в секторе услуг в последнее время во многом отражает продолжающуюся трансформацию методов и результатов хозяйственной деятельности 4/. Что касается методов хозяйственной деятельности, то наблюдается постоянно растущая зависимость производителей промышленной и сельскохозяйственной продукции от растущего числа промежуточных сервисных ресурсов, используемых в других циклах производства и производимых либо самими компаниями-потребителями или закупаемых у специализированных поставщиков услуг. К числу таких производственных услуг относятся такие услуги, как транспорт, финансы, страховое дело, научные исследования и опытно-конструкторские разработки, изучение рынка, маркетинг и реклама. Они имеют все более решающее значение для эффективного функционирования других секторов и общего уровня конкурентоспособности экономики.

8. Наличие прочной зависимости между производственными услугами и уровнем конкурентоспособности других секторов установлено относительно давно. Саймон Кузнец отметил, что увеличение производительности в обрабатывающем и сельскохозяйственном секторах многих промышленных стран в период подъема связано на самом деле с совершенствованием транспортной и сбытовой инфраструктуры этих стран 5/. Из этого замечания следует, что неразвитость инфраструктуры производственных услуг может привести к значительным экономическим издержкам. Например, неэффективная инфраструктура оптовой торговли и транспорта может приводить к нарушениям поставок сельскохозяйственных продуктов из районов производства на рынки, усугубляя тем самым нехватку продовольствия; а инвестиционный бум может оказаться безрезультатным вследствие неадекватности вспомогательных услуг, включая неудовлетворительное состояние дорожной сети, недостатки в снабжении водой или электричеством или ненадежную телефонную сеть. Тем не менее подлинно новым явлением в развитии производственных услуг, безусловно, является не столько наличие упомянутой взаимосвязи, сколько тот факт, что доля таких услуг в процессе производства растет по сравнению с долей других вводимых ресурсов, а число и степень сложности этих услуг быстро увеличиваются.

9. В целом рост значимости производственных услуг имеет два аспекта – их рост и развитие. Рост спроса на производственные услуги ведет к созданию новых рабочих мест и новой добавленной стоимости в этих секторах. Производственные услуги могут укреплять или сдерживать развитие других видов услуг и других секторов экономики в зависимости от их эффективности и наличия.

10. Рост сектора услуг отражает также изменения в структуре потребления. Отчасти это свидетельствует о росте дохода. С развитием экономики растет доля дохода, который может использоваться не только для оплаты основных потребностей – продовольствия, одежды и жилья, но и для приобретения других благ, большая часть которых представляет собой услуги: школьное образование, медицинское обслуживание и т.д. Но и в этой области также имеются общие экономические связи. Неэффективная поставка потребительских услуг, как правило, приводит к повышению потребительских цен и ведет к снижению качества потребления. Это ведет к снижению благосостояния потребителей, уменьшению спроса на другие товары и услуги и, в свою очередь, к уменьшению ВНП и возможностей в области занятости в связи с таким неудовлетворенным спросом.

11. Повышение значимости услуг для роста и развития развивающихся стран затрагивает как внутренние, так и международные операции:

а) услуги могут представлять собой важный источник экспорта и инвалютных поступлений. Так, значительное число развивающихся стран уже получают существенные инвалютные поступления от динамичной индустрии туризма, переводов рабочих-экспатриантов (что представляет собой одну из форм экспорта услуг) или экспорта транспортных услуг. Египет, например, в качестве главных источников экспорта упоминает "четыре столпа", три из которых являются услугами и перечислены ниже в порядке значимости: временные рабочие-мигранты, туризм, нефть и плата за пользование Суэцким каналом. Некоторые развивающиеся страны даже создают базу для экспорта трудоемких услуг: Индия, Филиппины, Тунис и другие страны – в области программного обеспечения; Мексика, Бразилия, Республика Корея и другие страны – в области строительства и инженерных работ; а Сингапур – в области биотехнологии;

б) международные поставки услуг могут быть одним из крупных способов получения и развития технологии. Многие страны развивают туризм при помощи иностранных гостиничных сетей, иностранных авиалиний и других иностранных поставщиков услуг. Помимо предоставления нового капитала и дополнительных возможностей они привносят необходимую сервисную технологию. В качестве примера в области строительства и инженерного дела можно назвать ряд мексиканских компаний, которые смогли приобрести технологию у иностранных подрядчиков в ходе первого этапа строительства метрополитена в Мексике. В последующем они смогли применять такую технологию для расширения метрополитена, а в последние годы и экспортировать аналогичные проекты для городов в других латиноамериканских странах;

с) признание наличия узких мест в системе производственного обслуживания и открытие национальных рынков для участия иностранных поставщиков услуг может позволить развивающимся странам избежать дорогостоящих мер по исправлению диспропорций и укрепить процесс внутреннего развития. В последние годы, например, многие развивающиеся страны признали необходимость открытия их телекоммуникационных секторов для участия иностранных поставщиков с учетом колоссальной суммы средств, необходимых для модернизации имеющихся у них сетей, и значительных издержек для внутренних производителей, вызванных отсутствием эффективных сетей.

12. В целом новое понимание роли услуг в процессе роста и развития наблюдается во всех странах, и в развивающихся странах в особенности. Это новое понимание основано на более точной оценке связей между услугами и другими секторами, услугами и экономическим благосостоянием и услугами и внешними операциями страны.

II. ЭФФЕКТИВНОСТЬ И КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ СЕРВИСНЫХ СЕКТОРОВ

13. В большинстве стран многие сервисные сектора остаются объектом жесткого нормативного регулирования. Не удивительно, что в этих секторах действует один единственный производитель или, в лучшем случае, несколько производителей. Это происходит потому, что для многих сервисных секторов характерны (или были характерны) естественная монополия или отсутствие точной информации, требующие (или требовавшие) нормативного регулирования. К сожалению, отсутствие конкуренции в этих случаях также зачастую представляет собой главную причину сохранения дорогостоящих диспропорций и узких мест, характерных для многих сервисных секторов. Именно по этим причинам многие страны приступили к осуществлению в своих сервисных секторах усилий по либерализации, о которых говорилось выше.

A. Нормативное регулирование

14. Хотя соображения эффективности являются веским основанием для либерализации политики в отношении доступа на рынок поставщиков услуг, включая иностранных поставщиков услуг, ряд соображений, особенно соображений, связанных с экономическим развитием, и вероятность краха рынка могут оправдывать нормативное регулирование и применение ограничений. Вместе с тем, хотя характер рынка услуг зачастую действительно требует определенной степени нормативного регулирования по указанным причинам, процесс регулирования может быть не лишен недостатков. Могла полностью или частично измениться ситуация, обусловленная существовавшей некогда естественной монополией или отсутствием достоверной информации. Так, например, в секторе телекоммуникаций произошло резкое снижение стоимости технологии, приведшее к коренному изменению уровня и характера барьеров для выхода на этот рынок, в том числе в развивающихся странах. Точно так же растущая урбанизация населения в развивающихся странах и обусловленная ею крупная концентрация рынка может создавать все больше и больше трудностей для оптовых и розничных торговцев в использовании монопольного диктата в отношении разрозненных потребителей и приводить к уменьшению, если не к полной ликвидации необходимости регулирования цен на многие готовые товары и услуги. Вместе с тем устаревшие нормативные положения могут сохраняться в силу связей контрольных органов с курируемыми ими отраслями. Традиционные производители с большой неохотой идут на изменение системы нормативного регулирования их отраслей и не желают отказываться от той монопольной ренты, которую они зачастую получают в результате ограничения конкуренции. Тот контроль, который они осуществляют над процессом нормативного регулирования, может позволять им сохранять свои позиции на рынке, какими бы неэффективными они ни были.

15. Иными словами, руководители должны постоянно быть в курсе изменений и тщательно учитывать тот факт, что главной целью регулирования должно быть повышение благосостояния всех пользователей и потребителей регулируемого вида услуг, а не отдельных производителей. Следовательно, те правительства, которые подлинно заинтересованы в обеспечении более высокой эффективности услуг, должны зачастую учитывать необходимость либерализации рыночных отношений и повышения конкурентоспособности. Либерализация должна охватывать как открытие рынков для других отечественных производителей, так и привлечение иностранных поставщиков. Это обусловлено рядом причин, в том числе упомянутой выше нехваткой местных ресурсов, и тем фактом, что производителям многих видов услуг во все большей степени приходится прямо или косвенно конкурировать на мировых рынках. Например, туристические агентства в Танзании должны конкурировать с туристическими агентствами Кении, Таиланда или Индонезии; а на положение экспортёров в Уганде, конкурирующих с экспортёрами в Замбии или Зимбабве, оказывает воздействие уровень цен на транспортные услуги. Таким образом, стержневым вопросом политики для правительств становится вопрос о наиболее эффективном сочетании необходимого нормативного регулирования с дисциплиной рыночной конкуренции путем сокращения барьеров для доступа на рынок, в том числе доступа иностранных поставщиков посредством торговли или инвестиций.

16. В этой связи необходимо тщательно оценивать доводы в пользу сохранения барьеров для иностранного участия, например, доводы о нарождающейся промышленности или промышленной политике, доводы о протекционизме в целях сохранения платежного баланса или доводы об оптимальных тарифах и несовершенной или стратегической

конкуренции. Возможны ситуации, при которых цели в области развития будут считаться более важными по сравнению с задачами повышения статической эффективности. Например, в динамичном контексте может быть необходим тщательный учет долгосрочных выгод развития внутреннего потенциала в ключевых отраслях. Кроме того, заслуживает рассмотрения и вопрос о справедливом распределении выгод повышения эффективности (с тем чтобы предоставить компенсацию проигравшим, обеспечив при этом более выгодное положение передовиков). Таким образом, необходимо проводить серьезную оценку последствий либерализации с точки зрения процесса развития.

В. Рыночная конкурентоспособность и эффективность распределения и производства

17. Обусловленное либерализацией повышение эффективности может, как представляется, быть двух видов. Сокращение торговых барьеров приводит внутренние цены в соответствие с ценами мирового рынка и позволяет производителям осуществлять соответствующую корректировку сочетания потребляемых и производимых факторов. Отечественные производители, как правило, специализируются в тех отраслях, в которых их деятельность является наиболее эффективной (по сравнению с другими производителями), и используют такое сочетание потребляемых факторов (импортных или отечественных), которое обеспечивает им наибольший объем производства при заданной стоимости или наименьшую стоимость при данном объеме производства при прочих равных условиях. Общее благосостояние повышается лишь благодаря увеличению покупательной способности и объему производства за счет простого изменения состава факторов. Такое повышение эффективности по своей сути является статическим; оно представляет собой повышение эффективности распределения.

18. Однако процесс приспособления к либерализации никогда не бывает статичным. В условиях изменения факторных цен и появления новых конкурентов компании будут не просто корректировать сочетание потребляемых факторов или характер производимой продукции. Они будут стремиться соответствующим образом изменить формы хозяйственной деятельности и повысить производительность в целях сохранения своих позиций на рынке. Такое повышение эффективности обычно называется повышением эффективности производства. Сама по себе либерализация не обязательно ведет к прямому повышению производительности, обычно наблюдается косвенное повышение производительности под воздействием обусловленных либерализацией стимулов к развитию предпринимательства в условиях усиления конкурентной борьбы и развития и приобретения ноу-хау. Кроме того, к повышению производительности могут приводить такие факторы, как экономия масштаба, обусловленная увеличением производства в целях насыщения более обширного международного рынка, и нововведения и рост, вызванные повышением макроэкономической стабильности и доверия к государственной политике.

III. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОПЕРАЦИИ В СФЕРЕ УСЛУГ: СОКРАЩЕНИЕ БАРЬЕРОВ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ УСЛОВИЙ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ

19. Одной из особенностей международных операций в сфере услуг является отсутствие взаимозаменяемости между трансграничной торговлей и другими видами доставки иностранными поставщиками в отличие от торговли товарами. Доставка большинства видов услуг, являющихся предметом международной торговли, осуществляется

посредством прямых иностранных инвестиций, движения обслуживающего персонала в импортирующую страну или движения потребителей в экспортирующую страну. Чистая "трансграничная торговля" все же существует, однако она, как правило, ограничена несколькими видами услуг (преимущественно транспортными услугами, некоторыми видами телекоммуникационных услуг и рядом других услуг). Для большей части международной торговли услугами требуется использование одного из трех других перечисленных выше "способов доставки", зачастую в сочетании с другими способами. Это обусловлено необходимостью производства большинства видов услуг в то время и в том месте, где они потребляются.

A. Инструменты, ограничивающие международные операции в сфере услуг

20. Страны обычно ограничивают конкуренцию со стороны иностранных поставщиков услуг на внутренних рынках при помощи целого арсенала барьеров, имеющих более и менее ограничительный характер, которые охватывают четыре возможных способа доставки. Эти барьеры или инструменты защиты можно разбить на три общие группы: инструменты, регулирующие доступ на рынок иностранных поставщиков услуг; инструменты, регулирующие режим иностранных поставщиков; и инструменты, касающиеся общего нормативного режима сферы услуг. Первые две группы затрагивают непосредственно иностранных поставщиков услуг, тогда как последняя включает меры, оказывающие непреднамеренное, но зачастую значительное воздействие на доступ на рынок или режим таких поставщиков.

21. Значительная часть международных операций в сфере услуг осуществляется посредством прямых иностранных инвестиций. Поэтому вполне естественно, что многие наиболее значительные ограничения международных операций в сфере услуг представляют собой правила и положения, регулирующие такие инвестиции. Барьеры для доступа на рынок услуг, поставляемых посредством прямых иностранных инвестиций, зачастую осуществляются в виде общеэкономических и отраслевых запретов на иностранную собственность или ограничений на долю иностранного участия. Эти барьеры применяются все реже, хотя запреты в стратегических секторах еще сохраняются. Запреты и ограничения на участие транснациональных сервисных корпораций могут быть весьма дорогостоящими с точки зрения экономического благосостояния; в тех случаях, когда считается, что иностранный контроль в том или ином секторе недопустим, необходимо рассматривать другие альтернативы, например создание совместных предприятий. Опыт свидетельствует, что обычно можно найти менее ограничительную меру, удовлетворяющую целям защиты национальных интересов при одновременном выгодном использовании обусловленного прямыми иностранными инвестициями повышения эффективности.

22. Меры, ограничивающие национальный режим иностранных поставщиков, в нормативном регулировании прямых иностранных инвестиций встречается значительно чаще, чем прямые запреты доступа. К их числу относятся положения, ставящие иностранных поставщиков услуг в невыгодное положение за счет отказа в доступе к выгодным ценам на вводимые ресурсы и инвестиционным стимулам; применение в качестве условия предоставления инвестиционных стимулов оперативных требований, например целевых показателей по торговому балансу или экспорту; ограничения на внешнюю передачу финансовых ресурсов; и применение к иностранным компаниям налогового режима, отличающегося от режима, используемого в отношении отечественных компаний. Эти меры, зачастую осуществляемые в сочетании друг с другом, могут значительно изменять структуру сравнительных преимуществ для иностранных и отечественных компаний.

Довольно часто наличие оперативных требований, правил, касающихся внешней передачи финансовых средств, и дискриминационных налогов, идет вразрез со стимулами, применяемыми конкретно в целях привлечения прямых иностранных инвестиций. Политика недискриминации в отношении отечественных и иностранных инвесторов и различных отраслей практически всегда является более предпочтительной в том случае, если цель заключается в обеспечении более эффективного распределения ресурсов.

23. Даже в отсутствие политики ограничения доступа на рынок или непредоставления национального режима отечественный нормативный режим может не быть привлекательным для прямых иностранных инвестиций в сфере услуг. Общий нормативный режим, включая гарантию прав собственности (интеллектуальной и иной), положения, ограничивающие доступ на рынок и предпринимательскую деятельность в целом (например, положение о фидуциарной ответственности в финансовом секторе), и политика в отношении конкурентной борьбы могут содержать элементы, ставящие новых или иностранных поставщиков в невыгодное положение и ведущие к подавлению конкуренции на рынке.

24. Что касается движения рабочей силы, зачастую выполняющего роль вспомогательного по отношению к прямым иностранным инвестициям способа доставки услуг, то к числу инструментов, регулирующих доступ на рынок, относятся правила и положения, устанавливающие требования в связи с визами, видами на жительство, разрешениями на работу и профессиональными или ремесленными лицензиями. Хотя такие инструменты совершенно правомерно используются в контексте иммиграционной политики той или иной страны или в обеспечении качества профессиональных услуг (например, лицензирование врачей или адвокатов), возможны ситуации, в которых они будут являться крупными препятствиями в торговле услугами. Некоторые страны допускают временный въезд рабочих в целях уменьшения нехватки неквалифицированной рабочей силы, однако случаи, когда страны разрешают свободный поток поставщиков профессиональных услуг, довольно редки. Профессиональная, квалифицированная и специализированная работа зачастую жестко регулируется, а различия в национальных нормативных режимах значительно затрудняют международные операции в сфере профессиональных услуг. В некоторых странах применяются процедуры государственного лицензирования поставщиков профессиональных услуг, тогда как в других странах в отношении ассоциаций поставщиков профессиональных услуг используется система саморегулирования. Эти различия обусловливают необходимость либо стандартизации национальных требований в области лицензирования, либо создания механизмов взаимного признания профессиональной квалификации для целей лицензирования. Система частичного взаимного признания профессиональных квалификаций при лицензировании существует в ряде стран Европейского союза.

25. Ограничения, касающиеся национального режима рабочей силы, обычно включают правила, делающие проживание иностранных рабочих в принимающей стране более затруднительным по сравнению с отечественными рабочими. В отношении иностранных рабочих могут применяться ограничения на место проживания или передвижение в период проживания в принимающей стране, запрет на приезд с семьей, более высокие ставки налогообложения по сравнению с отечественными рабочими, дискриминационные меры на производстве и т.д.

26. Инструменты контроля за движением потребителей услуг аналогичны инструментам, ограничивающим движение рабочей силы для предоставления услуг. Одно важное отличие заключается в том, что меры ограничения движения потребителей зачастую вводятся как импортирующей, так и экспортирующей данный вид услуг страной. Что касается, например, туризма, то движение туристов может ограничиваться режимом выездных виз в стране происхождения туристов (импортирующей стране) или режимом въездных виз в принимающей стране (экспортирующей стране). Кроме того, ограничения на допустимую сумму иностранной валюты для туристов и ограничения на обмен валюты являются инструментами, которые могут ограничивать международные операции в сфере туристских услуг, осуществляемые посредством движения потребителей.

27. Наконец, имеются такие инструменты, которые затрагивают чисто трансграничную торговлю услугами. К числу инструментов, применяемых в отношении этого вида торговли услугами, относятся количественные меры регулирования доступа на рынок, стоимостные инструменты регулирования относительной конкурентоспособности импортируемых товаров и другие меры, являющиеся составной частью общего нормативного режима, но оказывающие косвенное воздействие на торговлю услугами. В качестве примера инструментов регулирования доступа на рынок или установления квот можно упомянуть правила о местном компоненте, используемые некоторыми странами в отношении производства и распространения теле- и радиопрограмм, или довольно распространенные в области международных морских перевозок соглашения конференций о разделе рынка. К числу стоимостных инструментов относятся налоги на трансграничный импорт услуг и субсидии отечественным производителям услуг.

B. Сокращение барьеров для международных операций в сфере услуг

28. С учетом вышесказанного в связи с практическим осуществлением либерализации международных операций в сфере услуг встает вопрос о том, какие барьеры для ограничения конкуренции международных поставщиков услуг должны сокращаться в первую очередь в тех случаях, когда невозможно осуществить полную либерализацию.

29. Теория международной торговли (разрабатывавшаяся главным образом применительно к торговле товарами) учит, что для целей ограничения доступа или режима иностранных поставщиков услуг некоторые инструменты являются более эффективными по сравнению с другими либо в силу того, что они приводят к меньшим искажениям и поэтому являются более эффективными, либо в силу того, что их проще осуществить и они являются более транспарентными. Например, если желаемая цель заключается в укреплении позиций отечественной отрасли, то субсидия обычно является более эффективной по сравнению с тарифом, поскольку она ориентирована непосредственно на производителей, тогда как тариф затрагивает как потребителей, так и производителей. Точно так же в большинстве случаев тариф (или любой другой стоимостной инструмент) будет более эффективным по сравнению с квотой (или любым другим количественным инструментом). Это касается в первую очередь тех случаев, когда иностранцы выгодно пользуются дефицитом, вызванным количественными ограничениями. Кроме того, в том случае, если необходимо проводить ограничительную политику, такая политика, которая ведет к увеличению государственных поступлений, является в целом более эффективной по сравнению с любой другой политикой.

30. В силу характера международных операций в сфере услуг это традиционное ранжирование мер торговой политики может быть трудно применимым непосредственно к торговле услугами. Исключение составляют тарифные меры, и вовсе неясно, можно ли без труда преобразовать применяемые в сервисном секторе количественные меры (например, меры, связанные с лицензированием поставщиков профессиональных услуг) в меры тарифного типа. Большинство инструментов, применяемых для ограничения международных операций в сфере услуг, как представляется, относится либо к количественным ограничениям (преимущественно ограничения в отношении доступа на рынок), либо к определенным ограничениям стоимостного типа (преимущественно отечественные субсидии или скрытые налоги, представляющие собой ограничения национального режима). Если этот вывод в целом верен и если аналогичное ранжирование мер также применимо к услугам, как и к товарам, тогда можно сделать общий вывод о том, что ограничение национального режима иностранных поставщиков услуг предпочтительнее ограничений доступа на рынок, поскольку они приводят к меньшим нарушениям общей эффективности и, следовательно, общего экономического благосостояния.

С. Односторонняя или многосторонняя либерализация?

31. Либерализация международных операций в целях повышения эффективности в секторе услуг необязательно должна осуществляться в одностороннем контексте. Так, развивающиеся страны могут получить целый ряд выгод от либерализации их сервисных секторов посредством двусторонних или многосторонних договоренностей. Одной из наиболее ощутимых выгод является расширение доступа на рынки услуг других стран в условиях взаимной либерализации, что ведет к появлению новых экспортных возможностей для компенсации увеличения импорта, которое, вероятно, будет обусловлено внутренней либерализацией, и поэтому будет способствовать уменьшению противодействия мерам либерализации. Другая выгода связана с тем, что международные договорные обязательства повышают авторитет процесса либерализации и дают правительствам возможность оказывать противодействие группам защиты интересов, стремящимся к введению барьеров для международной конкуренции. Третья выгода многосторонних усилий заключается в том, что процедуры либерализации и соответствующих реформ в области политики являются более четкими, а существующие нормативные стандарты позволяют развивающимся странам избегать неоправданной конкуренции систем нормативного регулирования.

32. Основным многосторонним соглашением о либерализации международных операций в сфере услуг является новое Генеральное соглашение о торговле услугами (ГСТУ), которое представляет собой часть многосторонней системы торговли, являющейся предметом переговоров в ходе Уругвайского раунда. ГСТУ олицетворяет собой наиболее всесторонний подход к либерализации международных операций в сфере услуг, и ее концепции, принципы и правила послужат отправной точкой для будущих раундов переговоров. Это, в частности, позволит развивающимся странам заключать с развитыми странами соглашения о взаимных уступках в ответ на предоставление доступа прямым иностранным инвестициям в их сервисные сектора.

33. Хотя ГСТУ не предусматривает предоставление развивающимся странам преференциального и дифференцированного режима в принятии ими обязательств по открытию рынка, в нем признается их потребность в постепенной либерализации с учетом степени развития. Кроме того, в статье 19.2 Соглашения признается право

развивающихся стран предоставлять иностранным поставщикам услуг доступ на рынок на определенных условиях (например, применять оперативные требования). В Соглашении также признается возможная необходимость укрепления режима нормативного регулирования одновременно с осуществлением либерализации. В других статьях Соглашения признается потребность развивающихся стран в передаче технологии в сфере услуг, в оказании им технической помощи и другие важные для них проблемы.

34. В дополнение к ГСТУ имеется ряд других международных соглашений, предусматривающих либерализацию международных операций в сфере услуг. К их числу относятся соглашения о преференциальной торговле между развитыми странами, между развивающимися странами и между двумя группами стран. Такие соглашения о преференциальной торговле имеют второстепенное значение по сравнению с многосторонними соглашениями, поскольку они неизбежно связаны с определенными издержками с точки зрения переориентации торговых потоков. Однако они могут давать и многие выгоды, связанные с проведением многосторонних переговоров. Кроме того, они могут выполнять роль своего рода "лабораторий" для многосторонних переговоров.

35. К числу других международных механизмов, затрагивающих международные операции в сфере услуг, относятся международные договоренности отраслевого характера. В качестве примера можно назвать Международную организацию гражданской авиации, Базельский комитет по практике банковского регулирования и контроля и Международный союз электросвязи. Функционирование этих соглашений полезно тем, что они устанавливают стандарты деятельности данных отраслей, облегчающие международную торговлю услугами. Международные соглашения отраслевого уровня могут, вместе с тем, в определенных условиях подавлять конкуренцию на международном рынке.

36. Хотя одной из главных выгод двусторонней и многосторонней либерализации является расширение доступа на новые рынки, такие механизмы могут также серьезно ограничивать степень открытия той или иной страной ее собственного рынка. Как бы то ни было, в ходе процесса переговоров ни одна страна в ответ на предложение других сторон не предлагает больше необходимого. Это означает, что та или иная страна может затягивать осуществление либерализации собственного рынка лишь потому, что она будет ожидать взаимной открытости от других стран. А это может привести к дополнительным издержкам, обусловленным сохранением дольше необходимого внутренних диспропорций. Из этого следует, что в ряде случаев меры односторонней и многосторонней (или двусторонней и многосторонней) либерализации вовсе не являются такими уж приемлемыми альтернативами, как это кажется на первый взгляд.

IV. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ПРОЕКТОВ НА МЕСТАХ

37. По результатам осуществления на местах проекта ЭФДИТС можно сделать шесть предварительных выводов, которые рассматриваются в следующих разделах:

1. Неэффективность сектора услуг ведет к значительным экономическим издержкам для развивающихся стран. В первую очередь это касается неэффективности производственных услуг. Поэтому целесообразно давать стоимостную оценку издержек неэффективности.

2. При либерализации услуг особое внимание должно уделяться взаимодействию между многочисленными отраслевыми мерами в области политики. Для предотвращения коллизий в области политики в секторе услуг реформы должны зачастую осуществляться на уровне "сервисных комплексов", а не на уровне отдельных отраслей.
3. Либерализация услуг способствует достижению более общих целей макроэкономической перестройки и реформы.
4. При либерализации услуг оптимальное определение этапов реформы в области политики включает уделение определенного внимания вопросам регулирования на макроуровне до перехода к осуществлению реформы на уровне конкретных сервисных комплексов.
5. Успех либерализации услуг может быть обеспечен только при наличии политического консенсуса, обеспечивающего поддержку реформы.
6. Отсутствие соответствующих дополнительных реформ, например антитрестовской политики или политики регулирования конкуренции, может задержать ход процесса либерализации и уменьшить эффективность обусловленного им повышения благосостояния. Это имеет особенно важное значение для тех видов услуг, в отношении которых опыт конкурентной борьбы является зачастую еще более ограниченным, чем в товарных отраслях.

Первые четыре вывода имеют решающее значение для создания рассматриваемого ниже консенсуса. Последний вывод касается целого комплекса проблем, которые могут быть рассмотрены уже после того, как механизм реформы в сервисном секторе будет приведен в действие. Естественно, возможность применения каждого из выводов определяется конкретными обстоятельствами в каждой стране и каждой сервисной отрасли и требует учета того факта, что осуществление либерализации зачастую связано с целым рядом рисков. Поэтому либерализация должна осуществляться продуманно. В частности, к различным сервисным отраслям может потребоваться неодинаковый подход с учетом конкретной ситуации и целей данной страны и того факта, что либерализация зачастую требует также одновременного укрепления различных (например, фидуциарных) нормативных положений.

A. Обусловленные диспропорциями издержки

38. Как указывалось ранее в настоящем докладе, одним из основных факторов, заставляющих развивающиеся страны рассматривать вопрос о реформе сферы услуг, является признание высоких издержек, обусловленных диспропорциями в этой сфере. Оценка издержек, обусловленных такими диспропорциями, может быть одним из важных компонентов, ведущих к достижению консенсуса в отношении реформы и определения областей, где реформа является наиболее насущной.

39. Однако сделать оценку издержек, обусловленных диспропорциями в сфере услуг, весьма непросто. Эти издержки связаны не только с завышенными ценами на отдельные услуги, что в некоторых случаях обусловлено относительной закрытостью рынков, но и могут означать плохое качество предлагаемых услуг, ограниченный круг услуг, отсутствие нововведений и обусловленные этим низкий уровень производительности и

низкие темпы ее роста в данном секторе. С точки зрения потребителей услуг, конечных или промежуточных, обусловленные диспропорциями издержки являются функциональным эквивалентом налога на потребление, который уменьшает их благосостояние или снижает их конкурентоспособность.

40. Осуществление проекта ЭФДИТС на местах подтверждает, что диспропорции, которые существуют между отдельными производственными услугами, имеют особо важное значение. Это обусловлено тем, что диспропорции в одной из отраслей производственных услуг зачастую значительно сказываются на большом числе других отраслей. В ходе выполнения проектов на местах было отмечено большое число конкретных случаев такого рода. Например, в ряде стран было отмечено, что отсутствие надежной телефонной системы зачастую не позволяет коммерческим банкам внедрять сеть автоматических кассовых машин (особенно если нормативные положения не позволяют им создавать собственные телекоммуникационные сети, независимые от сетей находящихся в государственной монополии) и соответственно добиваться повышения производительности и снижения издержек, связанных с такими системами. Выполнение банковских операций в развитых странах с помощью автоматизированных кассовых машин, как правило, означает 75-процентное сокращение удельных расходов на операции по сравнению с операциями, осуществляемыми кассирами. Аналогично, плохая телефонная связь может лишать бизнесменов доступа к системе надежной факсимильной связи, которая стала непременным условием международной коммерческой деятельности. Кроме того, было отмечено, что диспропорции в транспортной инфраструктуре также оказывают значительное воздействие на экономику в целом: например, сельскохозяйственные товары портятся, не успевая попасть к потребителю; экспортёры не в состоянии осуществлять доставку товаров своевременно и по конкурентоспособным ценам; туристические агентства не в состоянии доставлять туристов в наиболее популярные места за разумную плату и в разумные сроки, проигрывая в результате этого иностранным конкурентам в борьбе за рынок.

41. В результате осуществления ЭФДИТС на местах становится ясно, что почти повсеместно существует необходимость в оценке издержек, обусловленных диспропорциями между ключевыми группами производственных услуг, поскольку они носят глобальный характер и сопряжены со значительными издержками для экономики в целом. К числу групп услуг, которые следует рассмотреть в этой связи, относятся транспортная инфраструктура и инфраструктура распределения, в том числе связанные с импортом и экспортом; финансовые и вспомогательные услуги (такие, как бухгалтерский учет, правовые услуги, услуги связи, финансы, страхование); услуги в связи с промышленными и коммерческими инвестициями, включая дороги, водо- и электроснабжение; и строительство и консультативные и связанные с ними услуги.

42. Например, что касается услуг по обеспечению импорта и экспорта, то производители и инвесторы в развивающихся странах, как правило, в значительной степени зависят от импортируемых капитальных товаров и промежуточной продукции, и диспропорции в инфраструктуре импорта обуславливают значительные издержки для отечественных производителей. Кроме того, многие развивающиеся страны в значительной степени зависят от экспорта сельскохозяйственного сырья как одного из основных источников иностранной валюты. Диспропорции в экспортной инфраструктуре эквивалентны налогу на экспорт. Они затрудняют диверсификацию экспортёрами

экспортного ассортимента по сравнению с сельскохозяйственными товарами традиционного экспорта. Они выражаются в упущеных возможностях в области экспорта и валютной выручки.

43. Издержки, обусловливаемые такими диспропорциями, были конкретно рассмотрены в связи с транзитной торговлей с Угандой на основе анализа издержек различных соответствующих компонентов. Подавляющая часть экспорта и импорта этой страны в значительной степени зависит от транзитной торговли через Кению и Объединенную Республику Танзанию, причем подавляющая часть товаров перевозится грузовиками между Момбассой, Кения, и Кампалой, Уганда. Наибольшие проблемы возникают в связи с импортом.

44. Время перевозки импортных товаров с моментом их прибытия в Момбассу до склада владельцев в Кампала занимает в среднем, как правило, четыре недели. В среднем одна неделя затрачивается в Момбассе в связи с ожиданием разгрузки судов. По состоянию на лето 1993 года в Момбассе в рабочем состоянии был только один из 22 кранов, в результате чего возникла проблема массовых очередей. В течение остальных трех недель периода перевозки грузовики простоявают в общей сложности от семи до девяти дней: два дня в Кении в связи с системой сопроводительной охраны, используемой для предотвращения грабежей на шоссе; два дня в связи с задержками на пограничных контрольно-пропускных пунктах; и от трех до пяти дней на таможне в Кампале, ожидая проверки и очистки. Если предположить, что издержки составляют около 300 долл. США в день (включая расходы на амортизацию и обслуживание грузовиков, финансирование простоя грузов и соответствующие стоимостные издержки), то общие обусловленные диспропорциями издержки, связанные с простое грузового транспорта, оцениваются в 36 млн. долл. США в год, что составляет почти половину от суммы в 73 млн. долл. США, выплаченной импортерами и экспортёрами данной страны в 1992 году за все автомобильные перевозки. Другими словами, ставки расходов на перевозку могут быть сокращены почти на половину, если избежать указанных задержек. Если объединить эти издержки, обусловленные простое, с оценкой затрат на "экспедиторские расходы" в размере около 15 долл. США за метрическую тонну (весьма незначительные по сравнению с издержками простоя), то эти объединенные обусловленные диспропорциями издержки оцениваются почти в 10 процентов от стоимости импорта, исчисленной в ценах сиф.

45. Наряду с этими прямыми издержками возникают дополнительные издержки, обусловленные упущеной прибылью в результате простоя грузовиков. Сокращение времени простоя грузовиков означало бы, что страна могла бы перевозить аналогичный объем товаров, используя меньшее количество грузовиков, и потребовался бы меньший объем инвестиций на содержание парка автомашин. Это важно с учетом того факта, что при существующих условиях автомобильных перевозок имеющийся парк автомашин недостаточен для удовлетворения спроса на них. Это создает для грузоперевозчиков определенные олигополистические возможности и, по всей видимости, позволяет им взимать плату выше разумной рыночной цены. Это также оказывает дестимулирующее влияние на инвестиции в новые мощности 6/.

46. Высокие издержки, обусловленные диспропорциями, характерны не только для транспорта, о чем свидетельствует пример, основанный на положении в области связи и результатах осуществления ЭФДИТС в Тунисе. В большинстве развивающихся стран - и до последнего времени в большинстве развитых стран - телекоммуникационные услуги были зарезервированы за монополиями, как правило, государственными. Однако с учетом

быстрых изменений спроса и технологии, большинство стран взяли ориентацию на открытие части этой отрасли для конкуренции. В Тунисе несколько лет назад правительство приняло решение попытаться частично открыть эту сферу и разрешить частному сектору осуществлять строительные работы, связанные с расширением сети связи. До этого момента все работы, связанные с прокладкой сетевого кабеля, осуществлялись государственной монополией.

47. Сначала правительство отказалось в рамках монополии на связь от прежнего компонента строительных работ. Вскоре после этого оно разрешило новым предпринимателям выдвигать предложения на условиях торгов. Это изменение в области политики оказалось шагом в правильном направлении, особенно в плане увеличения строительного потенциала. Вместе с тем это изменение политики в сторону либерализации не привело еще к ожидаемым результатам по ряду причин. Во-первых, телефонный кабель для расширения сети по-прежнему поставляется одной из местных монополий. Цена на него является высокой, качество, согласно сообщениям, невысокое и планы его производства могут не соответствовать планам строительства, в результате чего строительные бригады простаивают в ожидании поставки кабеля. Кроме того, частная строительная промышленность, рост которой начался после открытия рынка, до настоящего времени состояла из нескольких небольших, в основном неопытных, компаний. Необходимой помощи, особенно в плане контроля качества, этим компаниям оказано не было; в результате этого значительные инвестиции страны в последние годы в расширение сети связи не привели к ожидаемому повышению качества и объема услуг связи или к дополнительным доходам для телефонной компании. Данный конкретный пример не обязательно означает, что открытие рынка явилось неправильным политическим решением, как и то, что степень открытости была, вероятно, недостаточной. В частности, открытие этого конкретного рынка для иностранных компаний, скорее всего, содействовало бы установлению более высоких стандартов в отношении результатов и качества для всех.

48. Таким образом, диспропорции в секторе услуг влекут за собой значительные экономические издержки для развивающихся стран. Это особенно относится к диспропорциям в сфере производственных услуг. Оценка издержек, обусловленных такими диспропорциями, возможно, является одним из важных компонентов достижения консенсуса в отношении реформы и определения областей, в которых реформа является наиболее насущной.

B. Сервисные комплексы

49. Услуги во многих случаях предоставляются в связи с другими товарами или услугами. Это относится не только к производственным услугам, о чем говорилось ранее, но и к большинству других услуг. Это предполагает, что реформа политики, проводимой в одной из отраслей сферы услуг, может оказаться неэффективной или же противоречить политике, проводимой в какой-либо другой отрасли, если не анализировать потребности в реформе на уровне "сервисного комплекса". Сервисный комплекс может быть определен как подсистема услуг, тесно взаимоувязанных отношениями ввода-вывода. Концепция сервисного комплекса разработана с целью охвата набора взаимосвязанных отраслей сферы услуг и учета и взаимодействия с другими отраслями на последующих этапах процесса в области либо производства товаров, либо оказания услуг. Технические проблемы, связанные с разработкой реформы по

либерализации сферы услуг, по всей видимости, находятся на уровне сервисного комплекса, хотя соответствующий опыт осуществления реформ регулирования на этом уровне является более ограниченным.

50. Примеры сервисных комплексов многочисленны. Наряду с уже предложенными в предыдущем разделе в связи с производственными услугами, в качестве примеров могут быть приведены туризм или розничная торговля. Продукция туризма, по определению, представляет собой сложную услугу, включающую в себя транспортные услуги (воздушный, автомобильный, железнодорожный и другие виды транспорта), обеспечение жильем (гостиницы, кемпинги и т.д.), обеспечение питанием, агентские и прочие услуги. Розничная торговля в качестве сервисного комплекса охватывает не только магазины, которые осуществляют продажу конечным потребителем, но и стоящую за ними сбытовую сеть и обслуживающую инфраструктуру.

51. Анализ туристического сервисного комплекса на примере Уругвая показывает проблему наличия несовместимых целей политики. В этой стране хорошо развит сектор туризма, хотя его основной базой является монополия. Этот сектор обслуживает главным образом сравнительно состоятельную часть населения Аргентины, для которой характерно проведение продолжительных летних отпусков с семьей в Пунта-дель-Эсте в отдельных виллах или кооперативах. Одна из целей правительства заключается в диверсификации этой отрасли отчасти путем развития сферы услуг для международного рынка. Одна из особенностей этого рынка определяется спросом на гораздо более короткий и гораздо более сервисоемкий отдых (включая повышение спроса на транспортные, гостиничные, ресторанные услуги и услуги розничной торговли и увеселительные услуги). Кроме того, последнее изменение спроса на традиционном рынке в Уругвае также заставляет некоторых его аргентинских клиентов выбирать более короткий отдых, прибегая к аренде (а не приобретая собственное жилье).

52. Исследование туристического сектора, проведенное в контексте проекта ЭФДИТС, показало, что существует ряд существенных барьеров на пути преобразования этого сектора и особенно его диверсификации в соответствии с тем, что предусматривает правительство или предлагает рынок. Были выявлены ряд основных препятствий, особенно в области международных воздушных и наземных перевозок и в определенных сферах увеселительных услуг (особенно казино). Дополнительные препятствия были выявлены в области нормативного регулирования арендуемой собственности (включая распределение сроков) и в области местной аренды автомобилей. В области как международных воздушных, так и наземных (автобусных) перевозок действующее в стране положение, которое защищает внутренних перевозчиков и создает для них стимулы в ущерб международной конкуренции, ограничивает приток новых туристов в эту страну. Эта проблема усугубляется необходимостью быстрого увеличения потенциала для перевозки туристов, поскольку любые краткосрочные туристические поездки предполагают более частое передвижение людей в страну и из нее. Что касается казино, то определенные действующие положения охраняют того, кто первым выходит на рынок, по существу предоставляя ему местную монополию и таким образом ограничивая конкуренцию в этой отрасли сферы услуг. В результате этого была определена необходимость изменения политики, включая создание новой нормативной основы, как для автомобильного, так и воздушного транспорта, который допускал бы большую степень участия иностранных компаний в этих отраслях в соответствии с потребностями страны в области туризма.

53. Еще одним примером необходимости координации реформ в ряде отраслей во избежание возникновения противоречий служит опыт Туниса по либерализации сервисного комплекса по обслуживанию импорта и экспорта. До последнего времени действовавшие директивные положения, регулирующие экспедиторские услуги и международные перевозки, ограничивали объем мощностей, имеющихся в распоряжении этой страны. Существовала нехватка транспортных средств, и не было достаточных возможностей для обработки грузов, что сопровождалось установлением высоких цен на "черном рынке" и зачастую низким качеством. Пытаясь частично решить эту проблему, иностранные инвесторы, которые были привлечены в страну конкретно для развития экспортного сектора, начали искать возможности создания собственных предприятий по обработке грузов и оказанию экспедиторских услуг. Однако, как оказалось, правительство неумышленно установило для иностранных компаний более низкие требования, чем для местных фирм, поставив последние в неконкурентоспособные условия. Одна из проблем для отечественных компаний заключается в требовании о том, чтобы они имели в своем распоряжении минимальные транспортные мощности, срок эксплуатации половины из которых не должен превышать двух лет. К иностранным же компаниям такое требование не относится. Кроме того, ограничения, введенные Центральным банком на экспорт капитала тунисскими предпринимателями, препятствуют открытию последними учреждений в крупных получающих странах, что лишает их возможности предлагать услуги по безостановочной перевозке из одного пункта в другой. В отношении иностранных компаний таких ограничений не применяется. Хотя проникновение иностранных компаний в этот сектор привело к созданию в нем крайне необходимых мощностей, непосредственным результатом этой политики явилось нанесение ущерба развитию отечественных мощностей. Только после обнаружения и устранения этих противоречий стал возможен быстрый рост отечественной отрасли.

54. Поэтому при либерализации услуг особое внимание необходимо уделять взаимодействию многочисленных мер в области отраслевой политики. Конкретно, во избежание коллизий в области политики реформы во многих случаях должны осуществляться на уровне групп услуг, или "сервисных комплексов", а не на уровне отдельных отраслей сферы услуг.

C. Расширение макроэкономических целей

55. Хотя определенная степень макроэкономической стабильности и реализации реформ на макроуровне и желательна до осуществления инициатив по либерализации сферы услуг, эта либерализация может также иметь важное значение для укрепления реформы, в том числе в отраслях, не относящихся к этой сфере, для повышения доверия к политике правительства и шансов для обеспечения в результате реформы долгосрочной макроэкономической стабильности и роста.

56. Это можно проиллюстрировать на примере розничной торговли. Розничная торговля может быть одним из важных компонентов в обеспечении успеха инициатив по либерализации торговли и инвестиций. По мере снижения тарифов и пошлин на импорт и уменьшения барьеров на пути прямых иностранных инвестиций каналы розничной торговли могут замедлять или ускорять процесс проникновения новых, создающих конкуренцию, импортируемых или производимых на месте иностранными компаниями товаров и услуг и их воздействия на экономику. Таким образом, если более дешевые импортные или производимые на месте филиалами иностранных компаний новые товары и услуги могут быстрее достигать потребителя, это может содействовать снижению темпов инфляции и

одновременно повышению благосостояния потребителя. Напротив, если инфраструктура розничной торговли замедляет проникновение импортируемых и производимых на месте товаров и услуг, вероятна задержка в реализации потенциальных выгод в результате либерализации торговли. Все это зависит от того, насколько быстро или медленно система розничной торговли корректируется, с тем чтобы обеспечить проникновение новых товаров и услуг. Отчасти это может зависеть от конкурентоспособности местной розничной торговли, определяемой уровнем цен, качеством и ассортиментом продукции, качеством и ассортиментом услуг, предоставляемых розничными торговцами, и способностью розничных торговцев внедрять новшества и поспевать за последними тенденциями. В свою очередь, на это может оказывать влияние то, в какой степени страна допускает проникновение иностранных розничных торговцев и создание ими конкуренции. В странах, где существует давняя традиция защиты отечественного сектора розничной торговли, это, по всей видимости, означает допуск на рынок более новой и более эффективной технологии ведения розничной торговли.

57. Макроэкономические выгоды реформы сферы услуг не ограничиваются сферой розничной торговли, они могут быть получены в результате реформы во всех отраслях сферы услуг и, как следует из того, что говорилось выше в настоящем докладе, особенно в результате реформы в сфере производственных услуг. В целом реформа в сфере услуг может содействовать борьбе с инфляцией, повышению эффективности и конкурентоспособности экспорта страны и, что, возможно, является наиболее важным, приспособлению производителей к экономическим условиям, характеризуемым большей открытостью и конкуренцией. Таким образом, выгоды, связанные с реформой в сфере услуг, выходят за узкие рамки самой этой сферы.

D. Этапы реформы политики

58. Одним из важных элементов успешной реформы сферы услуг является надлежащая очередность в осуществлении изменений в области политики. Опыт отдельных развивающихся стран, в том числе тех, где осуществляется ЭФДИТС на местах, свидетельствует о том, что для успешного осуществления правительством реформы на уровне сервисных комплексов необходимо осуществить ряд реформ в области регулирования макроэкономики. Сюда относятся, в частности:

- a) принятие кодекса по инвестициям (или эквивалентного свода законов и положений), предлагающего хорошо разработанные меры защиты частных инвесторов, не допускающего дифференцированного режима в отношении отечественных и иностранных инвесторов и обеспечивающего минимальные диспропорции между отраслями;
- b) реформы налогового режима в соответствии с целями кодекса по инвестициям, включая обеспечение недискриминационного режима для компаний по признаку гражданства и отрасли, и упор на обеспечение стабильного и предсказуемого налогового режима;
- c) изменения в иммиграционном законе, особенно в той его части, которая регулирует въезд сотрудников иностранных компаний;
- d) изменения правил в отношении иностранной валюты, направленные на открытие рынка текущих операций и движения капитала в стране;

- е) изменения в законах, касающихся интеллектуальной собственности;
- ф) программа приватизации и/или deregулирования;
- г) изменения в определенных законах о труде.

59. Возможно, наиболее важная причина для соблюдения этих условий заключается в том, что они расширяют возможности ввоза прямых иностранных инвестиций в страну. Для успеха реформы сферы услуг, направленной на расширение участия иностранных сервисных компаний, фактически потребуется приток прямых иностранных инвестиций, поскольку это основной способ доставки, используемый иностранными сервисными компаниями. В значительной степени каждая из перечисленных реформ затрагивает прямые иностранные инвестиции, в том числе такие инвестиции в сферу услуг. Разумеется, это особенно касается первой из указанных реформ, а именно реформы законодательства или кодексов по инвестициям.

60. В странах, осуществивших либерализацию своей экономики, растет осознание того, что наилучшим законодательством по инвестициям является то, которое обеспечивает наименьшую дифференциацию между инвесторами (иностранными и отечественными) или отраслями. Иное ведет к созданию диспропорций, которые либо дорого обходятся правительству, либо снижают экономическую эффективность. Например, инвестиционные режимы, которые направлены на создание льгот для групп инвесторов, чаще приводят к потере налоговых поступлений. Меры, направленные на то, чтобы стимулировать проникновение иностранных инвесторов в конкретную отрасль, как правило, ограничивают выгоды от осуществления реформ даже в рамках либерализуемого сектора. Например, ряд развивающихся стран проводили ориентированную на экспорт политику развития, в рамках которой основное внимание уделялось созданию зон производства готовой продукции на экспорт при незначительной связи с производством в рамках отечественной экономики. Хотя такая политика, возможно, принесла бесспорные краткосрочные выгоды (создание нового источника для экспорта; осуществление эксперимента с ограниченной либерализацией, имеющего вполне очевидную значимость для оказания содействия изменению в стране политического отношения к иностранным инвестициям), в долгосрочном плане такая политика носит ограниченный характер. Обычно это приводит к сохранению крайне защищенного сектора услуг в национальной экономике. Поскольку защищенный сектор услуг может пострадать от отсутствия инвестиций и, как правило, ему имманентна присуща неэффективность, он наносит ущерб развитию самого экспортного сектора, на поощрение которого направлена политика ограниченной либерализации. Обычно экспорт затруднен в результате недостаточных возможностей местного сервисного сектора и низкого качества отечественных услуг. Эффект мультипликатора, оказываемый экспортным сектором на национальную экономику, остается минимальным. Экспортеры теряют потенциальные рынки, и, что вполне вероятно, ограничиваются их возможностями по укреплению позиций на рынке. Их производство по-прежнему ограничивается товарами с низкой добавленной стоимостью.

61. Обычно инвестиционная политика тесно связана с действующим налоговым режимом для инвесторов, чем обусловлена взаимодополняемость реформ в этих двух областях. Компании сферы услуг зачастую находятся в значительной зависимости от "мягкой технологии", которая материализуется в их кадрах и может передаваться лишь при привлечении достаточного зарубежного персонала для реализации этой технологии в

стране-импортере. Отсюда вытекает необходимость обеспечения принятия таких иммиграционных правил, в соответствии с которыми разрешается въезд в страну сотрудников конкретных компаний.

62. Иностранные компании будут осуществлять инвестиции в зарубежной стране лишь в случае обеспечения для них режима достаточной гибкости в отношении депатриации прибыли или продажи их инвестиций в рамках обычного процесса осуществления предпринимательской деятельности. Напротив, слишком жесткие положения, регулирующие доступ к иностранной валюте, и право отечественных компаний осуществлять зарубежные инвестиции могут поставить их в весьма невыгодное положение с точки зрения конкуренции с иностранными компаниями именно тогда, когда от них требуется успешно конкурировать с ними. Примером тому является вышеуказанное осуществление ЭФДИТС в Тунисе. Разумеется, это не отрицает необходимости открытия рынков текущих операций движения капитала в стране в упорядоченной форме при уделении должного внимания основным соображениям денежно-кредитной политики, включая возможное воздействие такой политики на инфляцию и завышение курса национальной валюты.

63. Отсутствие разумной защиты прав интеллектуальной собственности может оказывать серьезное дестимулирующее воздействие на иностранные компании в плане передачи наиболее современной технологии. Это может быть особенно важно в сфере услуг, которая зависит от компьютеризированной технологии.

64. Либерализация сферы услуг невозможна без твердого политического курса на deregulирование и в некоторых случаях приватизацию. В соответствии с вышеизложенными в настоящем докладе соображениями используемое в нем определение deregulирования означает не полный отказ от регулирования, а переход от одного вида регулирования к другому, учитывающему необходимость обеспечения конкуренции во всех случаях, когда это целесообразно. Использованное в настоящем докладе определение deregulирования не обязательно означает фронтальное наступление на монополию государственных предприятий или же ее немедленное уничтожение путем приватизации. Существуют зачастую многочисленные различные возможные пути создания более конкурентоспособной отраслевой структуры, и процесс выявления оптимального варианта во многих случаях весьма различен в разных отраслях или разных странах. По-прежнему ввиду того факта, что в большинстве стран действуют законы, устанавливающие монополию государства в значительном числе областей экономики, существует необходимость в том, чтобы правительство твердо придерживалось курса на либерализацию в отношении инвесторов в частном секторе – иностранных и отечественных – посредством изменения ключевых аспектов соответствующего законодательства. В ряде стран это может также повлечь за собой изменения в трудовом законодательстве, когда оно является частью правового механизма, обеспечивающего создание монополии государства в определенных отраслях экономики.

65. Даже при выполнении вышеуказанных условий существует еще одна проблема поэтапного осуществления реформы в сфере услуг: каким образом можно осуществлять выбор между различными сервисными комплексами в целях продолжения реформы на микроуровне? Существуют два возможных подхода. Во-первых, правительство может выбрать для либерализации сервисные комплексы, в которых, по его мнению, страна имеет серьезные сравнительные преимущества. В этом случае конкуренция приведет к дальнейшему укреплению сравнительных преимуществ данного сектора на основе углубления специализации и расширения диверсификации предлагаемых услуг. Второй

вариант может заключаться в либерализации тех сервисных комплексов, где существуют наибольшие диспропорции в области оказания услуг и для реформы которых можно мобилизовать широкую поддержку в различных секторах экономики. Другими словами, нелегко разработать жесткие правила, опираясь на опыт отдельных стран в этом конкретном вопросе, за исключением того, что в большинстве случаев выбор зависит от характера и глубины политического консенсуса, которого может добиться правительство. Таким образом, при либерализации сферы услуг оптимальная очередность осуществления реформ в области политики предполагает уделение внимания вопросам регулирования на макроуровне до осуществления реформ на уровне конкретных групп отраслей сферы услуг.

E. Необходимость политического консенсуса

66. Реформа возможна только в той мере, в какой правительству удалось добиться определенного консенсуса в связи с необходимостью реформы. Такой консенсус необходим не только для осуществления конкретных сочетаний реформ в области политики, но и для поддержания авторитета государственной политики, особенно в том, что касается необратимости реформ и стабильности политических условий. Отсутствие достаточного консенсуса в связи с необходимостью либерализации или в связи с темпами осуществления либерализации может привести к значительным задержкам в осуществлении государственных реформ или к практически полной остановке осуществления определенных частей государственной программы либерализации.

67. Безусловно, консенсус необходим не только для реформы сектора услуг. Однако важно помнить, что услуги зачастую представляют собой ту самую область экономики развивающихся стран, в которой широко распространены жесткое регулирование и государственная собственность. Это в определенной степени обусловлено причинами исторического характера. В некоторых странах необходимость ликвидации существовавшей ранее колониальной власти привела к обширной национализации экономических интересов бывших колониальных держав. Это, как правило, включало повсеместную национализацию в секторе услуг. В других странах отсутствие сервисной инфраструктуры в период ломки колониальных отношений привело к активному участию государства. В условиях необходимости развития ключевых объектов инфраструктуры и отсутствия необходимого для этого частного капитала государство было вынуждено заниматься созданием предприятий в целом ряде областей (коммунальное хозяйство, автодорожная сеть, железнодорожный транспорт, банковское и страховое дело, грузовые перевозки и т.д.). Следствием этого является практически полное отсутствие опыта конкурентной борьбы в секторе услуг и обостренное политическое восприятие необходимости сохранения стратегической роли государства в развитии сервисного сектора (даже невзирая на существующие диспропорции). Проблема, безусловно, заключается не в том, было ли оправданным развитие сектора услуг в условиях государственной монополии, а в том, является ли оправданным сохранение такой монополии. Вместе с тем преодолеть влияние прошлого на нынешние политические подходы не так просто.

68. Давление в направлении либерализации сектора услуг зачастую носит двоякий характер: его оказывают экспортеры и определенные элементы государственного сектора. Экспортеры, сталкивающиеся с проблемами из-за отсутствия доступа к технологии и адекватным предпринимательским услугам, зачастую являются решительными сторонниками реформы. Этот сектор обычно тесно связан с международным рынком и его

представители осознают необходимость наличия эффективного сектора услуг в целях успешной конкурентной борьбы на международном рынке. Однако давление в направлении либерализации сектора услуг может также исходить от государственного сектора, поскольку финансовые трудности заставляют правительство избавляться от нерентабельных сервисных монополий. В ряде развивающихся стран именно альянс ориентированного на международный рынок делового сектора и правительства, исполненного решимости реализовать фискальную реформу, позволил разработать программы микроэкономической реформы и либерализации в товарном и сервисном секторах.

69. Потребители также могут быть решительными сторонниками либерализации. Это наблюдается в первую очередь в небольших развивающихся странах со средним уровнем дохода, где значительное число потребителей в той или иной степени соприкасалось с более выгодным предложением потребительских товаров и услуг в других странах.

70. Однако либерализация редко когда проходит без противодействия со стороны определенных сил в государственном и негосударственном секторах. Что касается государственного сектора, то развивающимся странам приходится решать проблемы, связанные с наличием обширных и неповоротливых бюрократических аппаратов, бывших некогда проводниками государственной монополии в экономической области. Эти бюрократические аппараты прямо заинтересованы в сохранении своих позиций и, как представляется, будут противодействовать любому сокращению занятости в государственном секторе, которое может быть вызвано передачей частному сектору определенной части функций, ранее выполнявшихся государством. Кроме того, даже при наличии общепризнанной необходимости кадровых сокращений в государственном секторе и повышения эффективности и производительности государственных министерств реформа системы вознаграждения и повышение производительности в государственном секторе, а также увольнение работающих в государственном секторе могут быть связаны со значительными политическими трудностями.

71. Помимо противодействия, исходящего из государственного сектора, правительства, стремящиеся к расширению участия иностранных поставщиков услуг в национальной хозяйственной деятельности, могут, естественно сталкиваться с оппозицией местных традиционных производителей этих услуг, которые будут видеть в этих действиях правительства угрозу своим доминирующем (и зачастую монополистическим) позициям на внутреннем рынке. Довольно часто эти производители представляют собой полугосударственные монополии, обычно действующие в секторе телекоммуникаций, производство и распределения электроэнергии, а также на транспорте (государственные авиакомпании или железнодорожные компании).

72. В некоторых случаях естественные союзники правительства в осуществлении реформ, а именно экспортёры, могут не проявлять должной решительности в продвижении реформы. Это наблюдается прежде всего в тех случаях, когда правительство осуществляет политику поощрения экспорта, предусматривающую по сути субсидирование экспортёров. Именно в этом заключается один из глубинных рисков политики экспортной ориентации. Как правило, такая политика предусматривает предоставление фискальных стимулов потенциальным экспортёрам. К их числу могут относиться как отечественные, так и иностранные инвесторы. Однако в том случае, если размер стимулов является достаточно значительным, эти инвесторы могут не учитывать издержки диспропорций в местном сервисном секторе или приспособливать свою производственную деятельность к

этим диспропорциям в целях сохранения фискальных выгод. С течением времени это может привести к возникновению нового класса экспортёров, которые будут стремиться сохранить существующее положение, а не выступать за проведение реформы.

73. Для формирования политического консенсуса в связи с необходимостью реформы сервисного сектора готового рецепта не существует. В значительной степени существующее в каждой стране положение уникально. Вместе с тем опыт осуществления проекта ЭФДИТС, как представляется, свидетельствует о том, что создание консенсуса неизбежно требует комплексного учета правительством всех выводов, уже сделанных в настоящем докладе. Для укрепления консенсуса необходимо, чтобы правительство и те, кто поддерживает его, доказали, что издержки неэффективности наносят ущерб экономическому развитию, и провели оценку потенциальных выгод реформы для экономики в целом. Правительства должны иметь возможность определить те группы сервисных секторов, в которых реформа может быть осуществлена таким образом, чтобы безусловно доказать выгоды реформы в сфере услуг и обеспечить позитивные результаты дальнейшей реформы. Однако правительство должно также учитывать необходимость проведения некоторых основных макроорганизационных реформ, упомянутых ранее в настоящем докладе, в отсутствие которых реформа на уровне сервисного комплекса может оказаться нерезультивной.

F. Взаимодополняемость антитрестовской политики и политики в области конкуренции

74. Еще один вывод, в поддержку которого можно привести результаты осуществления проекта ЭФДИТС в ряде стран, заключается в том, что реформы нормативного регулирования и относительно открытый инвестиционный режим не гарантируют свободы доступа на рынок иностранных поставщиков услуг. Многие страны, возможно, добились значительных успехов в том, что касается режима иностранного капитала, реформы фискального режима, открытости своих текущих и капитальных счетов и других необходимых преобразований. Вместе с тем эти реформы в сочетании с отраслевыми реформами в сфере услуг не всегда приводят к значительному увеличению числа новых иностранных поставщиков услуг в отраслях, выбранных для либерализации. Эти ограниченные результаты объясняются в принципе двумя факторами. Первый из них заключается в том, что небольшой размер внутреннего рынка этих стран может представлять собой препятствие для инвесторов, которым необходима гарантия того, что данный рынок потребует такого объема услуг, который будет соответствовать минимально рентабельному объему производства. Второй фактор (в определенной степени связанный с небольшим размером рынка) заключается в том, что говоря компаний, уже действующих на данном рынке, картельная система распределения и другие скрытые барьеры для выхода на рынок (например социальные приоритеты государственных предприятий и других крупных производителей) могут практически полностью блокировать выход иностранных поставщиков на рынок отдельных услуг, и тем самым уменьшать конкурентоспособность соответствующих секторов.

75. Практические результаты осуществления на местах проекта ЭФДИТС свидетельствуют о том, что антиконкурентные барьеры практически всегда проявляются на ранних этапах реформы. Иначе говоря, сталкиваясь с непривычной для них обстановкой, как традиционные, так и новые производители будут пытаться воссоздать в новых условиях обстановку, к которой они привыкли. Самой безвредной формой антиконкурентного

поведения обычно является говор об уровне цен. Производители просто договариваются о восстановлении такой структуры отраслевых цен, которая существовала до проведения deregulirovaniya. В некоторых случаях уже действующие на рынке иностранные поставщики могут стать добровольными сообщниками в таком говоре. Сговор может также включать соглашения о разделе рынка и соглашения о недопущении новых участников к пользованию существующими сетями распределения.

76. Однако делать какие-либо общие выводы из этих случаев необходимо очень осторожно. В некоторых случаях участники говора, который мог быть спровоцирован первоначальной либерализацией комплекса сервисных отраслей, не могут устоять в течение длительного времени в конкурентной борьбе с новыми производителями. Вместе с тем в других случаях дальнейшая реализация определенного типа политики в отношении конкуренции может иметь важное значение для обеспечения распространения выгод либерализации на всю экономику.

ВЫВОДЫ

77. Наблюдается отчетливое увеличение числа развивающихся стран, планирующих или осуществляющих либерализацию в области прямых иностранных инвестиций и торговли услугами. Это является прямым результатом растущего понимания руководителями роли услуг в процессе роста и развития и тех значительных издержек, которые обусловлены диспропорциями в данном секторе. В настоящее время все больше стран осознают тот факт, что ощущимые экономические выгоды могут быть получены от повышения конкурентоспособности их сервисных секторов и что этот процесс должен включать открытие рынка не только для отечественных компаний, но и для иностранных поставщиков услуг. Необходимость открытия национальных рынков для участия иностранных компаний обусловлена целым рядом факторов, включая, в некоторых случаях, нехватку местных ресурсов, необходимых для привлечения новых конкурентов, и признание того факта, что поставщикам большинства видов услуг приходится прямо или косвенно все шире участвовать в конкурентной борьбе на мировых рынках.

78. Для повышения конкурентоспособности сервисных отраслей необходима переоценка методов регулирования конкретных сервисных отраслей, с тем чтобы открыть новые возможности для расширения конкурентной борьбы в тех случаях, где она практически отсутствует. Для этого необходима также переоценка застарелых препятствий для выхода на рынок иностранных поставщиков услуг. Обусловленный этим процесс дерегулирования означает не столько полный отказ от регулирования, сколько попытку установить равновесие между расширением конкурентной борьбы и сохранением оправданных механизмов регулирования.

79. Создание политического консенсуса в связи с необходимостью либерализации в сфере услуг имеет основополагающее значение для успеха любого проекта реформ сферы услуг. Осуществление проекта ЭФДИТС на местах свидетельствует о том, что ряд соображений имеет важное значение для создания такого консенсуса и для обеспечения успеха реформ. Конкретно говоря, оценка издержек определенных диспропорций может в значительной степени способствовать укреплению доводов в поддержку либерализации. Доказательство того, что от либерализации выгадывают не только те отрасли, в которых она осуществляется, а вся экономика в целом, также может оказаться полезным в этой связи. Руководители должны также учитывать тот факт, что для успешного

проведения реформ в сфере услуг необходимо сначала осуществить некоторые макроорганизационные реформы. К их числу относятся главным образом реформы, позволяющие создать новые условия, гарантирующие возможность функционирования иностранных поставщиков услуг.

80. Опыт осуществления реформ на микроуровне свидетельствует о том, что подход на уровне сервисных комплексов обеспечивает согласованность соответствующих мер в области политики и изменений в нормативных режимах. Наконец, опыт также свидетельствует о том, что после начала реформы, особенно на уровне сервисных комплексов, выбранных для либерализации, может потребоваться принятие последующих мер (в области политики или в других областях) для укрепления возможностей расширения конкурентной борьбы.

81. Опыт осуществления проекта ЭФДИТС свидетельствует о том, что развивающиеся страны, безусловно, нуждаются в технической помощи, особенно в определении потребностей в реформе нормативных механизмов и политики на уровне сервисных комплексов. Эти потребности зачастую носят сложный характер и обычно представляют собой совершенно новую сферу деятельности. В отличие от либерализации в товарном секторе в сфере услуг имеется весьма мало правил или сложившихся наиболее эффективных подходов к либерализации. Представляется, что выгоды получат прежде всего те страны, которые готовы учитывать опыт стран, уже приступивших к процессу реформ. Такие программы практической помощи, как ЭФДИТС, направлены на достижение именно этой цели.

Примечания

1/ См. UNCTAD, Trade and Development Report 1992 (United Nations publication, Sales No. E.92.II.D.7), pp. VI-VII.

2/ См. United Nations Department of Economic and Social Development, Transnational Corporations and Management Division, The Transnationalization of Service Industries: An Empirical Analysis of the Determinants of Foreign Direct Investment by Transnational Service Corporations (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.93.II.A.3); United Nations Centre on Transnational Corporations, Transnational Corporations, Services and the Uruguay Round (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.90.II.A.11); The Uruguay Round: Services in the World Economy (New York, United Nations and the World Bank, 1990); Services and Development: The Role of Foreign Direct Investment and Trade (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.89.II.A.17); Foreign Direct Investment and Transnational Corporations in Services (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.89.II.A.1); и Transnational Corporations and the Growth of Services: Some Conceptual and Theoretical Issues (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.89.II.A.5). См. также United Nations Conference on Trade and Development, Trade in Services: Sectoral Issues (New York and Geneva, United Nations, 1989), и Services in Asia and the Pacific: Selected Papers (New York and Geneva, United Nations, 1990); и World Bank, The Contributions of Infrastructure to Economic Development (Washington, D.C., World Bank, 1993) и The Role of Support Services in Expanding Manufactured Exports in Developing Countries (Washington, D.C., World Bank, 1991).

3/ На основе данных Всемирного банка о ВВП в текущих ценах. В этих данных доля услуг в развивающихся странах занижена по двум причинам. В них не учитываются коммунальные услуги и строительство, обычно включаемые в сервисный сектор. Кроме того, в данных о ВВП занижена значимость неформальной экономики, главным образом услуг. См. UNCTAD Programme on Transnational Corporations and the World Bank, Liberalizing International Transactions in Services: A Handbook (Нью-Йорк, издание Организации Объединенных Наций, готовится к печати), table 1.1.

4/ Thomas Stanback, et al., Services: The New Economy (Totowa, N.J., Allanheld, Osmun, 1981).

5/ Simon Kuznets, Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread (New Haven, Yale University Press, 1966).

6/ Отдел ЮНКТАД по вопросам развития услуг и эффективности торговли за счет средств различных доноров занимается разработкой и применением Системы предварительной информации о грузах в целях повышения эффективности функционирования транспортного сектора в Африке.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Проект ЭФДИТС

1. Проект в области расширения прямых иностранных инвестиций в сфере услуг и торговли услугами (ЭФДИТС) был в определенной степени начат в связи с текущими усилиями развивающихся стран по либерализации в области торговли товарами. Данный проект направлен на оказание помощи этим странам в реформе и либерализации их международных операций в сфере услуг. Он представляет собой совместное мероприятие Программы ЮНКТАД по транснациональным корпорациям, Всемирного банка и Отдела по глобальным и межрегиональным программам ПРООН. Этот проект направлен преимущественно, хотя и не исключительно, на решение проблем укрепления отечественного потенциала развивающихся стран в области услуг за счет расширения участия иностранных поставщиков услуг в национальной экономической деятельности посредством инвестиций, трансграничной торговли и других способов доставки услуг.

2. Оперативный план ЭФДИТС был составлен таким образом, чтобы помочь оказывалась с учетом индивидуальных потребностей участвующих стран. ЭФДИТС, в частности, включает три этапа: а) диагностический этап; б) этап разработки рекомендаций; и с) этап осуществления.

3. Степень значимости каждого из этих трех этапов основана на конкретных потребностях стран, определенных правительством через выбранное им учреждение по координации осуществления проекта и учреждениями-исполнителями проекта. Как правило, однако, конкретные меры для диагностического этапа определяются отчасти на основе определенной первоначальной оценки того, что участвующая сторона желает достичь на этапе осуществления. Кроме того, с учетом тесной взаимосвязи между международными операциями в товарном секторе и международными операциями в сфере услуг в необходимых случаях развивается взаимодействие с Программой развития торговли ПРООН/Всемирного банка и другими аналогичными проектами.

Диагностический этап

4. В силу своего характера многие отрасли сферы услуг являются объектом жесткого регулирования. Одной из задач ЭФДИТС является оценка того, насколько традиционные цели политики и нормативного регулирования в отдельных сервисных отраслях (например исправление рыночных диспропорций, защита национального суверенитета, защита интересов потребителей или охрана окружающей среды) могут противоречить целям повышения эффективности и конкурентоспособности. Еще одна задача заключается в определении того, насколько меры, которые носят общеотраслевой характер и могут выходить за рамки вопросов, регулируемых отраслевыми положениями, также могут противоречить этим целям. К числу таких общеотраслевых или "горизонтальных" инструментов политики относятся законы о прямых иностранных инвестициях, кодексы передачи технологий, положения, регулирующие временную миграцию и трансферные платежи, или некоторые торговые законы. Кроме того, ЭФДИТС направлен на определение преимуществ существующих нормативных режимов или возможных ограничений их эффективного применения, вызванных применением таких инструментов политики, которые могут непреднамеренно противоречить друг другу.

5. Обычно в каждой стране, где осуществляется проект, на основе оценки потребностей проводятся три диагностических обследования, включая:

а) обзор и оценку существующих горизонтальных механизмов регулирования или недопущения иностранных поставщиков услуг на национальный рынок. Эта оценка ориентирована, в частности, на четкое определение явных или скрытых целей таких инструментов, их практической эффективности в достижении подобных целей и явных или скрытых издержек, связанных с достижением таких целей. В отношении каждого инструмента проводится количественный анализ эффективности и издержек по принципу анализа затрат и результатов. Например, если цель политики поощрения инвестиций заключается в увеличении притока прямых иностранных инвестиций в конкретный сервисный сектор в конкретном месте, предпринимается попытка определить, привела ли на практике такая политика к ожидаемому увеличению притока инвестиций в нужном месте; при этом делается попытка оценить связанные с использованием данного инструмента политики издержки (упущенные налоговые поступления, инфраструктурные издержки и т.д.), с тем чтобы приведенная величина этих издержек могла быть сопоставлена с реальными выгодами (например, с годовой величиной добавленной стоимости, произведенной иностранными инвесторами вследствие применения данной политики).

б) Два отдельных обзора и оценки существующей общей структуры нормативного регулирования международных операций в сфере услуг в двух отличных друг от друга сервисных комплексах. Как и при оценке горизонтальных мер, четко определяются цели отдельных инструментов в области политики, используемых для регулирования составляющих комплекс сервисных отраслей, а также степень их эффективности и их явные или скрытые издержки. Кроме этого, определяются и анализируются слабые звенья или возможные несоответствия в политике в рамках механизма нормативного регулирования, определяющего условия функционирования сервисного комплекса.

6. При выборе двух сервисных комплексов для подробного анализа применяется ряд критериев. В частности, комплексы могут быть отобраны по той причине, что они представляют собой отрасли, имеющие стратегическое значение для страны, и являются теми областями, в которых правительство намерено провести реформу или уже приступило к ее осуществлению.

7. Подготовка трех диагностических обследований осуществляется смешанными группами местных и международных консультантов с помощью сотрудников штаб-квартир двух учреждений-исполнителей. Уполномоченные международные эксперты, работающие в сотрудничестве с местными консультантами в их соответствующих областях знаний, осуществляют целевые поездки в страну.

Этап разработки рекомендаций

8. По результатам диагностического этапа подготавливается страновой обзор, в котором дается резюме рекомендаций, сделанных по результатам работы на местах.

Этап осуществления

9. Осуществление рекомендаций, сделанных по результатам диагностического этапа ЭФДИС, определяется особенностями каждой страны, ее интересами и потребностями, в

связи с чем какого-либо единого рецепта для порядка осуществления не существует. Вместе с тем в отношении некоторых направлений практической деятельности можно вынести ряд рекомендаций.

10. Например, оценка горизонтальных (межотраслевых) мер может указывать на необходимость пересмотра кодекса иностранных инвестиций той или иной страны, ее программы стимулирования иностранных инвестиций, ее положений, регулирующих временную иммиграцию, ее норм, регулирующих передачу технологий, или некоторых аспектов применяемого ею режима торговли услугами. По просьбе страны, учреждения-исполнители могут определить и разработать экспертные рекомендации по данному вопросу в целях оказания данной стране помощи в этих областях. Аналогичная помощь может быть предоставлена в том случае, когда в ходе изучения конкретных комплексов выявляются особые потребности в разработке политики в отношении некоторых входящих в состав таких комплексов отраслей.

Организационные ресурсы ЭФДИТС

11. ЭФДИТС осуществляется совместно Программой ЮНКТАД по транснациональным корпорациям и Отделом международной торговли Департамента международной экономики Всемирного банка. Опыт работы в соответствующих областях деятельности и использование кадровых ресурсов обоих учреждений-исполнителей позволяют задействовать в рамках проекта их существенный опыт в таких ключевых областях, как прямые иностранные инвестиции и трансграничные торговли услугами, движение трудовых ресурсов, налоговый и валютный режимы иностранных инвесторов, права интеллектуальной собственности или экономика сферы услуг.

12. Осуществление проекта во многом определяется вкладом смешанных групп местных консультантов и международных экспертов, занимающихся подготовкой каждого из предусмотренных в рамках проекта диагностических обследований. Участие местных консультантов в осуществлении ЭФДИТС имеет особенно важное значение для обоих учреждений-исполнителей, которые уделяют значительное внимание использованию ЭФДИТС в качестве возможности для создания национального потенциала в области исследования и выработки политики в таких относительно новых областях, как услуги и развитие, международные операции в сфере услуг и эффективность и конкурентоспособность в сфере услуг. Выбор соответствующих целевых исследований осуществляется в ходе миссий по оценке, проводимых в качестве первого этапа осуществления проекта в участвующей стране. Диагностическая деятельность осуществляется консультантами в ходе обзорных миссий, направляемых в каждую страну спустя несколько недель после проведения миссии по оценке. Практическая деятельность организуется в ходе миссии по осуществлению последующей деятельности, которая направляется в страну после завершения диагностического этапа.

/ ...