



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
11 August 1998
Russian
Original: English

Пятьдесят третья сессия

Пункт 95 в предварительной повестки дня*

Вопросы секторальной политики:

сотрудничество в области

промышленного развития

Политика в области промышленного развития: концепции и опыт

Записка Генерального секретаря

В соответствии с резолюцией 51/170 Генеральной Ассамблеи от 15 декабря 1996 года Генеральный секретарь имеет честь препроводить Ассамблее доклад Генерального директора Организации Объединенных Наций по промышленному развитию, в котором рассматриваются вопросы промышленной стратегии и политики в развивающихся странах и странах с переходной экономикой.

* A/53/150.

Политика в области промышленного развития: концепции и опыт

**Доклад, представленный Генеральным директором Организации
Объединенных Наций по промышленному развитию**

Резюме

В настоящем докладе, представленном во исполнение резолюции 51/170 Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1996 года, рассматриваются вопросы промышленной стратегии и политики в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. В нем анализируются последствия глобализации экономики для политики, направленной на содействие устойчивому промышленному развитию, делаются выводы и извлекаются уроки из опыта ряда стран и излагается программа будущего многостороннего сотрудничества в данной области.

СОДЕРЖАНИЕ*Cmp.*

I. ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ: ПРОБЛЕМА ДЛЯ РУКОВОДЯЩИХ КРУГОВ В ОБЛАСТИ ПРОМЫШЛЕННОГО РАЗВИТИЯ	
A. Введение	4
B. Экономическое неравенство	5
C. Роль политики и стратегий в области промышленного развития	8
D. Возможность повторения опыта проведения политики	9
E. На пути к новому сценарию	10
F. Вывод: сочетание эффективного управления на национальном и глобальном уровнях	16
II. ЭЛЕМЕНТЫ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ ЭФФЕКТИВНОЙ ПОЛИТИКИ	
A. Введение	17
B. Политика на уровне промышленности в целом	17
C. Политика и стратегии на уровне отрасли	22
D. Политика на уровне предприятия	24
III. ТЕМАТИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ПО ВОПРОСАМ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ПРОМЫШЛЕННОГО РАЗВИТИЯ	
A. Введение	26
B. Наименее развитые страны (НРС): основные вопросы стратегии в области промышленного развития	26
C. Заслуживающий внимания опыт других развивающихся стран и стран с переходной экономикой	38
D. Региональная интеграция: ступень на пути к глобализации	49
IV. ПРОГРАММА МНОГОСТОРОННЕГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ЦЕЛЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО ПРОМЫШЛЕННОГО РАЗВИТИЯ	
A. Резюме и выводы	55
B. Многосторонняя помощь и роль ЮНИДО	57

I ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ: ПРОБЛЕМА ДЛЯ РУКОВОДЯЩИХ КРУГОВ В ОБЛАСТИ ПРОМЫШЛЕННОГО РАЗВИТИЯ

A. ВВЕДЕНИЕ

1. Все шире признается, что развитие — многоплановый процесс, который охватывает экономический рост, социальный прогресс и экологическую устойчивость. Недавний опыт развивающегося мира показал, к примеру, что экономический рост, вопреки давно сложившемуся мнению, не обязательно должен достигаться в ущерб справедливости. Действительно, нищета, отсутствие необходимой системы здравоохранения и образования наносят ущерб развитию; конечная цель развития должна включать обеспечение устойчивой среды обитания путем создания рабочих мест и развития приносящих доход видов деятельности.

2. Аналогичным образом все чаще критикуют поэтапный подход, предусматривающий движение от макроэкономических реформ “первого этапа” к социальным, организационным и правовым реформам на “втором этапе”. О слабости такого подхода свидетельствуют, например, приватизация государственных предприятий или либерализация потоков капиталов и торговых потоков. Если эти процессы не сопровождаются соразмерными им реформами в сфере регулирования и в организационной сфере, могут последовать злоупотребления и несправедливость по отношению к большинству населения, что подорвет устойчивость процессов экономической реформы.

3. В этой связи было извлечено еще несколько важных общих уроков. Среди них осознание того, что:

- необходимым условием быстрого развития являются крупные инвестиции, в частности, в развитие людских ресурсов;
- рынки должны играть важную роль в распределении ресурсов при условии, что они функционируют должным образом; в противном случае их роль соответственно дополняется действиями государства;
- необходимыми условиями для того, чтобы открытая и конкурентоспособная экономика устойчиво развивалась, являются эффективное управление со стороны государства, включая стабильный политический режим, целенаправленное функционирование государственного сектора и наличие эффективной правовой и судебной системы;
- открытость и конкуренция должны сочетаться с созданием организационного потенциала и инвестициями в области подготовки кадров в технической, организационной и управленческой сферах, с тем чтобы эффективным образом способствовать приобретению знаний и внедрению новаторских достижений; и
- для обеспечения социально устойчивого экономического развития необходимо, чтобы выгоды в результате повышения эффективности промышленного производства распространялись как можно шире.

4. Опыт нескольких последних десятилетий показал также, что, несмотря на беспрецедентные темпы экономического и социального развития, процесс регионального развития проходил крайне неравномерно, что привело к усугублению неравенства между развивающимися странами и странами с переходной экономикой, а также внутри этих стран. Так, человек, родившийся в развивающемся мире в середине 90-х годов, должен прожить на 10 лет дольше и иметь ежегодный доход на 50 процентов выше, чем человек, родившийся 20 годами ранее; однако за этими средними величинами скрываются значительные региональные различия. В Восточной Азии реальные доходы на душу населения возросли на 400 процентов, а в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, они фактически снизились.

5. Хотя эти региональные различия обусловлены самыми разными причинами, важным определяющим фактором являются политика и стратегии в области развития, осуществляемые соответствующими правительствами. С учетом господствующей роли промышленности в общем экономическом и социальном развитии, обусловленной ее вкладом в рост производительности, технический прогресс, подготовку рабочей силы, межсекторальные связи и экспорт, очевидно также, что различия в политике и стратегиях в области промышленного развития явились важнейшими причинами наблюдаемых диспропорций в сфере регионального развития.

6. Однако разрабатывать и осуществлять национальные промышленные стратегии и политику становится все сложнее, поскольку в результате процесса глобализации все более весомым фактором, определяющим промышленное развитие на национальном уровне, становится внешнее влияние, причем даже в таких огромных субконтинентальных странах, как Китай и Индия. Стимул в виде конкуренции на мировом рынке, технический прогресс и международная экономическая интеграция приобретают все большее влияние как движущие силы экономических и социальных перемен. Таким образом, индустриализация все чаще становится локальным аспектом глобального процесса сдвигов в области сравнительных преимуществ. Поскольку интернационализация промышленности открывает перед развивающимися странами и странами с переходной экономикой новые важные возможности для участия в трансграничных производственных и партнерских отношениях, национальные промышленные стратегии и политика все чаще помогают определить многочисленные и сложные связи между потребностями внутреннего развития и мировой экономической интеграцией.

В. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ НЕРАВЕНСТВО

7. Различия в темпах экономического и промышленного роста между странами и регионами хорошо видны на показателях, резко отличающихся друг от друга: от двузначных показателей роста до более низких и даже отрицательных. Неравенство в области экономического и промышленного роста выражено отчетливее внутри основных регионов мира, чем между ними. В каждом развивающемся регионе имеется небольшая группа государств с быстро развивающейся промышленностью, тогда как подавляющее большинство стран этого региона отстает от них.

8. Данные, помещенные в таблице I.1, свидетельствуют о крайне неравномерных темпах мирового экономического и промышленного роста. Наиболее быстрый рост наблюдался в 1985—1995 годах в Южной и Восточной Азии, где среднегодовые темпы роста УЧП и ВВП составляли соответственно 9,2 процента и 6,9 процента. Многие страны этого региона стали новыми индустриальными странами (НИС) первого и второго поколений, где основным двигателем экономического прогресса является обрабатывающая промышленность. Основными источниками роста в этих странах были внешняя торговля и расширение взаимодействия с мировой экономикой. В противоположность этому в некоторых странах данного региона темпы роста оставались скромными или даже отрицательными. Целый ряд стран, до недавнего времени занимавших высокие места в региональной таблице показателей экономического роста, вероятно, пострадает в результате финансового кризиса, разразившегося в Восточной Азии, однако несколько стран, в том числе Китай, по-видимому, сумеют справиться с последствиями этого кризиса.

9. Быстрые темпы промышленного роста, наблюдавшиеся в 60—70-х годах в Латинской Америке и составлявшие более 5,5 процента в год, не удалось поддержать в 80—90-х годах. Однако усредненные показатели темпов роста в регионе не показывают успехов, достигнутых в нескольких странах данного региона. Хотя в целом по региону в 1985—1995 годах темпы роста УЧП и ВВП отмечались на уровне 1,6 процента и 2,6 процента соответственно, в ряде стран региона удалось достичь темпов роста УЧП, превышавших 5 процентов в год. Однако в девяти странах этого региона темпы роста УЧП были отрицательными; эта тенденция особенно ярко проявилась в странах, которые не были интегрированы в мировую экономику.

Таблица I.1. Среднегодовые темпы роста УЧП и ВВП по регионам, 1985—1995 годы
(изменение в процентах рассчитано в постоянных ценах 1990 года, если не указано иное)

Регион	УЧП	ВВП	УЧП в расчете на душу населения	ВВП в расчете на душу населения
	(в постоянных ценах 1990 года, в долл. США)			
Африка	0,9	2,2	67	630
Латинская Америка	1,6	2,6	591	2863
Западная Азия	3,8	1,8	495	3180
Южная и Восточная Азия	9,2	6,9	236	834
Все развивающиеся страны	5,8	4,5	258	1109
Наименее развитые страны	0,6	1,0	29	334

Источник: База данных ЮНИДО.

10. В Западной Азии среднегодовые темпы роста УЧП в 1985—1995 годах составляли 3,8 процента. Самые быстрые темпы роста были отмечены в Кувейте (14,7 процента в год). В Омане, Саудовской Аравии, Бахрейне и Турции были зарегистрированы темпы роста УЧП, превышавшие 5 процентов в год.

11. В Африке, где скромный средний показатель темпов роста УЧП составил в 1985—1995 годах 0,9 процента, несколько стран этого региона добились впечатляющих темпов роста УЧП. В Уганде были отмечены среднегодовые темпы роста УЧП на уровне 10,3 процента; за ней следовали Свазиленд (9,5 процента), Лесото (8,6 процента), Ботсвана (8,4 процента), Гвинея (7,5 процента) и Маврикий (7,3 процента). Однако в 15 странах региона темпы роста были отрицательными, отчего средний показатель по региону составил менее 1 процента.

12. Таким образом, промышленный рост во всем мире представлял собой неравномерный процесс. Неравенство между странами внутри регионов усугубилось. Что касается Африки, где наиболее велико число стран, последними вступивших на путь индустриализации, открытие международных финансовых и товарных рынков пока не оказалось сколько-нибудь существенного воздействия на темпы промышленного развития. Утверждают, что наиболее быстрого роста добились те страны, которым удалось осуществить индустриализацию, наращивая сравнительное преимущество в экспорте продукции обрабатывающей промышленности в такой степени, что он стал двигателем роста¹. Такая модель роста, характеризуемая увеличением доли условно-чистой продукции в ВВП и повышением доли экспортной продукции обрабатывающей промышленности в общем объеме экспорта, знаменует собой первый этап интеграции развивающихся стран в мировую экономику. Некоторые страны в развивающихся регионах получают значительно большие выгоды в результате процесса глобализации, чем другие. Главная задача на следующее десятилетие состоит в том, чтобы достичь определенной степени глобальной интеграции в плане экспорта и прямых иностранных инвестиций.

13. Наименее развитые страны (НРС), где УЧП составляет всего 29 долл. в расчете на душу населения, находятся в крайне невыгодном положении. В целом ряде НРС промышленный рост по-прежнему сдерживается низким уровнем спроса из-за отсутствия покупательной способности. Хотя в НРС (по группе в целом) среднегодовые темпы роста ВВП в 1985—1995 годах составили всего 1 процент, а темпы роста УЧП — менее 1 процента, в отдельных НРС показатели были гораздо выше. В четырех НРС показатели темпов роста достигли двузначных цифр, а еще в пяти странах темпы роста УЧП превысили 5 процентов. Поскольку некоторые НРС проявили способность к росту и даже способность обгонять другие страны, в 90-х годах возросла производительность факторов производства и валовой доход от инвестиций был сравнительно высок. В структуре промышленного производства как африканских, так и азиатских НРС ведущую роль играет переработка сельскохозяйственной продукции, особенно пищевая

¹ UNIDO, *The Globalization of Industry: Implications for Developing Countries Beyond 2000*, December 1996.

и текстильная промышленность. В некоторых африканских НРС показатели экспорта промышленной продукции были особенно впечатляющими в том, что касается производства одежды и продукции сельскохозяйственного профиля, особенно рыбы. Однако суровая реальность состоит в том, что промышленный рост по-прежнему отмечен лишь в нескольких НРС.

14. Несмотря на высокий уровень модернизации и технический прогресс в ряде отраслей мировой промышленности, низкие расходы на оплату труда остаются важнейшим определяющим фактором конкурентоспособности в массовом производстве стандартных видов продукции. Таким образом, в ходе постоянного переноса трудоемких операций в районы с низкими издержками НРС могли первоначально воспользоваться своим преимуществом, связанным с дешевизной рабочей силы. Опыт последних лет показал, что НРС, которые пользуются такой возможностью, создавая благоприятные условия, получают основную выгоду в результате глобального экономического роста.

C. РОЛЬ ПОЛИТИКИ И СТРАТЕГИЙ В ОБЛАСТИ ПРОМЫШЛЕННОГО РАЗВИТИЯ

15. Роль политики в области промышленного развития в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, где экономика открыта и ориентируется на рыночные отношения и частные инвестиции, с середины 80-х годов является предметом жарких споров. Пристрастия в ходе этих споров порой отвлекали внимание от проблем, исключительно важных для перспектив развития развивающихся стран и стран с переходной экономикой.

16. В связи с тем, что промышленное развитие имеет целью рост производительности, устойчивую мобилизацию ресурсов, создание потенциала и технологический прогресс, в последнее десятилетие споры по вопросам политики касались в основном отмены краткосрочных мер, поощряющих погоню за рентой посредством субсидий, контроля за импортом, распределения кредитов и т.п. Содействуя установлению ошибочной системы стимулов и укреплению позиций крупных предпринимателей, политика замещения импорта и политика, ориентированная на развитие за счет внутренних факторов, во многом способствовали усилению погони за рентой в ущерб повышению эффективности и конкурентоспособности. Хотя эта политика сыграла определенную роль в создании промышленной инфраструктуры и потенциала, необходимых для успешного функционирования ориентированной на экспорт обрабатывающей промышленности в условиях современной развивающейся или переходной экономики, более открытой и ориентированной на рыночные отношения, в целом признается, что она стала недейственной и устарела.

17. Однако вместе с тем промышленная политика и стратегии призваны сыграть ключевую роль в развитии, устранив многочисленные недостатки в работе рынка, связанные с несовершенством, отсталостью или отсутствием рынков, в частности рынков капитала и технологий. Фундаментальной задачей в области промышленного развития является длительное, постепенное приобретение технологических,

организационных и управлеченческих навыков и потенциала, необходимых для достижения мировых стандартов в производстве товаров и услуг. Для этого необходимы сложные микроэкономические и организационные преобразования; рынки, предоставленные сами себе, не позволяют добиться этого даже при наличии правильных макроэкономических основ. Поэтому, для того чтобы решить трудную задачу содействия промышленному развитию, недостаточно лишь устранять с помощью разрозненных мер пробелы между другими направлениями политики в таких областях, как макроэкономика, образование, институционное развитие и экологические, региональные и социальные вопросы. Эта политика должна быть интегрирована с конкретными мерами в области промышленного развития при четком осознании того, что эти разнообразные направления политики не заменяют, а дополняют друг друга.

18. Если эти связанные с политикой принципы не будут учтены, могут возникнуть серьезные проблемы при осуществлении макроэкономических программ стабилизации и реформ в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. От рынков, зачастую неразвитых, ожидали быстрых результатов в связи с изменениями в системе стимулов и потому возлагали порой чрезмерные надежды на успех таких программ, что приводило к дорогостоящим перекосам и неэффективным мерам при реализации политики.

D. ВОЗМОЖНОСТЬ ПОВТОРЕНИЯ ОПЫТА ПРОВЕДЕНИЯ ПОЛИТИКИ

19. Опыт последнего времени подтверждает два основных общих вывода относительно возможности повторения опыта, полученного при реализации политики в других странах и регионах; оба они касаются многогранности развития.

- Догнать развитые страны путем “скачка” иногда возможно в отдельных областях, но как общий метод этот путь неплодотворен, так как связан с болезненными поражениями и разочарованиями. Время, необходимое для достижения существенного экономического и социального прогресса, можно несколько сократить, если учитывать в рамках национальных усилий опыт других стран в области политики, но никаких скороспелых мер не существует.
- Опыт передается не в одну сторону, а во всех направлениях: от Севера к Югу и от Юга к Северу, от Востока к Западу и от Запада к Востоку. В условиях глобализации информацию в области выработки директивных решений все чаще черпают из всемирного банка опыта, который накоплен всеми странами и которым все они должны пользоваться. Хотя такой банк должен представлять собой международное общественное благо, развивающиеся страны и страны с переходной экономикой ограничены в доступе к нему из-за асимметрии и несовершенства информационного рынка, что затрудняет всеобщее участие в этом процессе.

20. Опыт последнего времени показал также, что содействовать формированию конкурентных рынков не так просто, как это обычно полагают. Открытие экономики, дерегулирование и приватизация — меры необходимые, но далеко не достаточные для создания работающей экономики, ориентированной на рыночные отношения. Следует

также четко понимать, что необходимо делать с неработающими рынками и каковы взаимоотношения между рынками, учреждениями и государством, а также понимать структуру стимулов, регулирующих осуществление государственной политики. Предстоит еще пройти определенный путь, прежде чем такое понимание станет само собой разумеющимся.

Е. НА ПУТИ К НОВОМУ СЦЕНАРИЮ

21. Уроки опыта последних десятилетий в сфере развития, а также изменение экономической ситуации во всем мире формируют новое представление о роли и возможности повторения опыта проведения соответствующей политики и стратегий в процессе промышленного развития. Здесь имеют значение четыре основные проблемы, которые будут подробно рассмотрены в следующих разделах:

- сближение политики;
- глобальные нормы и стандарты;
- изменчивость международных потоков капиталов; и
- ответные меры на национальном уровне.

Сближение политики

22. Глобализация поставила на первый план мировой экономической повестки дня вопрос о сближении политики и институтов в международном масштабе, что ведет к неуклонному распространению универсальных стандартов и практики с вытекающими отсюда экономическими, социальными и экологическими последствиями. О масштабе данной тенденции свидетельствует тот факт, что начиная с 1980 года 109 развивающихся стран и стран с переходной экономикой приступили к реализации масштабных программ рыночных реформ (в том числе 75 стран — после 1989 года). В то же время 104 из 131 государства — члена Всемирной торговой организации являются развивающимися странами или странами с переходной экономикой, а еще 28 стран, в том числе китайская провинция Тайвань и Российская Федерация, стремятся вступить в нее на особых условиях.

23. Несмотря на эту тенденцию к сближению политики, основной вопрос по-прежнему состоит в том, в какой мере универсальные нормы, касающиеся оптимальных методов, могут единообразно, быстро и без издержек внедряться всеми странами, независимо от уровня их развития и национальных условий. Этот вопрос особенно актуален в условиях усиления в последние десятилетия дифференциации развивающегося мира, которая ставит различные задачи в сфере политики, что и определяет возможности для повторения достижений в сфере развития в других странах. Таблица I.2, где развивающиеся страны и страны с переходной экономикой сгруппированы по четырем категориям в соответствии с уровнем их развития, иллюстрирует разнообразие этих задач в сфере политики.

Таблица I.2. Задачи политики в области промышленного развития в различных категориях стран

Категория стран	Основные задачи политики
<i>Страны с недавно открытой экономикой</i> (а)	Сочетать усиление глобальной интеграции экономики с достижением и поддержанием конкурентоспособности обрабатывающего сектора
<i>Новые индустриальные страны</i>	Восстановить конкурентоспособность обрабатывающей промышленности и компенсировать снижение коэффициента окупаемости капиталовложений повышением эффективности
<i>Страны с переходной экономикой</i>	Пересмотреть роль государства, создать рыночную систему, перестроить структуру промышленности, модернизировать системы управления и ликвидировать серьезные пробелы в структурных преобразованиях
<i>Наименее развитые страны</i>	Содействовать реформам, направленным на повышение уровня внутреннего предложения, путем структурных изменений, накопления ресурсов и создания организационного потенциала и соответствующих систем стимулов

(а): Страны, ранее осуществлявшие стратегии индустриализации, ориентированные на развитие за счет внутренних факторов, например Аргентина, Бразилия и Индия.

Глобальные нормы и стандарты

24. Процесс глобализации приводит также к формированию глобальных стандартов: как напрямую — через взаимодействие с мировыми рынками и учреждениями, так и косвенно — через расширение и углубление процессов региональной интеграции. Конкретно, расширение воздействия международной конкуренции на экономику приводит к тому, что на национальную политику все больше влияет внешняя ситуация, заставляя ее следовать международным нормам. Во многих случаях приходится перестраивать национальные системы в соответствии с международными протоколами и конвенциями, а также добровольными соглашениями во все большем числе областей, включая государственное управление, охрану окружающей среды, торговлю, финансы, инвестиции, трудовые и технические стандарты, как указано во врезке I.1.

25. О качестве политических, социальных и деловых учреждений, вокруг которых организуется промышленная деятельность, все чаще судят на международных форумах по тому, в какой мере они соблюдают эти нормы. В этой связи можно также отметить, что со временем добровольные стандарты, как правило, становятся обязательными. Например, стандарты Международной организации по стандартизации (ISO) не являются обязательными, но фактически их соблюдение служит условием для выхода на рынки многих передовых стран.

26. Чтобы должным образом решать эти задачи, необходимы хорошо отлаженные, современные и эффективные режимы регулирования и стимулирования на национальном уровне. Чтобы приспособиться к глобальным переменам, требуются структурные и административные реформы во многих областях государственного управления, связанные с крупными капиталовложениями в людские ресурсы и с приобретением знаний. Последующие издержки перестройки можно уменьшить, изыскав совместные решения проблем в сфере политики, которые правительства не могут решить в одиночку, например в таких областях, как охрана окружающей среды или регулирование мировых финансовых рынков.

Врезка I.1 Примеры обязательных и добровольных глобальных соглашений в сферах торговли, инвестиций, технических стандартов, охраны окружающей среды и финансов

- *Торговые, инвестиционные и технические стандарты*
Соглашения ВТО по аспектам прав интеллектуальной собственности и инвестиционным мерам, связанным с торговлей, и по ГСТУ, касающиеся антидемпинговых мер, технических препятствий в сфере торговли, правил происхождения, государственных закупок

Многостороннее соглашение ОЭСР по инвестициям
ISO 9000
- *Охрана окружающей среды*
Монреальский протокол (ХФУ)
Протокол Киото (парниковый эффект)
Базельская конвенция (опасные отходы)
ISO 14000

Добровольные руководящие принципы Всемирного банка
Добровольные руководящие принципы для химической промышленности ("Ответственная осторожность")
Программа экологического управления и аудита Европейского Союза
- *Финансы и управление корпорациями*
Система многостороннего контроля за национальными финансовыми системами, системами надзора и регулирования, охватывающими банковское дело и ценные бумаги
Специальные стандарты распространения данных, Кодекс добросовестной практики в области финансовой транспарентности и Кодекс добросовестной практики в области финансовой и денежной политики, введенные МВФ

Административно-хозяйственные правила и стандарты
Стандарты для контроля за адекватной ликвидностью иностранной валюты
Базельские основные принципы, касающиеся эффективного банковского надзора
Стандарты и руководящие принципы, касающиеся управления корпорациями
Международные стандарты учета, отчетности и аудита в корпоративном секторе

Изменчивость международных потоков капиталов

27. Финансовый кризис 1997—1998 годов в Восточной Азии поставил ряд новых вопросов, касающихся процесса экономического и промышленного развития, поскольку группа стран, которая стремительно развивалась в течение десятилетий и которую нередко ставили в пример остальным странам развивающегося мира, внезапно пережила резкий спад. Хотя все шире признается, что эти события были вызваны сочетанием внутренних и внешних причин, нельзя отрицать и того, что кризис был спровоцирован прежде всего изменчивостью международных потоков капиталов. Внезапный сдвиг в настроениях участников рынка и спекулятивные атаки на местные валюты стран региона, усугубленные “эпидемическим” эффектом, по мере того как эпицентр этих атак перемещался из одной страны в другую, привели к резкой девальвации многих валют. Это, в свою очередь, увеличило стоимость импортных вводимых ресурсов и обслуживания долга оффшорных корпораций, в результате чего многие местные промышленные предприятия обанкротились.

28. Проблема состоит не просто в объеме циркулирующих в мире капиталов (около 25—30 трлн. долл. США, включая банковские займы, выпуск ценных бумаг и продаваемые на бирже и внебиржевые производные финансовые инструменты, причем суммы сделок, заключаемых на мировых валютных рынках всего за один день, зачастую превышают общемировые валютные резервы). Главная проблема заключается в структуре глобальных перемещений капиталов. В этой области за последние три десятилетия ситуация полностью изменилась. В начале 70-х годов 9 из каждых 10 долларов, проходивших через мировые валютные рынки, шли на финансирование торговли и долгосрочные инвестиции, а остальное — на краткосрочные движения капиталов. К середине 90-х годов это соотношение стало прямо противоположным.

29. Этим особенностям рынка сопутствуют стадное поведение, моральный ущерб, подверженность панике и перестраховка, а также неадекватная оценка риска. Их совокупное воздействие проявляется в форме крайней нестабильности, приводящей порой к резким колебаниям настроений на рынке и экономическим кризисам, имеющим пагубные последствия в виде резких перекосов. Развивающиеся страны и страны с переходной экономикой оказываются особенно уязвимыми в связи с такими внезапными сдвигами на рынках, способными серьезно подорвать их усилия по достижению стабильности, проведению экономических реформ и обеспечению социальной справедливости. Международный рынок капиталов в его нынешней форме создает условия, при которых частный риск инвестиций в ту или иную страну меньше социального риска. Особенно это относится к краткосрочным спекулятивным потокам капиталов. Хотя они крайне важны для кредитования торговли, они не приносят никаких основных выгод, свойственных прямым иностранным инвестициям, таких как управленические и организационные навыки, техническое “ноу-хай”, освоение ресурсов и доступ на рынки.

30. В результате развивающиеся страны и страны с переходной экономикой стали не менее, а более уязвимыми в связи с изменчивостью международных потоков

капиталов. Выпуск облигаций и обязательства по предоставлению займов странам Восточной Азии, Южной Азии и Латинской Америки только за четвертый квартал 1997 года сократились более чем наполовину. Перепад между притоком и оттоком капиталов в странах Восточной Азии за период с 1996 по первый квартал 1998 года составил более 11 процентов от их совокупного ВВП, а в Латинской Америке (Бразилия, Аргентина и Мексика) перепад между притоком капиталов в 1981 году и их оттоком в 1983 году составил 8 процентов от ВВП.

31. Диспропорция между масштабами инвесторов (пенсионные и хеджевые фонды, фирмы, выпускающие ценные бумаги, банки) и экономики страны-получателя также вызывает озабоченность. Незначительное изменение инвесторами портфеля ценных бумаг уже может стать серьезным событием для принимающей страны. Так, в недавнем докладе Банка международных расчетов было показано, что вывод учреждениями-инвесторами из развитых стран всего 1 процента своего капитала в виде отечественных ценных бумаг составил бы в 1995 году чуть более 1 процента от общей капитализации рынка по сравнению с 27 процентами в развивающихся странах Азии и более чем 66 процентами от объема латиноамериканских рынков обыкновенных акций². Никакие резервы иностранной валюты и точная макроэкономическая "настройка" не смогли бы компенсировать разрушительное воздействие таких спекулятивных движений капиталов в развивающихся странах и странах с переходной экономикой.

Ответные меры на национальном уровне

32. Последствия глобализации для экономического и промышленного развития на национальном и местном уровнях многообразны и сложны. Управляющие транснациональными корпорациями, утверждая инвестиционные проекты в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, зачастую принимают решения, наносящие ущерб жизненно важным интересам конкретных районов. Главным приоритетом национальной политики и стратегий в области промышленного развития должно быть сведение к минимуму негативных последствий для национального и местного развития и обеспечение максимума потенциальных выгод от дальнейшей интернационализации производства.

33. Учитывая проблемы, возникающие в связи с растущим воздействием на отечественную промышленность все более острой конкуренции внутри страны и за рубежом, такая политика и стратегии должны быть направлены, в частности, на создание инфраструктуры, способствующей распространению:

- оптимальных методов, используемых в предпринимательской, управлеченческой и технической областях;
- децентрализованных, гибких и эффективных механизмов, содействующих созданию новых промышленных предприятий; и
- мер по ускорению реагирования на потребности рынка.

² (Bank for International Settlements, 68th Annual Report, Basle 1998)

34. Важным механизмом, обеспечивающим их распространение, является содействие формированию территориальных объединений, что может способствовать развитию промышленности на местном уровне благодаря объединению навыков, созданию эффективных рынков вводимых ресурсов и услуг, связанных с соответствующей отраслью промышленности, и концентрации соответствующих технических и маркетинговых знаний и информации. Такие конкурентоспособные группы, включающие в себя специализированные мелкие и средние предприятия (МСП) или даже микропредприятия, нередко образуют стержень местных промышленных систем как в новейших сферах деятельности, так и в таких традиционных отраслях, как швейная, текстильная, обувная, керамическая и деревообрабатывающая. Их важное значение как средства для развития предпринимательской деятельности и обеспечения устойчивой среды обитания в сельских и неблагополучных районах более подробно рассматривается в главе II.

35. Поскольку на межрегиональные и международные экономические связи все сильнее влияют либерализация торговли и возрастающий фактор мобильности через границы, национальная политика в области промышленного развития также должна быть ориентирована на содействие формированию субрегиональных институтов, призванных сбалансировать сотрудничество и конкуренцию между фирмами и создать благоприятные условия для развития предпринимательства. Хорошим примером служат “треугольники роста” в Юго-Восточной Азии, состоящие из трансграничных групп, объединяющих навыки и возможности в сферах производства, услуг и технологий. Много примеров можно видеть и в развитых странах: это, в частности, интеграция канадской промышленности с поясом обрабатывающей промышленности в Соединенных Штатах и “треугольник” в сфере обрабатывающей промышленности, образованный Рурской областью Германии, районами Северной Франции и Бельгии.

36. Кроме того, национальная политика и стратегии в области промышленного развития должны быть направлены на использование резервов конкурентоспособности, создаваемых структурой местной специализации, корни которой уходят в далекое прошлое, культуру и традиции, а также основанных на естественных различиях в ресурсах и производительности. Хорошим примером может служить развитие на местном уровне, осуществляемое на основе традиционных ремесленных районов, где объединяются навыки ремесленного производства, веками сохраняемые в этнических и обособленных общинах. В определенных географических районах такие навыки передаются в рамках семьи и общины из поколения в поколение. Характерное традиционное оформление изделий, цветовые решения и представления о качестве приспосабливаются ко вкусам современных потребителей, не теряя при этом своей культурной самобытности. Это позволяет создавать изделия исключительно богатых форм и дизайна, которые нередко получают признание на рынках богатых стран и обладают огромным экспортным потенциалом.

37. Все более прямые связи между местными районами и мировым рынком также действуют как мощные силы, способствующие большей децентрализации в области принятия решений, оказывая давление на централизованные, вертикальные системы, побуждая их передавать полномочия по принятию решений с национального уровня на

уровень провинций, местных органов власти и общин. Более того, национальная политика и административная децентрализация зачастую не позволяют решать местные проблемы в сфере развития, что приводит к расширению прав и возможностей местных и региональных органов власти и общин внутри стран.

38. Однако такая усиленная децентрализация полномочий в области принятия решений грозит усугубить региональное неравенство. Периферийные районы, где существуют сравнительно более существенные ограничения для процесса развития, нуждаются в создании институтов, способных помочь им реализовать их производственный потенциал. Создание таких институтов, в свою очередь, потребует формирования вспомогательной инфраструктуры и предоставления услуг производителя в соответствии с требованиями заказчика, чего рынок зачастую не может обеспечить. Исправление таких недостатков рынка также должно быть первоочередной задачей национальной политики в области промышленного развития.

F. ВЫВОД: СОЧЕТАНИЕ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ НА НАЦИОНАЛЬНОМ И ГЛОБАЛЬНОМ УРОВНЯХ

39. Послевоенная система управления на глобальном уровне позволила добиться беспрецедентного повышения уровня жизни. Однако в последние годы ей приходится сталкиваться с целым рядом все более серьезных проблем, многие из которых связаны с усилением экономических и социальных диспропорций на глобальном уровне. Как и в системах внутригосударственного управления, эффективное глобальное управление должно опираться на фундамент общих ценностей, единых представлений и совместных усилий. Оно должно также допускать разнообразие и опираться на принципы транспарентности, подотчетности и справедливости. Участники системы глобального управления должны сводить воедино информацию, знания и навыки, а также осуществлять единую политику и практику в вопросах, представляющих общий интерес, посредством подписания протоколов, заключения конвенций и неофициальных соглашений, установления партнерских связей и создания сетей учреждений.

40. Национальную политику и стратегии следует рассматривать в контексте такого взаимодействия между национальным и глобальным управлением. Только так можно должным образом регулировать далеко идущие последствия глобализации на национальном уровне. Масштабные технологические, экономические и политические перемены в международной системе требуют их учета в структуре глобального экономического управления. Устойчивый экономический рост, сопровождаемый обеспечением стабильности и справедливости, в условиях крайне взаимозависимой мировой экономики требует введения организационных новшеств, способных дополнить роль рынков информацией и знаниями об опыте проведения соответствующей политики. Эти вопросы будут проанализированы в остальной части настоящего доклада на основе опыта конкретных стран и регионов.

II ЭЛЕМЕНТЫ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ ЭФФЕКТИВНОЙ ПОЛИТИКИ

A. ВВЕДЕНИЕ

41. По мере того как беспрецедентная волна реформирования политики захлестывает развивающиеся страны и страны с переходной экономикой, перед директивными органами встает сложнейшая задача: разработать более целенаправленную, сфокусированную и эффективную политику, которая обеспечит не только конкурентоспособность, но и устойчивый рост, повышение уровня жизни и ликвидацию нищеты.

42. Открытие экономики для международной конкуренции само по себе не гарантирует повышения конкурентоспособности национальной экономики. В крайнем случае оно может просто устраниТЬ отечественных производителей с рынка. Чрезмерная опора на автоматически действующие механизмы и рыночные силы может нанести успеху политики такой же ущерб, как и вера во всемогущество государства. Более того, понятие конкурентоспособности, традиционно связываемое с действующими реальными обменными курсами, стало гораздо более функциональным и многоплановым. Так, широкий круг проблем, которые ранее считались по существу внутригосударственными или неэкономическими по своему характеру, ныне признаются факторами, влияющими на международную конкурентоспособность. К их числу относятся инвестиционные стимулы, налогообложение корпораций, технические стандарты и стандарты на продукцию, системы социального обеспечения и рынки труда, экологический контроль и различные традиции в торговом праве, праве интеллектуальной собственности и в управлении корпорациями.

43. Тем не менее важнейшим фактором, определяющим конкурентоспособность промышленности, остается повышение производительности, а повышение конкурентоспособности обрабатывающей промышленности, по существу, зависит от совершенствования внутригосударственных факторов производства. На многие из этих факторов (инвестиции в заводы и оборудование, образование и профессиональную подготовку, знания и инфраструктуру) может повлиять внутригосударственная политика, причем как позитивно, так и негативно. А политикой, в свою очередь, можно руководить на трех раздельных уровнях экономики: на уровне промышленности в целом, на уровне отрасли или на уровне предприятия.

B. ПОЛИТИКА НА УРОВНЕ ПРОМЫШЛЕННОСТИ В ЦЕЛОМ

Управление промышленностью

44. Успешное развитие промышленности зависит прежде всего от эффективного и подотчетного руководства в рамках предсказуемой и транспарентной политики, иначе говоря, от эффективного управления промышленностью. На управление промышленностью влияют различные факторы: от макроэкономических переменных,

таких как эффективное управление платежным балансом, государственный и частный долг и устойчивая валюта; от материально-технических средств обеспечения управления, таких как быстрый и легкий доступ к достоверным данным и статистике по промышленности и образованная и технически компетентная рабочая сила, до осуществления руководства в области промышленного развития с участием заинтересованных сторон путем достижения консенсуса между всеми экономическими и политическими участниками этого процесса.

45. Управление означает, по сути дела, то, как осуществляется власть. Хотя первоначально данный термин получил распространение в связи с понятием суверенитета и, соответственно, с тем, каким образом осуществляют власть национальные правительства, впоследствии его значение расширилось и конкретизировалось, например применительно к "управлению корпорациями". Более того, получившая распространение в развивающемся мире и странах с переходной экономикой рыночная система при участии государства привела к расширению категории заинтересованных сторон, вовлеченных в процесс осуществления власти.

46. Таким образом, термин "управление промышленностью" означает то, каким образом политические, экономические и социальные группы, прямо или косвенно участвующие в развитии промышленности, используют свою власть или влияние. В настоящее время среди тех, кто занимается проблемами развития, существует широкий консенсус относительно того, что эффективное управление характеризуется участием, транспарентностью, подотчетностью, законностью, эффективностью и справедливостью. В стремлении поощрять эффективное управление как инструмент промышленной политики следует позаботиться и о тех группах общества, которым принадлежит власть в сфере промышленности, и об инфраструктуре, через которую они эту власть осуществляют. Хотя данная концепция носит достаточно широкий характер, можно определить некоторые границы и поместить ее, как инструмент политики, в осозаемые рамки.

47. Одну часть этого уравнения составляют группы общества, осуществляющие власть в сфере промышленности: правительства, государственные учреждения, профессиональные ассоциации, организации трудящихся, научно-исследовательские институты и т.п. Чтобы повысить эффективность и действенность их работы и оптимизировать их совместные потенциальные усилия, можно принять различные меры, такие как создание потенциала на индивидуальном или учрежденческом уровне, повышение осведомленности путем проведения семинаров по сопоставлению опыта в сфере промышленной политики или по изучению влияния глобализации и либерализации торговли и самое важное — разработка и налаживание постоянных консультативных механизмов, призванных содействовать непрерывному и конкретному диалогу по вопросам разработки и реализации политики между всеми группами, участвующими в промышленном развитии.

48. Другую часть уравнения образует инфраструктура, которую необходимо создать, чтобы помочь соответствующим кругам сформулировать свои идеи и претворить их в жизнь. Это, как правило, предполагает создание и пополнение надежных баз

статистических и иных данных с целью способствовать выработке обоснованных директивных решений, а также поощрять инвестиции; создание секретариата для поддержки консультативного механизма; проведение структурной перестройки министерств и учреждений, участвующих в промышленном развитии, и обеспечение доступа к международным информационным центрам по вопросам промышленной политики и практики.

Торговая политика

49. Правительства, стремящиеся содействовать промышленному развитию в условиях открывающейся экономики, должны также провести обзор своих предыдущих мер воздействия, принятых “в интересах” промышленности, устраниТЬ перекосы в политике, например отменив налоговые льготы и финансовые субсидии, мешающие беспрепятственному действию рыночных сил. Торговая политика остается одним из важнейших инструментов повышения конкурентоспособности в сфере промышленности. Всемирная тенденция к либерализации и введение глобальных норм, таких как правила ВТО, поощряют отказ от проведения политики замещения импорта и защиты нарождающейся промышленности, которая некогда была весьма широко распространена в развивающихся странах. Соблюдение правил ВТО, снятие нетарифных барьеров (НТБ) и постепенное снижение тарифов ныне стали стандартом и достаточно надежным рецептом для открытия экономики для конкуренции с импортом и для ослабления прежней антиэкспортной направленности политики. Однако, особенно в странах, имеющих лишь ограниченный опыт взаимодействия с системой международной торговли, открытие экономики должно сопровождаться применением допустимых инструментов поддержки рынка, например в форме оказания временной помощи на период перестройки промышленности.

Развитие частного сектора

50. Жизненно важное значение для успешного развития промышленности в целом имеет подход правительства к развитию частного сектора. Правительства многих развивающихся стран и стран с переходной экономикой берут на себя новые функции, всемерно способствуя, развивая и облегчая взаимодействие с частным сектором; их конечная цель — повышение объема промышленного производства. На основе партнерства с частным сектором правительства оказывают фирмам поддержку в деле проникновения на мировые рынки, принимают меры к максимальному устранению бюрократических препон и обеспечивают, чтобы осуществление законов не наносило ущерба бизнесу и отвечало интересам потребителей. Для того чтобы обеспечить конкурентоспособность на международном уровне, правительства должны, например, обеспечить поток информации, включая данные, необходимые для принятия решений в частном секторе, и распространение информации о рациональных идеях и выдающихся достижениях предпринимателей и корпораций в сфере конкуренции. Точно так же правительственные учреждения, как правило, располагают наилучшими возможностями для содействия обмену информацией с учреждениями в отраслях, преследуя при этом цель — выявить сильные и слабые места каждой отрасли и оценить их общую конкурентоспособность.

51. Во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой существует необходимость создания постоянных консультативных механизмов, с тем чтобы руководители, принимающие решения в разных областях, могли регулярно встречаться с целью обсуждения проблем, важных для всех сторон, и достижения консенсуса. Хотя такие механизмы (например, созданные недавно в Уганде Форум представителей частного сектора и Фонд частного сектора) прокладывают путь к постоянному диалогу с правительством, предстоит еще многое сделать, для того чтобы обеспечить претворение идей в жизнь. Важнейшей проблемой остается осуществление решений, достигнутых в рамках этих механизмов. Эту проблему можно решать путем создания потенциала и укрепления институтов как в государственном секторе (например, министерства промышленности), так и в частном секторе (например, торгово-промышленной палаты).

Окружающая среда

52. Между руководителями, практическими работниками и промышленниками крепнет согласие относительно того, что в соответствии с общей направленностью текущих реформ в сфере политики экологическая политика также должна перенести акцент с принципа реагирования, обычно приводящего к установлению командно-контрольного режима, на более созидательный подход, ориентированный на устойчивое развитие и призванный заставить рынки работать в интересах охраны окружающей среды. Таким образом, развивающиеся страны и страны с переходной экономикой все чаще стремятся использовать в целях защиты окружающей среды рыночные стимулы, по крайней мере как дополнение к регулирующим системам в сфере экологии.

53. Правительства традиционно стремились управлять ограниченными ресурсами и богатствами окружающей среды посредством принятия командно-контрольных мер и установления прямого контроля за их количеством (рационирование), тогда как рынок стремится к этому через установление цен, уравнивающих спрос и предложение. Для функционирования обеих систем необходимы различные предварительные условия, которые редко выполняются в полной мере. Следовательно, есть все основания для разработки правильного сочетания мер, позволяющих управлять экологическими ресурсами и смягчать негативные последствия экономической деятельности для окружающей среды. Например, для противодействия загрязнению окружающей среды правительства сосредоточивали внимание на разработке норм выброса загрязняющих веществ и стандартов качества окружающей среды. Одновременно можно принять также стратегии убеждения, призванные продемонстрировать финансовую и экологическую отдачу от внедрения и расширения более экологически чистого производства и/или экологически безопасных технологий. Однако, как показывает опыт, такого сочетания контрольно-командного метода со средствами убеждения не всегда бывает достаточно для решения проблем. Меры регулирования не приносят тем, кто загрязняет окружающую среду, экономической выгоды, такой как снижение издержек производства при сокращении объема выбросов, а демонстрация экологически чистых технологий сама по себе не обеспечит их внедрения. Таким образом, в рамках системы мероприятий необходимо предусмотреть третий тип вмешательства — экономические стимулы.

54. Экономические стимулы можно определить как механизмы, влияющие на издержки и выгоды альтернативных действий, доступных экономическим агентам, и в результате воздействующие на поведение таким образом, чтобы оно становилось благоприятным для окружающей среды. Они предусматривают либо передачу денежных средств между теми, кто загрязняет окружающую среду, и обществом, такую как плата и налоги за загрязнение, взимаемые за выбросы, недопустимые уровни загрязненности окружающей среды или загрязняющую продукцию, или плата, взимаемая с пользователей за предоставленные услуги, либо создание рынков в связи с выбросами загрязняющих веществ, например выдача разрешений, которые могут быть проданы, и создание программ депозитного рефинансирования. Выработка экономических стимулов как основы для обеспечения охраны окружающей среды представляет собой сложную задачу, которую следует решать в каждом конкретном случае, а способность стран и секторов разрабатывать и применять стимулы, вероятно, будет в значительной степени различаться.

Установление ориентиров в области политики

55. Установление ориентиров первоначально планировалось как средство управления, призванное помочь отдельным предприятиям выявить свои слабые и сильные места в сравнении с конкурентами и тем самым помочь им определить пути улучшения своих относительных показателей. Применение методик установления ориентиров становится все более актуальной задачей, по мере того как национальные государства интегрируются в мировую экономику и поле экономической деятельности становится более ровным. В прежней системе широкий набор ориентированных на потребности заказчика политических и экономических приемов, таких как предоставление монополий, субсидий и лицензий на импорт, сводил на нет попытки провести сравнительный анализ объективных определяющих факторов конкурентоспособности, таких как стоимость рабочей силы и производительность труда, качество и загрузка мощностей. Кроме того, установление ориентиров не ограничивается пассивным определением места, которое занимает та или иная страна, отрасль или то или иное предприятие, а предполагает активную оценку факторов, определяющих конкурентоспособность; определив, почему предприятие, отрасль или страна являются конкурентоспособными, далее анализируют, каким образом этого удалось добиться.

56. Установление ориентиров в области политики, направленное на повышение конкурентоспособности, является сравнительно новым средством, предполагающим использование сходной методики для оценки эффективности политики и стратегий, которые применяются отдельными странами и субрегиональными группами, стремящимися повысить свою конкурентоспособность на мировом рынке. Таким образом, она дает правительствам эффективное средство для повышения конкурентоспособности на уровне предприятия или сектора. Более того, такое установление ориентиров обеспечивает развивающимся странам и странам с переходной экономикой возможность избежать традиционного отставания на 10 и более лет, сопровождающего внедрение оптимальных методов почти во всех областях. Однако она должна осуществляться методично, систематически и организованно, на основе тесных консультаций и сотрудничества с частным сектором. Кроме того, установление

ориентиров в области политики следует проводить постоянно, поскольку сведения о политике и данные о показателях неизбежно устаревают довольно быстро. С учетом этого можно получить существенную экономию на крупных масштабах производства благодаря сотрудничеству между развивающимися странами, подобно тому как поступают промышленно развитые страны в рамках ОЭСР.

57. Установление ориентиров в области политики может также служить инструментом социальной политики и перемен. Несмотря на неотъемлемые достоинства рынков как средств распределения ресурсов, их польза невелика при постановке целей перед обществом. В период быстрых перемен общество нуждается в ясном понимании направления. Наибольшего успеха добиваются страны, способные определить цель, из которой исходит политика. По мере того как развивающиеся страны и страны с переходной экономикой пытаются переосмыслить собственные представления в условиях все более взаимозависимой мировой экономики, на первый план выходят реальный диалог и приобретение знаний в области политики, а вместе с ними и целесообразность установления ориентиров в области политики.

C. ПОЛИТИКА И СТРАТЕГИИ НА УРОВНЕ ОТРАСЛИ

58. История промышленного развития знает несколько примеров осуществления правительством успешного руководства отраслями промышленности путем целенаправленного и субсидируемого создания потенциала. Хотя в условиях глобализированной экономики конца 90-х годов все еще сохраняются некоторые возможности для целенаправленного создания потенциала, во многих случаях открытое вмешательство оказывается недопустимым, а если это и не противоречит международным нормам, то все же в конечном счете оно оказалось бы нецелесообразным. В отличие от этого, в современном мире конкуренция импорта и потребности международного рынка зачастую становятся самыми мощными стимулами для структурной перестройки той или иной отрасли и повышения ее конкурентоспособности.

59. Тем не менее сугубо временная поддержка отрасли или помочь ей являются приемлемой политикой, которая проводится в обмен на заслуживающее доверия четкое обязательство со стороны ведущих фирм, в том числе недавно приватизированных или подлежащих приватизации государственных предприятий, осуществить серьезные меры структурной перестройки. Эти меры включают рационализацию производства, сокращение расходов, передачу промежуточных операций другим фирмам и сосредоточение внимания на главном виде деятельности; при этом должны быть поставлены четкие цели по достижению определенных показателей производительности и прибыли с указанием сроков. Кроме того, не следует упускать из виду, что эффективное управление промышленностью является предварительным условием для создания обстановки, благоприятной для принятия эффективных решений по вопросам структурной перестройки и приватизации.

60. Если правительства решают оказать прямую помощь какой-либо отрасли, то такая поддержка должна быть вспомогательной: работая с частным сектором, следует

открывать каналы связи и налаживать эффективное партнерство, направленное на распространение информации об оптимальных методах, на установление ориентиров, поддержку экспортных стратегий и в конечном счете призванное повлиять на ключевые определяющие факторы конкурентоспособности на основе партнерства с промышленными кругами. К примеру, некоторые развивающиеся страны создают у себя новые отрасли, такие как аэрокосмическая промышленность и биотехнология. Чтобы добиться успеха, правительство должно проводить политику, нацеленную на перспективу. Многие из этих новых отраслей функционируют благодаря университетским научным исследованиям, а другие действуют, выполняя заказы государственного сектора. В большинстве случаев приходится мобилизовывать значительные научно-технические ресурсы, а отдача видна лишь в перспективе. Успех определяется согласованными усилиями по достижению конкретных целей, отвечающих конкретным нуждам, и — раньше или позже — оценкой рынка.

61. Поощрение роста мелких и средних предприятий (МСП) многие считают важным элементом промышленной политики во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Среди причин, побуждающих правительство участвовать в реализации программ поддержки МСП, можно назвать необходимость создавать рабочие места, повышать благосостояние общества, сокращать масштабы нищеты, повышать доходы и развивать технические и предпринимательские возможности. Внимание, уделяемое МСП, вызвано еще и тем, что крупномасштабное производство не в состоянии выполнить многие из этих задач. Кроме того, во многих сегментах промышленности наблюдается переход к гибким системам производства, делается упор на разукрупнение предприятий и признается, что МСП являются ключевым, а не просто периферийным компонентом системы производства.

62. Важной стратегией, направленной на развитие МСП и повышение конкурентоспособности производства, является поощрение создания региональных и отраслевых групп и сетей предприятий. Группы и сети предприятий представляют собой две взаимодополняющие, но различные организационные структуры. Промышленные группы состоят из предприятий, сосредоточенных в одном географическом районе, но имеющих отраслевую специализацию. Промышленные сети объединяют географически разобщенных производителей и других агентов. По существу, объединение в группы обеспечивает МСП внешние экономические преимущества, включая экономию на масштабах производства. Сотрудничество между участниками в рамках групп и сетей путем обмена информацией, ресурсами, знаниями и профессиональным опытом, а также другие формы совместных действий снижают расходы на проведение операций и еще более повышают конкурентоспособность. Кроме того, это ускоряет приобретение знаний и внедрение технических новшеств.

63. Успехи региона, известного под названием "Третья Италия", а также других европейских регионов, достигнутые в 70—80-х годах, показывают, какой степени эффективности можно достичь коллективно, отвечая на запросы потребительских потребителей. Эти успехи также способствовали тому, что при обсуждении вопросов политики стали уделять больше внимания роли региональных и местных органов власти и совместным инициативам государственного и частного секторов и лучше

определять их роль. Более того, воздействие государственных ресурсов повышается, когда поддержка оказывается путем работы с группами предприятий.

64. Фирмы в одной и той же отрасли нередко стремятся сгруппироваться, чтобы получить экономию за счет укрупнения, в том числе благодаря наличию плотной сети поставщиков товаров и промышленных услуг, а также получить доступ к объектам инфраструктуры и электросвязи, которых не хватает. Фирмы, входящие в группу, можно поддерживать более эффективно, чем разрозненные, особенно там, где рынки развиты слабо, как это имеет место во многих развивающихся странах. Успех такой политики зависит также от наличия динамичных и эффективно работающих местных профессиональных организаций и научных учреждений, способных мобилизовать производителей и отстаивать их интересы, распространять либо непосредственно, либо через третьих лиц информацию, осуществлять подготовку кадров, предоставлять технологии и совместно используемые объекты, а также обеспечивать контакты с внешним миром. Появляется все больше признаков того, что связи между фирмами, которые налаживаются благодаря объединению в группы и созданию сетей предприятий, представляют собой потенциальный путь роста, позволяющий МСП не просто выживать, а быть конкурентоспособными и добиваться реального, устойчивого роста.

65. Ясно также, что организационные структуры и формы, возникающие при создании групп и сетей предприятий, сами постоянно меняются и потому требуют динамичного и непрерывного наблюдения за ними и анализа. Так, опыт Индонезии и Бразилии показывает, что цепочки, ориентированные на запросы покупателей, приводят к формированию более успешно действующих и динамичных групп и сетей предприятий, чем цепочки, ориентированные на поставщика. Это подтверждает мнение тех критиков, которые утверждают, что некоторые виды традиционной государственной поддержки МСП, такие как профессиональная подготовка, предоставление кредитов, сырья и технологий, чрезмерно ориентированы на предложение и недостаточно учитывают спрос. И напротив, программы оказания помощи, ориентированные на покупателя и предусматривающие, например, поощрение участия в торговых ярмарках, государственные закупки и заключение контрактов на поставку продукции МСП крупным предприятиям, по-видимому, обеспечивают большую прибыль на investированный капитал.

66. Отрадно, что эффективное вмешательство в целях поддержки МСП, призванное содействовать повышению эффективности совместной деятельности, все чаще применяется в развивающихся странах. Иногда примером служит успех промышленных районов в развитых странах, но и в самих развивающихся странах опытным путемрабатываются очень интересные подходы в области политики. С точки зрения уроков в сфере политики каналы связи по линии Юг — Юг представляются не менее важными для международного обмена знаниями и опытом, чем каналы по линии Север — Юг.

D. ПОЛИТИКА НА УРОВНЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

67. Помимо общей политики, направленной на оказание помощи МСП, применимой как на уровне отрасли, так и на уровне предприятия, существуют два конкретных

комплекса мер, предназначенных для предприятий. Один из них предусматривает меры, побуждающие производителей совершенствовать методы, используемые в производстве, в частности через распространение сведений о программах общего управления качеством и повышения производительности и через содействие их внедрению, а также путем оказания поддержки научным исследованиям, разработкам, инженерно-конструкторским работам посредством налоговых и кредитных стимулов и вспомогательной инфраструктуры. В странах со скучными ресурсами либо переходящих от политики индустриализации за счет внутренних факторов к стратегиям, ориентированным на внешние связи, переход предприятий к непрерывному совершенствованию производства, сведению к минимуму потерь энергии, материалов и времени, исключению брака и внедрению других аспектов общего управления качеством может привести к значительному и достаточно быстрому повышению производительности. Но повышение производительности, достигнутое благодаря программам повышения качества и иным программам совершенствования производства, впоследствии сходит на нет, и предприятия должны конкурировать также на основе дифференциации и обновления продукции. В этих обстоятельствах возрастают потребность в более долгосрочных стратегиях, предполагающих, например, стимулирование производителей заниматься собственными научно-исследовательскими и опытно-конструкторскими разработками либо заключать контракты на эти разработки с университетами и другими научно-исследовательскими центрами.

68. Второй комплекс мер по повышению конкурентоспособности производства, ориентированных на предприятия, предусматривает укрепление потенциала путем наращивания физического и человеческого капитала. Это достигается путем подготовки кадров и повышения квалификации, ускоренного накопления капитала и распространения оборудования и методик для автоматизации производства. В странах, недавно открывших свою экономику и располагающих свободными мощностями, необходимо эффективнее использовать имеющиеся ресурсы, и, следовательно, приоритетной задачей должна быть переподготовка кадров и повышение их квалификации. Обучение работников без отрыва от производства может поощряться налоговыми и другими стимулами, побуждающими предприятия вкладывать средства в такого рода деятельность. В развивающихся странах правительства, возможно, должны будут также оказывать услуги по распространению передового опыта и знаний силами экспертов-преподавателей, способных оценить потребности отдельных предприятий в подготовке кадров и разработать программы по удовлетворению этих потребностей.

69. Многим предприятиям трудно повысить свою конкурентоспособность из-за невозможности выдерживать требуемые темпы накопления капитала и обновления стареющих основных фондов. Традиционные финансовые стимулы, такие как ускоренная амортизация, долгосрочные займы и гарантитные фонды, а также более новые механизмы, такие как фонды венчурного капитала, помогают увеличить приток кредитов и акционерного капитала для инвестиций. Лизинг является еще одним способом обеспечить предприятиям, не имеющим наличных денег, скорейший доступ к новому оборудованию.

III ТЕМАТИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ПО ВОПРОСАМ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ПРОМЫШЛЕННОГО РАЗВИТИЯ

A. ВВЕДЕНИЕ

70. В этой главе приводится несколько тематических исследований, иллюстрирующих особо значимые и заслуживающие упоминания примеры успешных инициатив в области политики промышленного развития, предпринятых развивающимися странами и странами с переходной экономикой. Хотя эти инициативы по большей части представляют собой конкретные меры, отвечающие особым условиям, сложившимся в этих странах и регионах, они дают примеры подходов, которым можно следовать или которые можно адаптировать, с тем чтобы решать сходные проблемы в других местах. Столь же важно, что они отражают ряд выводов более общего характера, которые показывают практические сложности, возникающие при разработке и реализации соответствующей политики и стратегий в области промышленного развития.

В. НАИМЕНЕЕ РАЗВИТЫЕ СТРАНЫ (НРС): ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ СТРАТЕГИИ В ОБЛАСТИ ПРОМЫШЛЕННОГО РАЗВИТИЯ

Показатели промышленного производства последнего времени в НРС

71. Обстоятельства, при которых ряд развивающихся стран в 70—80-х годах превратились в новые индустриальные страны (НИС), отличаются от тех условий, в которых наименее развитые страны (НРС) пытаются повысить уровень своей индустриализации в 90-х годах. По мере того, как мир захлестывает волна рыночных сил и либерализации экономики, накапливаются определенный опыт и знания относительно влияния конкуренции на повышение эффективности производства и необходимости действовать весьма осмотрительно и заботиться о рациональном управлении, соответственно, при разработке и реализации промышленной политики в условиях либерализованного рынка. Преимущество стран, позже других вступивших на путь индустриализации, состоит в том, что, по всей видимости, чужой опыт помогает им избежать неудачного начала и ошибочных указаний. Руководители в НРС могут учесть предупреждающие сигналы из стран с перегретой экономикой, кризисы беспрецедентных масштабов, обусловленные изменчивостью финансовых рынков и рынков капиталов, а также последствия чрезмерной либерализации.

72. Хотя 80-е годы для большинства НРС стали потерянным десятилетием, экономический и промышленный подъем, начавшийся в Африке в 1994—1995 годах, вновь породил надежды на способность африканских НРС реагировать на новые импульсы роста. Большинство азиатских НРС входят в группу из 12 наименее развитых

стран, где в период 1985—1995 годов наблюдался реальный рост доходов в расчете на душу населения, составивший более 2 процентов в год. Если исключить две страны, находящиеся в особых обстоятельствах (Афганистан и Йемен), то средние темпы роста ВВП в азиатских НРС в 1994—1996 годах превышают 5 процентов³. Относительный успех азиатских НРС основан на росте обрабатывающей промышленности: в 90-х годах его темпы составляли в Бангладеш и Камбодже 9 процентов в год, а в Лаосской Народно-Демократической Республике и на Мальдивах — 7 процентов в год. Существенно вырос и экспорт промышленных товаров. Успех в области экспорта во многом обусловлен расширением взаимодействия с динамичными развивающимися странами благодаря внутрирегиональной торговле и, что еще важнее, инвестициям. Тенденции, формирующиеся в отдельных африканских НРС, также вселяют надежду на быстрые экономические преобразования, движущей силой которых станет обрабатывающая промышленность.

73. В таблице III.1 представлены данные о темпах роста УЧП и ВВП в НРС в 1985—1995 годах. Обнадеживает то обстоятельство, что из 43 наименее развитых стран, по которым имеются данные,

- в 31 стране в этот период наблюдались положительные темпы роста УЧП;
- в Бутане, Вануату, Гвинее, Лесото, на Мальдивах и в Уганде темпы роста превысили 7 процентов в год;
- в Бангладеш, Кабо-Верде, Камбодже, Непале, Объединенной Республике Танзании и на Соломоновых Островах темпы роста были выше 4 процентов, но ниже 7 процентов; и
- во многих НРС темпы роста УЧП были выше темпов роста ВВП, что подтверждает мнение о том, что обрабатывающая промышленность служит локомотивом роста всей экономики.

74. Данные, приведенные в таблице III.1, показывают также, что показатели промышленного производства азиатских НРС явно лучше, чем показатели африканских стран. Во всех азиатских НРС, за исключением Соломоновых Островов и Йемена, УЧПросла значительно быстрее, чем ВВП. Обрабатывающая промышленность явно стала самым динамичным сектором экономики этих стран. Поскольку общие темпы роста ВВП в азиатских НРС также значительно выше, чем в других НРС, можно утверждать, что добывающиеся успехи НРС обеспечивают быстрый рост обрабатывающей промышленности и именно динамизм данного сектора определяет общий темп экономического прогресса.

³ UNIDO, *Progress and Prospects for Industrial Development in Least Developed Countries (LDCs) — Towards the 21st Century*, доклад, подготовленный для четвертого Симпозиума НРС на уровне министров, 26 ноября — 5 декабря 1997 года, Вена, 1997 год.

Таблица III.1. Среднегодовые темпы роста УЧП и ВВП в НРС, 1985—1995 годы

(изменение в процентах рассчитано в постоянных ценах 1990 года)

<i>Страна</i>	<i>УЧП</i>	<i>ВВП</i>
Ангола	-12,3	-0,6
Афганистан	...	-6,2
Бангладеш	6,0	4,2
Бенин	3,3	2,0
Буркина-Фасо	1,9	1,9
Бурунди	-0,2	1,7
Бутан	14,8	6,0
Вануату	10,4	2,8
Гаити	-7,1	-1,9
Гамбия	2,8	2,5
Гвинея	7,5	4,8
Гвинея-Бисау	-3,2	3,8
Демократическая Республика Конго	-0,8	-5,4
Джибути	3,3	2,6
Замбия	1,5	0,3
Йемен	1,1	3,4
Кабо-Верде	5,6	4,7
Камбоджа	6,9	3,0
Кирибати	0,3	4,6
Коморские Острова	2,4	1,1
Лаосская Народно-Демократическая Республика	...	5,2
Лесото	8,6	6,6
Либерия	3,4	2,0
Мавритания	2,8	3,5
Мадагаскар	0,8	1,0

Малави	2,6	2,2
Мали	3,8	3,1
Мальдивские Острова	10,7	8,8
Мьянма	1,6	1,8
Непал	5,7	5,0
Нигер	0,4	0,6
Объединенная Республика Танзания	4,2	4,2
Руанда	-10,9	-8,0
Самоа	-0,7	1,9
Сан-Томе и Принсипи	0,5	0,9
Соломоновы Острова	4,4	5,6
Сомали	1,7	-3,2
Судан	0,6	2,7
Сьерра-Леоне	-4,7	-2,1
Того	-1,0	1,3
Тувалу	...	2,9
Уганда	10,3	6,5
Центральноафриканская Республика	2,9	1,9
Чад	-1,4	4,7
Экваториальная Гвинея	-1,4	2,2
Эфиопия и Эритрея	-0,8	1,4
Наименее развитые страны	0,6	1,0

Источник: База данных ЮНИДО.

75. В нескольких НРС Азии и Африки показатели промышленного производства были весьма впечатляющими, и они служат образцом для подражания в других НРС. НРС, достигшие высоких темпов экономического роста, пользуются благами макроэкономической стабильности, высоких темпов роста экспорта и инвестиций, а также низкого уровня инфляции. Многие из этих НРС стали в меньшей степени опираться на экспорт сырьевых товаров и в большей степени на обрабатывающую промышленность.

Препятствия на пути промышленного развития в НРС

76. Одним из серьезных факторов, негативно влияющих на эффективность системы промышленного производства, как правило, признается слабая инфраструктурная база. Более развитые в промышленном отношении страны в своей политике оказывают существенную поддержку созданию прочной инфраструктурной базы, зачастую при активном участии частного сектора. Узкие места в инфраструктуре НРС ограничивают рост производительности почти в каждом аспекте промышленной деятельности: от первичного производства до последующей переработки и сбыта.

77. Важнейшим препятствием для роста производительности в НРС является недостаточное развитие людских ресурсов и предпринимательства. К примеру, студенты высших учебных заведений в НРС по-прежнему составляют лишь 3 процента в соответствующих возрастных группах по сравнению почти с 50 процентами в промышленно развитых странах и 10 процентами в развивающихся странах⁴. Кроме того, профессионально-техническое обучение и профессиональная подготовка в промышленности по-прежнему проводятся неэффективно, отчасти вследствие проблем, связанных с их планированием и осуществлением.

78. Еще одним важным фактором, ограничивающим рост производительности и развитие предпринимательства в НРС, являются серьезные сбои в системе финансирования промышленности. Внутренние накопления, производимые как домашними хозяйствами, так и корпорациями, остаются весьма низкими, а процессы финансового посредничества становятся все менее эффективными. Повышение реальных процентных ставок не сопровождалось увеличением накоплений или более эффективным распределением инвестиций. Финансовая либерализация нередко сопровождалась ослаблением финансового посредничества. Углубления финансовых рынков не произошло⁵. Финансовые рынки сильно сегментированы. Основные финансовые учреждения, особенно занимающиеся финансированием развития, имеют серьезно инфицированные портфели, где отношение безнадежных долгов к общему объему авансов зачастую превышает 50 процентов. Этот фактор, наряду с тем, как выполняются разумные правила выделения кредитов, обусловил практически полное прекращение долгосрочного кредитования промышленных инвесторов во многих НРС. С другой стороны, хотя выросло число неформальных финансовых учреждений, их связи с формальным сектором слабы, и они не выделяют финансов для микропредприятий в сфере обрабатывающей промышленности и торговли. Совершенствование работы предприятий и повышение международной конкурентоспособности невозможны, пока внутренняя система финансирования в области промышленности остается неэффективной, а иностранная помощь на льготных условиях направлена на устранение сложностей с платежным балансом и оказание

⁴ UNIDO, *Promoting Competitiveness in Agro-Related Industries Through Capacity-Building*, доклад, подготовленный для четвертого Симпозиума НРС на уровне министров, Вена, 26 ноября — 5 декабря 1997 года, Вена, 1997 год.

⁵ UNIDO, *Industrial Development Global Report*, Vienna, 1997.

поддержки социальным секторам, таким как здравоохранение и образование. Столь же важно создавать благоприятные условия для привлечения прямых иностранных инвестиций (ПИИ).

79. Важны также международные факторы, ограничивающие рост производительности в НРС. В 1995—1996 годах и первой половине 1997 года произошло существенное улучшение условий торговли промышленными товарами, что с 1995 года оказывает существенное воздействие на улучшение макроэкономических показателей в НРС. Однако в среднесрочном плане прогноз движения цен на товары менее благоприятен, поскольку в ходе общего развития технологии быстро разрабатываются заменители традиционно экспортруемых из НРС товаров, таких как сахар, какао и кокосовые орехи. Либерализация торговли, предусмотренная Уругвайским раундом переговоров, также не принесла существенной выгоды большинству НРС. Постепенная отмена Соглашения по текстилю, вероятно, повысит конкурентоспособность крупных экспортеров, таких как Индия и Китай. Чистая выгода для НРС будет зависеть главным образом от толкования развитыми странами положений о преференциальном режиме, содержащихся в различных компонентах Соглашения в рамках Уругвайского раунда. Состоявшаяся в 1997 году конференция Всемирной торговой организации (ВТО), на которой было объявлено об уступках, служит обнадеживающим признаком, однако общее благоприятное воздействие этих мер, вероятно, будет невелико. Давление конкуренции на многие виды трудоемкой и ресурсоемкой продукции НРС будет нарастать.

80. Вкратце основные препятствия, мешающие росту производительности, сводятся к следующему:

- отсутствие целенаправленной промышленной стратегии;
- отсутствие организационной структуры, способствующей развитию предпринимательства в частном секторе;
- неэффективные системы финансирования в области промышленности и оскудение фондов капиталовложений как у формальных, так и у неформальных предприятий; и
- маргинализация НРС в условиях режима международной торговли, инвестиций и передачи технологий.

Опыт промышленного развития в двух добившихся успеха НРС: Бангладеш и Уганда

81. Оценка прогресса, достигнутого отдельными НРС, которым удалось добиться сравнительно высокого уровня промышленного роста и сохранить его, помогает выявить рациональные методы ускорения темпов промышленного развития в других НРС, а также возможности для воспроизведения данного опыта. С этой целью ниже анализируются предпосылки, позволившие Бангладеш и Уганде подняться по ступеням промышленного развития.

Бангладеш

82. В обрабатывающей промышленности в 1990—1996 годах были отмечены среднегодовые темпы роста, составлявшие 10 процентов. Выдающимся достижением стал феноменальный рост швейной промышленности, на долю которой в настоящее время приходится почти 60 процентов всех экспортных поступлений по сравнению с 10-процентным показателем десятилетней давности. Этому впечатляющему росту способствовали меры, принятые в рамках государственной политики с середины 80-х годов. Правительство осуществило deregулирование промышленности, создало приписные таможенные склады и зоны переработки на экспорт (ЗПЭ) и освободило фирмы от уплаты налогов и таможенных пошлин. Предоставление международных субподрядов также обеспечило фирмам доступ на основные зарубежные рынки. Однако относительная простота технологий и широкое использование неквалифицированного труда привели к тому, что Бангладеш может специализироваться лишь на выпуске дешевых стандартных изделий. Более того, из-за сильной зависимости отрасли от импорта чистые поступления от экспорта обычно составляют лишь треть от валовой выручки в иностранной валюте.

83. Высокие темпы роста достигнуты не только в швейной, но и в кожевенной, стекольной, металлургической, табачной, химической, нефтеперерабатывающей, пищевой и обувной отраслях промышленности. Этот рост происходил без создания экономических анклавов, стимулировавших быстрый рост швейной промышленности. С начала 90-х годов быстро растет экспорт изделий из кожи и рыбопродуктов. В настоящее время на долю рыбопродуктов приходится 10 процентов экспортных поступлений, на долю изделий из кожи — 7 процентов.

84. Этот рост происходил почти исключительно за счет внутренних ресурсов, финансировался за счет накоплений корпораций и домашних хозяйств, заимствований в финансовом секторе и возрастающего объема денежных переводов от работников, занятых за рубежом. В то же время объем прямых иностранных инвестиций был крайне мал. Хотя наблюдались всплески портфельных инвестиций, они носили в основном спекулятивный характер. Объем помохи на льготных условиях был довольно велик (в 1990—1996 годах среднегодовой объем выплат составлял 1,68 млрд. долларов), но ее влияние на инвестиции в обрабатывающую промышленность почти не ощущалось.

85. Рост обрабатывающей промышленности был обусловлен прежде всего успехами, достигнутыми сменявшими друг друга правительствами в сфере поддержания макроэкономической стабильности как одной из предпосылок к ускоренному росту инвестиций. Инфляцию удерживали на уровне примерно 5 процентов; не было беспорядочных колебаний реального эффективного валютного курса. В 90-х годах правительством были приняты, в частности, следующие меры по стимулированию частных инвестиций:

- частные инвестиции были освобождены от бюрократического контроля;
- либерализован контроль за обменными операциями частных фирм-производителей;

- начато осуществление мер по выводу промышленных предприятий из государственной собственности;
- ослаблен контроль за импортом и упразднена система выдачи разрешений на импорт;
- упрощены и снижены тарифные ставки;
- оказывается содействие развитию экспорта через ЗПЭ;
- введены программы возврата пошлин и создания приписных таможенных складов; и
- снижены ставки налогообложения корпораций.

86. В результате введения этих мер, направленных на поощрение развития частного сектора, наблюдается поступательный рост объема инвестиций и объема производства в течение почти 10 лет. Хотя осуществление программы приватизации в основном приостановлено, акцент в политике делается на повышение эффективности и рентабельности государственных предприятий. Однако следует отметить, что проблемами, которые придется решать в предстоящие годы, остаются обновление технологий и повышение квалификации работников.

Уганда

87. В начале 90-х годов в Уганде наблюдалось своего рода африканское "экономическое чудо". Показатели роста угандинской промышленности стали весьма впечатляющими после начала реализации в 1987 году Программы подъема экономики; среднегодовые темпы роста обрабатывающей промышленности превысили 10 процентов. Главными отраслями, в которых был отмечен быстрый рост, стали пищевая промышленность, производство безалкогольных напитков, мыла, сахарная, бумажная и полиграфическая промышленность, швейная промышленность и черная металлургия. Однако структура производства внутри обрабатывающего сектора за последние два десятилетия изменилась мало: здесь основное место занимает переработка сельскохозяйственного сырья местного производства; в самом деле, на долю пищевой, табачной, текстильной и швейной промышленности, а также производства безалкогольных напитков вместе приходится более 60 процентов совокупного объема производства.

88. Промышленный подъем в Уганде связывают в основном с широким кругом стабилизационных мер, единственной политикой замещения импорта и существенным финансированием за счет помощи, составляющим около 40 процентов текущих расходов и 80 процентов расходов на цели развития. Таким образом, иностранная помощь сыграла особо важную роль как источник финансирования для целей развития. В программах структурной перестройки упор был сделан на изменение налоговой и денежной политики, что привело к падению среднегодовых темпов инфляции с 42 процентов в 1991/92 финансовом году примерно до 3 процентов в 1995/96 финансовом году. Хотя прямые иностранные инвестиции и частные капиталовложения оставались на низком уровне, 70 процентов частных инвестиций направлялись в сектор обрабатывающей промышленности, чему способствовала благоприятная промышленная политика. Среди мер, принятых правительством по

стимулированию инвестиций в обрабатывающую промышленность, можно назвать следующие:

- содействие поддержанию макроэкономической стабильности как предварительное условие для микроэкономической эффективности;
- ликвидация монополий в области сбыта;
- переход к реформированию государственных предприятий и программе замещения иностранного капитала национальным;
- ускорение темпов приватизации путем формирования среди жителей Уганды консенсуса по вопросу о приватизации; и
- переход к гибкой системе валютного курса.

89. Хотя в целом рост был бурным и вполне диверсифицированным, несмотря на слабую инфраструктуру и отсутствие человеческого капитала, экспорт промышленных товаров рос очень медленно: на его долю по-прежнему приходится лишь 4 процента всех экспортных поступлений.

Уроки опыта

90. Не существует стандартной "модели" воспроизведения опыта, которая гарантировала бы успех, но из опыта промышленного развития Бангладеш и Уганды можно извлечь полезные уроки. Важнейшие элементы стратегий, примененных этими странами, можно частично воспроизвести или адаптировать с учетом конкретных условий страны и сектора. В этой связи можно, в частности, отметить следующие моменты:

- Опыт Бангладеш и Уганды наглядно показывает, что обеспечение макроэкономической стабильности и способность избежать резких колебаний валютного курса являются одной из главных предпосылок, которые должны быть созданы правительством. Изменение политики должно быть постепенным, а deregулирование рынков не должно нарушать общую согласованность политики.
- Из опыта прежде всего Бангладеш яствует, что стратегия индустриализации может быть особенно успешной, если упор делается на потенциально быстро растущие отрасли промышленности. Такая избирательная стратегия должна быть гибкой, допускать корректировку с учетом меняющихся обстоятельств, а также допускать изменение целей и приоритетов в среднесрочном плане.
- Исключительно важно развивать тесные отношения между правительством и частным сектором. Обе страны добились прогресса в этом плане. Стимулы, создаваемые правительством, должны быть четко увязаны с показателями эффективности функционирования предприятия. Наглядным показателем влияния системы стимулов на конкурентоспособность предприятия служит экспорт его продукции. В этой связи и Бангладеш, и Уганда по-прежнему обеспечивают целый ряд стимулов.
- Пример Уганды показывает, что иностранная помощь на льготных условиях остается весьма важным фактором на начальном этапе промышленного развития. Однако она должна эффективно использоваться с целью создания национального потенциала для повышения производительности.

- Важно сотрудничество с развивающимися странами внутри региона. И Бангладеш, и Уганда получают пользу от регионального сотрудничества, особенно с Индией и Кенией (соответственно), которые обеспечивают важные источники финансирования и возможности сбыта продукции.
- Крайне важно налаживать стратегическое партнерство между национальными и тщательно отобранными иностранными фирмами в ключевых секторах экономики. Успех Бангладеш в области развития швейной промышленности во многом достигнут благодаря тесному сотрудничеству местных фирм с международными поставщиками и финансистами. Есть признаки того, что такое сотрудничество расширяется и в Уганде, особенно в агропромышленном секторе.

Стратегия повышения конкурентоспособности путем создания потенциала

91. К числу главных аспектов создания национального потенциала относится формирование человеческого, технологического и организационного потенциала. Опыт промышленного развития в передовых странах и странах, более развитых в промышленном отношении, свидетельствует о том, что быстрые преобразования в промышленности оказывались возможными прежде всего благодаря преобразованию человеческого капитала в человеческий потенциал, а это, в свою очередь, зависело от создания соответствующих организационных структур.

92. Обновление технологии не является автоматическим следствием открытия национальной экономики для международных рынков. Для этого требуется создать потенциал для внедрения технологий, а также системы поддержки. В то время как внедрение новых технологий открывает возможности и обеспечивает мощные средства для повышения конкурентоспособности, необходимы преобразующие механизмы, позволяющие превратить существующий технологический потенциал в реальные экономические выгоды. Именно здесь все большее значение приобретает промышленная политика. К числу мер, предусматриваемых политикой и влияющих на создание национального потенциала, относятся, в частности, обеспечение благоприятных условий, образование и профессиональная подготовка, меры в области труда и занятости, развитие предпринимательства, новаторство, развитие инфраструктуры и создание соответствующих организационных структур.

93. Самым важным условием для преодоления трудностей является налаживание эффективного государственного управления путем повышения способности правительства разработать и осуществить целенаправленную промышленную политику в сотрудничестве с частным сектором, а также необходимую инвестиционную и институциональную стратегию, способствующую росту производительности. Такая промышленная политика должна отражать реалистичную оценку ресурсов и возможностей. Но она должна также предусматривать решительные меры по поддержке усилий частного сектора путем радикального преобразования существующих структур и по повышению технологического и предпринимательского потенциала, особенно на уровне фирмы.

94. Цель повышения эффективности на уровне фирмы состоит в том, чтобы превратить сравнительные преимущества в конкурентоспособность. Сравнительные преимущества основаны на наличии у страны тех или иных ресурсов, тогда как конкурентоспособность определяется инициативами, ориентированными на фирмы. С учетом ограниченности ресурсов НРС промышленная стратегия должна быть направлена на преобразование сравнительно небольшого числа крупных фирм; следует внимательно следить за их функционированием и обеспечивать стимулы в строгом соответствии с объективной оценкой эффективности их деятельности. Правительства стран Восточной Азии добились положительных результатов, намеренно создавая “кризисы эффективности” в ведущих фирмах, так сказать “национальных чемпионах”, устанавливая высокие плановые показатели для экспорта и модернизации технологий. Такая стратегия могла бы оказаться эффективной во многих более крупных НРС.

95. Стратегические устремления не должны затушевывать тот факт, что усвоение технологий неизбежно является постепенным процессом. НРС должны опираться на существующую у них технологическую базу, связанную в основном с отраслями, занятыми переработкой сельскохозяйственной продукции, на долю которых обычно приходится более 60 процентов добавленной стоимости, создаваемой в их обрабатывающей промышленности. Хотя агропромышленные отрасли являются ресурсоемкими и/или трудоемкими либо основаны на низкой оплате труда, низкотехнологичная промышленная стратегия явно недостаточна по двум главным причинам:

- Во-первых, длительную опору на индустриализацию с низкой оплатой труда можно рассматривать как индустриализацию “обнищания”, что ведет к росту производительности в сфере экспортной продукции за счет снижения цен на экспорт, поэтому при росте объемов экспорта поступления от него остаются неизменными или растут слабо. Такая политика создает в экономике изолированные промышленные анклавы, и подобный рост промышленности не ведет к повышению производительности в сельскохозяйственном и сельском секторах.
- Во-вторых, в трудоемких отраслях, где НРС имеют наибольшее динамическое сравнительное преимущество, происходит быстрое обновление технологии. Это относится к швейной, текстильной, обувной и кожевенной отраслям, где интенсивное использование информационной технологии привело к быстрому изменению структур как в сфере производства, так и в сфере сбыта, а также к усилению конкуренции со стороны других развивающихся стран. Относительная неспособность принять стратегию развития высокотехнологичного производства с высокой оплатой труда не позволила некоторым успешно работающим экспортёрам из наименее развитых стран покинуть дешевый сегмент международного рынка одежды; их изделия обычно покупаются (например, на основе соглашений с родительскими компаниями о выкупе продукции), а не продаются, и значительная часть прибыли, получаемой в результате роста объема экспорта, переходит к иностранному потребителю. Использование более современной технологии в пищевой промышленности также возможно и необходимо. Оно возможно, поскольку препятствия при переходе к

биотехнологии не являются непреодолимыми, и необходимо, поскольку применение биотехнологии требуется для дополнительной обработки продуктов питания с целью уменьшить возможность появления недоброкачественных продуктов и обеспечить расширение занятости сельских жителей, не занимающихся сельским хозяйством.

96. Создавая национальный потенциал, способный соблюдать международные стандарты качества и сертификации, НРС могли бы преодолеть барьеры, мешающие выйти на мировые рынки, и тем самым перейти в разряд мировых производителей и поставщиков. Ключом к повышению конкурентоспособности и росту производительности в агропромышленных отраслях является создание стратегических союзов между фирмами НРС, их поставщиками технологий и группами розничных торговцев, которые закупают и сбывают их продукцию. Такие стратегические связи между предприятиями особенно важны в контексте регионального сотрудничества между развивающимися странами и НРС. Связи на уровне предприятий сулят значительные взаимные выгоды, поскольку позволяют снизить экспортные издержки развивающихся стран и обеспечить передачу НРС организационных систем и технологических знаний. Развитие рынка капиталов в развивающихся странах также может внести значительный вклад в достижение этой цели. Рамочная региональная политика в области промышленного сотрудничества также важна для содействия сотрудничеству между развивающимися странами и НРС на уровне предприятий, особенно ввиду небольших размеров многих НРС.

97. Столь же важна для целей введения новой технологии, особенно в агропромышленных отраслях, интеграция между крупными предприятиями и сектором мелких и микропредприятий. Внедрение структур массового производства и распространения с ориентацией на запросы потребителей побудило многие фирмы развивающихся стран установить тесные связи со своими мелкими поставщиками, в том числе с микропредприятиями. Это привело к ускоренному росту экспорта одежды, обуви, хирургических инструментов и т.п. в таких странах, как Бразилия и Пакистан. Владельцы мелких и микропредприятий получили выгоду в результате интеграции в производственные структуры и структуры распространения более крупных фирм; организационные связи между ними способствовали быстрой и непрерывной передаче технологических знаний. Это привело к совершенствованию производства на предприятиях.

98. Модернизация технологий в секторе микропредприятий также требует горизонтальной интеграции и содействия образованию групп предприятий. Помощь микропредприятиям должна, как правило, оказываться через системные узлы, при этом главной задачей является повышение конкурентоспособности. Микропредприятия, особенно в африканских НРС, зачастую оказывались неспособными обновить свои технологии.

99. Важнейшей задачей является создание организационного потенциала в целях обеспечения эффективного финансирования промышленности. Приступить к осуществлению многих перспективных инвестиционных предложений не удается из-за

отсутствия необходимых финансовых средств. Системы финансирования промышленности можно было бы сориентировать на модернизацию микропредприятий; необходимо также налаживать организационные связи между формальными и неформальными финансовыми учреждениями. Развитие микропредприятий можно было бы увязать с поощрением неконцессионных финансовых потоков и с установлением связей между группами микропредприятий и крупными предприятиями обрабатывающей промышленности. Быстрый рост во многих НРС административных центров в сельских районах и средних городов естественным образом подсказывает “многослойную” промышленную стратегию, которая углубляет структуры обрабатывающей промышленности и использует финансы как механизм для технологической и организационной модернизации микропредприятий. Таким образом, настоятельно необходима перестройка системы финансирования микропредприятий.

100. Поэтому эффективная промышленная стратегия должна содержать следующие элементы:

- она должна быть основана на реалистичном, но вместе с тем амбициозном подходе в области промышленного развития;
- политика не должна быть установлена “раз и навсегда”; ее следует рассматривать как процесс пополнения знаний;
- в промышленной политике упор следует делать на модернизации технологий и развитии предпринимательской инициативы в ключевых фирмах, за деятельность которых следует внимательно следить;
- можно было бы сделать приоритетными агропромышленные отрасли и содействовать модернизации технологий в целях повышения конкурентоспособности и производительности сельскохозяйственного производства;
- следует поощрять создание и сохранение стратегических союзов между фирмами в рамках регионального сотрудничества; и
- следует улучшать работу мелких и микропредприятий и связывать их друг с другом как по горизонтали, так и по вертикали.

C. ЗАСЛУЖИВАЮЩИЙ ВНИМАНИЯ ОПЫТ ДРУГИХ РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН И СТРАН С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

Бразилия: создание системы контроля качества в обрабатывающей промышленности

101. В начале 90-х годов правительство Бразилии определило новую торгово-промышленную стратегию взамен политики замещения импорта как модели промышленного развития. При этом оно отдало предпочтение либерализации торговли как самому эффективному инструменту изменения режима стимулов для промышленности.

102. Переходу к более открытой и конкурентоспособной экономике способствовало введение в 1990 году новой программы — Бразильской программы качества и

производительности (*Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, PBQP*) с целью повысить производительность бразильских фирм и качество их продукции. В новой обстановке, сложившейся в результате либерализации торговли и одновременного спада в экономике, фирмы были вынуждены соблюдать строгую дисциплину; при этом PBQP помогла проинформировать как управляющих предприятиями, так и работников о важности общего управления качеством (ОУК) и перестроить внутреннюю организацию фирм с введением новых принципов и средств управления. В этом смысле PBQP сыграла ведущую роль в обеспечении действенного реагирования бразильских фирм на открытие экономики после 1990 года.

103. Способность бразильских фирм преодолеть тяготы, вызванные одновременно спадом в экономике и либерализацией импорта в начале 90-х годов, была обусловлена их приверженностью мерам по снижению издержек и повышению качества. В рамках этих мер фирмы отказались от экономически наименее выгодных видов деятельности или перевели их на субподряд; уменьшили число уровней иерархии, пытаясь облегчить общение внутри фирмы между работниками, а также между работниками и руководством; и внедрили непрерывное совершенствование, циклы качества, метод “точно вовремя” и другие методы ОУК, вовлекая в этот процесс работников с целью резкого снижения больших потерь и борьбы с неэффективностью, которые ранее были свойственны бразильской промышленности.

104. Программа PBQP основана на добровольных действиях государственного и частного секторов и включает в себя как общие, так и отраслевые программы. Первые призваны стимулировать деятельность предпринимателей и повысить их осведомленность; обеспечить распространение информации о важности повышения качества и производительности во всех сферах экономической деятельности; и содействовать разработке и распространению новых методов управления. Кроме того, постоянно осуществляются 29 общегосударственных отраслевых программ с участием 240 государственных и частных учреждений. Эффективность PBQP основана на масштабных программах профессиональной подготовки. К концу 1994 года такую подготовку прошли около 17 тыс. руководителей и специалистов, известных как “мультипликаторы качества”.

105. Приверженность ОУК находит выражение в соблюдении фирмами международных стандартов качества, кодифицированных в серии 9000 Международной организации по стандартизации (ISO). Важной целью для промышленных фирм в Бразилии стала сертификация продукции: с 1990 по 1995 год число выданных сертификатов возросло с 18 до 948. Одновременно в период с 1991 по 1994 год число производителей, внедрявших стандарты ОУК, ежегодно увеличивалось более чем вдвое. Хотя впоследствии этот процесс замедлился, к середине 1996 года было выдано в общей сложности около 1235 сертификатов и было сертифицировано 1159 изделий 853 фирм. Это выглядело значительным достижением на фоне всех других стран, идущих по пути индустриализации, за исключением, пожалуй, Южной Африки (там было выдано 1627 сертификатов), но включая Сингапур (1003 сертификата) и китайскую провинцию Тайвань (1060 сертификатов). По данным Бразильского института метрологии, к середине 1998 года насчитывалось 2135 бразильских предприятий, имеющих сертификаты ISO 9000, и 37 — сертификаты ISO 14000.

106. Кроме того, бразильские предприниматели увидели в системе сертификации эффективное средство маркетинга, сигнализирующее клиентам, поставщикам, кредиторам, держателям акций и общественности о том, что бразильские стандарты качества близки к международным нормам. Проведенное Национальной промышленной ассоциацией (НПА) обследование 93 изготавителей, получивших сертификаты ISO 9000, показало, что лишь на четырех предприятиях не было отмечено позитивных результатов после проведения сертификации.

107. Фирмы, получившие сертификаты ISO 9000, сосредоточены в основном в обрабатывающей промышленности, на долю которой приходится 84 процента всех сертифицированных изделий. В обрабатывающей промышленности наибольшее число сертифицированных изделий относилось к таким видам продукции, как электрооборудование, электронные и оптические изделия (22 процента), продукты основной химической промышленности, другие виды химических продуктов, продукция таких отраслей, как производство синтетических и искусственных волокон (16 процентов); базовая металлургия и производство промышленных изделий из металла (12 процентов), а также общее машиностроение и производство оборудования (10 процентов). То обстоятельство, что наибольшее число сертификатов ISO 9000 приходится на более высокотехнологичные отрасли, такие как электроника, химическая промышленность, металлургия и машиностроение, свидетельствует о том, что фирмы, способные пройти сертификацию, сосредоточены именно в этих отраслях, а также о том, что процесс сертификации в максимальной степени способствует повышению конкурентоспособности таких фирм.

108. Хотя процесс сертификации возглавляют относительно крупные фирмы, недавно проведенный всеобъемлющий обзор показал, что значительная часть бразильских МСП приступили к внедрению ОУК и предприняли успешные попытки сертификации. Это отражает подмеченную в ходе многочисленных обследований тенденцию к широкому внедрению промышленными фирмами в той или иной форме программы повышения качества и производительности, причем все больший упор делается на профессиональную подготовку и повышение квалификации людских ресурсов.

109. Важным побочным эффектом программы PBQP стало все более широкое признание производителями того факта, что результаты от внедрения программ общего управления качеством в значительной степени зависят от уровня общеобразовательной и профессиональной подготовки работников. Поощряя расширение профессиональной подготовки, правительство разрешает фирмам вычитать из своих налогов сумму, вдвое превышающую их расходы на профессиональную подготовку персонала. Обучению рабочих промышленных предприятий способствует также деятельность возглавляемой промышленными кругами Национальной службы обучения в промышленности (*Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, SENAI*), создавшей сеть центров по распространению передовых знаний и опыта для профессионально-технического обучения промышленных рабочих страны. В конце 1995 года в рамках SENAI действовали 956 центров, охватывавших более 3000 муниципалитетов; большинство составляли учебные центры (329), центры профессионального образования (231) и достаточно компетентные и эффективно

работающие технологические центры (24), а кроме того, действовали 353 передвижных центра. Однако, несмотря на усилия SENAI по удовлетворению меняющихся потребностей промышленности в подготовке кадров и ее репутацию как образцового учреждения по подготовке кадров в Латинской Америке, ее охват пока сравнительно узок, и лишь часть работников, занятых в промышленности, имеет доступ к ее услугам по профессиональной подготовке. В частности, возможности обучения, предоставляемые работникам МСП, а также в менее развитых районах страны, пока относительно невелики.

Китай: рыночные механизмы для повышения эффективности в области охраны окружающей среды

110. В 1979 году в Китае был введен в действие первый пробный экологический закон — Закон об охране окружающей среды (ЗООС), который во многом опирался на централизованное планирование и на меры убеждения. Однако впоследствии наблюдалась тенденция к сочетанию командно-контрольных мер с экономическими стимулами как механизмами защиты окружающей среды. К числу первых относятся стандарты качества окружающего воздуха и воды, нормативы выбросов, политика размещения предприятий, порядок их закрытия, перемещения и слияния. Вторые, ставшие особенно привлекательными по мере перехода Китая к рыночной экономике, включают разрешения на выбросы, сборы за загрязнение, премии за достижения в области охраны окружающей среды, ценовая реформа, экологические налоги и штрафные санкции.

111. В первоначальном варианте ЗООС предусматривалось, что “в случаях, когда выброс загрязняющих веществ превышает установленный государством предел, взимается сбор в соответствии с объемом и концентрацией выбрасываемых загрязняющих веществ”. В соответствии с принятой в 1982 году поправкой к ЗООС были введены еще четыре категории санкций: для предприятий, не соблюдавших нормативов в отношении стоков и выбросов в течение трех лет подряд, размер сборов за выбросы увеличивался на 5 процентов в год; старые предприятия, где не использовалось очистное оборудование, а также объекты, построенные после 1979 года, которые не отвечали установленным нормам, облагались сбором в двойном размере; фирмы, задержавшие уплату сборов более чем на 20 дней, должны были уплатить пени в размере 0,1 процента за каждый день просрочки платежа; были введены санкции в отношении фирм, признанных виновными в искажении отчетности о стоках и выбросах либо препятствовавших проведению инспекций государственными органами.

112. Также в 1982 году была введена система выдачи разрешений на выбросы для крупных предприятий; в лицензиях на выбросы указывались как предельно допустимая концентрация загрязняющих веществ, так и максимальный разрешенный годовой объем выбросов сточных вод. Критерии для установления этих пределов в разных регионах различны. Одни основаны на стандартах качества окружающей среды, а другие — на сохранении существующего объема выбросов или на технических возможностях. За несоблюдение условий, указанных в разрешениях, с крупных предприятий взимаются

штрафы, за счет которых, в свою очередь, финансируются правительственные мероприятия по охране окружающей среды. 20 процентов доходов от сборов и 100 процентов средств, полученных в виде штрафов, используются для финансирования деятельности Бюро охраны окружающей среды (БООС), а остальные 80 процентов доходов от сборов идут на субсидирование проектов по борьбе с загрязнением на предприятиях, внесших плату в эту систему.

113. Таким образом, данная система была задумана как сочетание стимулов и сдерживающих мер. Однако на деле она оказалась скорее источником финансирования БООС, нежели стимулом к уменьшению выбросов. Это связано в основном с тем, что сборы составляют значительно меньшую сумму, чем расходы на борьбу с загрязнением, и к тому же они не индексируются с учетом инфляции. Кроме того, многие государственные предприятия могут включать сборы в накладные расходы и получать компенсации за счет налоговых скидок и повышения цен. Поэтому они готовы скорее платить сборы, чем нести расходы на проведение мероприятий по борьбе с загрязнением, для чего могут потребоваться значительные капиталовложения.

114. Кроме того, введение в 1982 году системы выдачи разрешений на выбросы, основанной на их объеме, еще более усугубило перекосы, существовавшие во многих регионах, где фирмы сталкивались с противоречащими друг другу стимулами: им приходилось платить, с одной стороны, штрафы за концентрацию выбросов, а с другой — штрафы за превышение максимальных объемов выбросов, указанных в разрешении. Возникали также противоречия между сборами за загрязнение и налоговой системой. Кроме того, неадекватные макроэкономические реформы, в частности в плане установления цен на воду, очень часто сводили на нет стимулирующее воздействие сборов за загрязнения. И наконец, проблемой остаются также контроль и осуществление нормативов. Они чаще всего соблюдаются новыми крупными предприятиями, тогда как мелкие и средние промышленные предприятия в сельской местности не ощущают острой необходимости соблюдать их.

115. Для решения некоторых из этих проблем китайское Национальное агентство охраны окружающей среды в 1994 году приступило к проведению двухлетнего исследования с целью устранения недостатков в системе сборов за загрязнение окружающей среды и разработки предложений по внесению необходимых изменений. В ходе исследования оценивались четыре основные проблемные области: расчет сборов по объему выбросов, исходя из предельных затрат на борьбу с загрязнением; формирование фонда доходов за счет сборов за загрязнения, включая организационные меры, техническую оценку займов и приоритеты в использовании средств; разработка системы управления в области информации для расчета сборов и ведения регистров выписанных счетов и полученных платежей; и решение практических вопросов осуществления, таких как контроль и взыскание платежей.

116. Из опыта внедрения рыночных механизмов в Китае можно сделать следующие выводы:

- рыночные механизмы должны вводиться, исходя из каждого конкретного случая; универсальный рецепт невозможен;

- реализация pragматичной стратегии внедрения рыночных механизмов должна начинаться с осуществления политически приемлемой и транспарентной для общественности программы, сочетающей существующие командно-контрольные меры (такие как нормативы выбросов) с экономическими стимулами (например, платой за загрязнение или разрешениями, которые могут быть проданы); постепенно она должна превратиться в более эффективную и действенную систему, основанную на рыночных стимулах;
- система, основанная на экономических стимулах, должна учитывать действующие законы, правовые санкции и штрафы во избежание двойных санкций и штрафов;
- для того чтобы любая система рыночных механизмов работала эффективно, она должна сопровождаться правильным установлением цен на ресурсы, отражающим их подлинный дефицит и вмененные издержки в виде переплаты за ресурсы; и
- введение рыночных механизмов имеет также серьезные последствия для управления корпорациями. Компании должны разработать процедуры учета в качестве составной части их систем управления в области охраны окружающей среды, которые позволяют им относить расходы (такие как плата за выбросы) и выгоды (такие как льготы) на счет соответствующих подразделений.

Словения: путь к ускоренному сближению с ЕС

117. Проведение экономических реформ в странах с переходной экономикой в Центральной и Восточной Европе осуществлялось быстрыми темпами начиная с 1989 года. Большинство этих стран имеет очень открытую экономику; экспорт составляет от 19 процентов ВВП в Польше до 50 процентов и более в Венгрии и Эстонии. На Западе сняты барьеры в торговле с этими странами, и им предоставлен статус наиболее благоприятствующей нации. Кроме того, они все больше полагаются на мировые рынки капиталов, наряду с притоком ПИИ и расширением внутриотраслевой торговли. Десять стран Центральной и Восточной Европы (Болгария, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Словакия, Словения, Чешская Республика и Эстония) подписали так называемые Европейские соглашения, проложившие путь к переговорам о присоединении к ЕС. Эта историческая договоренность представляет собой уникальный путь к ускоренному сближению институтов и политики, что будет иметь всесторонние последствия для всех сфер государственного управления в странах-кандидатах.

118. Будущие выгоды оцениваются с учетом основных расходов, связанных с присоединением к ЕС. Страны-кандидаты обязуются полностью признать *acquis communautaire* — свод законов ЕС, занимающий 80 000 страниц; это условие не подлежит обсуждению. Совокупные капиталовложения, требуемые от 10 стран-кандидатов только в сфере экологии в предстоящие 10 лет, оцениваются в 120—150 млрд. экю. В начале 1998 года начались официальные переговоры о присоединении с первой группой из пяти стран (Венгрией, Польшей, Словенией, Чешской Республикой и Эстонией); они должны завершиться их присоединением уже в 2002 году, хотя это маловероятно. Ожидается, что присоединение этих стран заложит основы для их устойчивого долгосрочного роста и сближения экономических параметров.

119. Что касается Словении, то подготовка к присоединению предполагает ускорение и расширение процесса успешных экономических реформ, происходящего со времени получения страной независимости в 1991 году. Уровень жизни в этой стране уже сейчас сопоставим с уровнем жизни в более бедных странах — членах ЕС. Еще до отделения Словении от остальной Югославии словенские руководители предприятий совершили многочисленные поездки за рубеж и экспортировали на Запад большие объемы товаров. Объем экспорта Словении в расчете на душу населения был вдвое больше, чем в Югославии.

120. Словения ожидает, что присоединение позволит ей ускорить процесс приближения к уровню развитых европейских государств и будет стимулировать общее повышение конкурентоспособности и уровня жизни. Для этого страна принимает самые разнообразные меры, необходимые для проведения всех важнейших реформ и для превращения в преуспевающую страну с рыночной экономикой, с тем чтобы быть в состоянии присоединиться к ЕС к 2002 году. Правительство разработало широкий комплекс мер на макроэкономическом и микроэкономическом уровнях, а также в сфере структурных реформ. Они включают либерализацию рынка, реформу сектора предприятий и финансового сектора, развитие инфраструктуры в области транспорта, электросвязи и энергетики; финансовую и налоговую реформы и реформу системы социального обеспечения; развитие людских ресурсов и рынка труда; модернизацию сельского хозяйства; регулирование в области охраны окружающей среды; региональное и пространственное развитие; реформу механизма государственных закупок; и введение законов об интеллектуальной собственности, о компаниях, о бухгалтерском учете и о защите потребителей или внесение поправок в эти законы.

121. Несмотря на широкий круг предложенных мер, краеугольным камнем переходного процесса является реформа сектора предприятий. Хотя процесс формальной передачи собственности и реабилитации банков по большей части завершен, а масштабная структурная перестройка предприятий идет полным ходом, в целом сектор предприятий в Словении пока нерентабелен. Многие предприятия еще предстоит перестроить, приватизировать или ликвидировать; на их долю все еще приходится 10 процентов добавленной стоимости и почти 18 процентов от общего объема экспорта, но вместе с тем и основная часть убытков, которые несет сектор предприятий. Уже приватизированные предприятия, на долю которых приходится почти три пятых от общей добавленной стоимости, также продолжают нести убытки, хотя и в меньшем размере.

122. Показатель реальной защиты обрабатывающей промышленности снизился с 53 процентов в 1986 году до 7 процентов в 1993 году. Хотя крах рынка в бывшей Югославии обусловил успешную переориентацию на зарубежные рынки, он также побудил фирмы-изготовители принять защитные меры для сокращения издержек. Доля промышленности в объеме добавленной стоимости сократилась с 36,9 процента от ВВП в 1990 году до 32,1 — в 1995 году. Процесс перестройки особенно сильно ударили по крупному производству (нередко связанному с выпуском основных видов продукции), а также по некоторым трудоемким отраслям, хотя с 1993 года наблюдаются положительные темпы промышленного роста. Самый быстрый рост в сфере

обрабатывающей промышленности наблюдается в производстве транспортного оборудования, строительных материалов, электрооборудования и оптического оборудования, химикатов, искусственных волокон, напитков и табака.

123. Эти реформы сектора предприятий и финансового сектора должны быть дополнены либерализацией в области цен и конкуренции, особенно посредством проведения политики по расширению конкуренции, направленной на отмену государственной помощи, контроля за слиянием предприятий, ограничительных соглашений, государственных монополий и государственных гарантий. Ожидается, что это сыграет ключевую роль в высвобождении предпринимательской инициативы, устранении перекосов и ликвидации локальных и системных источников неэффективности. Помимо создания благоприятных общих условий, упор делается также на внедрении оптимальных методов производства, организации и управления, на повышении эффективности рынка факторов производства и на увеличении доли инвестиций в ВВП для повышения производительности и конкурентоспособности. В этом контексте правительство приступило к осуществлению девяти конкретных программ, призванных стимулировать усилия самих предприятий по достижению этих целей:

- качество, специализация, обновление технологий, научные исследования и разработки;
- развитие МСП;
- создание сетей предприятий;
- обучение и профессиональная подготовка руководящих работников;
- поощрение экспорта;
- поощрение и стимулирование инвестиций;
- распространение информационных технологий;
- охрана окружающей среды; и
- согласование технических норм.

124. Хотя эти программы направлены на содействие структурной перестройке, их успех маловероятен, если не будут должным образом решены проблемы управления корпорациями, особенно это касается недавно приватизированных предприятий с ясно выраженной ориентацией на инвестора/владельца. Для таких случаев предусмотрены дополнительные меры по стимулированию консолидации собственности и выработки целенаправленной деловой стратегии. Эти меры включают эффективное осуществление Закона о передаче собственности, ускоренное развитие рынка капиталов и осуществление прав собственности.

Восточная Азия: возобновление устойчивого промышленного развития

125. Кризис конца 90-х годов в Восточной Азии пока еще не сошел на нет. Однако его огромные социальные издержки заставляют срочно решать проблему восстановления

процесса устойчивого промышленного развития в субрегионе⁶. Поскольку это беспрецедентный кризис, охвативший группу стран, которая в прошлом добилась беспрецедентных успехов, догоняя развитые страны, никакие уроки опыта нельзя применить к ним напрямую. Но это не должно мешать предпринимаемым усилиям, направленным на то, чтобы проанализировать стоящие перед ними проблемы в сфере политики.

126. Один из важных уроков кризиса состоит в том, что группа стран с достаточно открытым экономикой может добиться поступательных темпов роста, намного превышающих достигнутые в остальных странах, только в том случае, если: а) постоянно растет доля их продукции на мировом рынке и б) их относительная производительность и конкурентоспособность также постоянно повышаются, причем это происходит быстрее, чем в остальных странах мира. Хотя успехи стран Восточной Азии в последние десятилетия сопровождались существенными структурными преобразованиями, в выполнении обоих условий был достигнут предел. Это требует установления новых отправных точек в области политики в самых разных сферах, в том числе в сфере промышленного развития. Осуществлявшаяся до сих пор модель промышленного развития требует переоценки: необходимо уделять больше внимания инвестиционным процессам, имеющим целью повышение эффективности.

127. В частности, необходимо должным образом учитывать связь между процессами в реальной действительности и процессами в финансовой сфере. Для этого необходимо более четкое и более эффективное взаимодействие между правительством, финансовым сектором и промышленными предприятиями в процессе распределения ресурсов. Хорошие макроэкономические показатели маскировали слабые места в системе управления, которая не смогла приспособиться к быстрому расширению и открытию экономики. Инвестиции направлялись в сферы со все менее благоприятным соотношением "риск — отдача". Прошлые тенденции роста стимулировали дальнейшие инвестиции в расширение мощностей в существующих отраслях, тогда как саморазвивающийся инвестиционный процесс отвлекал внимание от нарастания факторов, ограничивавших рентабельность.

128. В глобальном масштабе кризис наглядно показал, как стадное мышление международных инвесторов, ищущих высоких прибылей в либерализованной экономической среде с высокими темпами роста, сменилось стадным мышлением в поисках "тихой гавани". Аналогичным образом кризис обнажил также спад связи между оценкой риска, нормой прибыли на вложенный капитал и повышением эффективности и конкурентоспособности. В национальном масштабе кризис выявил

⁶ В социальной сфере соответствующие меры уже четко обозначаются. МОТ, например, приступила к реализации новой Региональной программы поддержки масштабных программ по обеспечению массовой занятости в Азиатско-Тихоокеанском регионе при первоначальной поддержке Датского агентства по международному развитию (ДАНИДА), занимающегося финансированием. Другие многосторонние учреждения, такие как ПРООН, Всемирный банк, Азиатский банк развития и ЮНИДО, также разрабатывают специальные программы для этого региона.

необходимость изучить некоторые важнейшие проблемы государственного и корпоративного управления, с тем чтобы восстановить прочные связи между этими переменными величинами. При этом важно не упускать из виду социальный и экологический аспекты, на которые серьезно повлияют усилия по обеспечению быстрого подъема посредством обычных мер в области политики.

129. Кризис также, по-видимому, серьезно отразится на промышленной стратегии. До настоящего времени обрабатывающая промышленность составляла стержень стратегий азиатских НИС по достижению уровня развитых стран и по развитию человеческого потенциала. Хрестоматийные меры в области политики, предписываемые для преодоления последствий кризиса, вызывают серьезную озабоченность в отношении сохранения этой тенденции, в то время как альтернатив, способных гарантировать наблюдавшийся в прошлом устойчивый социальный прогресс, не видно.

130. Ухудшение макроэкономической ситуации в странах Восточной Азии, приведет к соответственному ухудшению условий, необходимых для обеспечения промышленного подъема в краткосрочном и среднесрочном плане. Динамика международной конкуренции в сфере промышленности уже привела к понижательному давлению на коэффициент рентабельности в ряде важнейших отраслей, таких как микроэлектроника и автомобилестроение, еще до наступления кризиса. Кроме того, не было достаточной координации инвестиций на региональном уровне, которая позволила бы сэкономить на специализации и укрупнении масштабов производства. В настоящее время повышение эффективности в региональном масштабе является непременным условием для восстановления конкурентоспособности, создания большей добавленной стоимости, укрепления национальных вспомогательных отраслей и развития внутриотраслевых связей на устойчивой основе.

131. Необходимо развивать промышленное и технологическое сотрудничество. Кроме того, в настоящее время настоятельной проблемой стало обеспечение экологической безопасности, а также необходимость соблюдения мировых стандартов управления качеством. Эти обстоятельства диктуют необходимость встретить во всеоружии последующие проблемы в сферах структурной перестройки промышленности, повышения компетентности персонала и учреждений, установления делового партнерства и сотрудничества по линии Юг — Юг с целью заложить основы нового долгосрочного цикла устойчивого роста. Конкретно для содействия возобновлению устойчивого экономического роста и развития людских ресурсов представляются уместными следующие рекомендации в сфере промышленной политики:

- Управление промышленностью. Необходимо провести тщательную оценку существующих систем регулирования и принятия решений в сфере промышленности, с тем чтобы повысить имеющиеся диагностические, институциональные возможности и потенциал для выработки и осуществления политики. Аналогичные меры необходимы и для улучшения управления корпорациями.

- Сотрудничество по линии Юг — Юг. В отличие от прошлых времен, ныне инициаторами сотрудничества по линии Юг — Юг стали в основном деловые круги, а правительства лишь содействуют этому процессу, но не являются его движущей силой. Кроме того, это сотрудничество опирается на устойчивый процесс создания совместных предприятий и образование союзов, а не на разовые мероприятия, за которыми не следует никаких действий. Вместо прежнего средства для исправления торговых дисбалансов оно стало средством для получения выгод в плане повышения конкурентоспособности в результате взаимодополняемости и в плане выхода на региональный рынок и рынки за пределами данного региона благодаря эффективному сотрудничеству между предприятиями. Необходимо оценивать и учитывать на практике сценарии, политику и стратегии стимулирования сотрудничества по линии Юг — Юг в условиях неодинаковой обеспеченности стран и регионов ресурсами и различий в структуре их промышленности, сдвигов в относительной конкурентоспособности и рыночных тенденциях, а также необходимости большей координации усилий по накоплению промышленной и технологической информации.
- Стандарты управления качеством, производительностью и охраной окружающей среды в сфере промышленности. Ввиду необходимости содействовать повышению производительности, решительно борясь с деградацией окружающей среды и преодолевать возникающие торговые барьеры, в том что касается качества и экологии, необходимо безотлагательно произвести оценку программ рационализации и структурной перестройки, направленных на повышение эффективности и улучшение экологических стандартов и стандартов управления качеством.
- Прямые иностранные инвестиции. Наряду с проблемой изменчивости спекулятивных движений капитала перед странами Восточноазиатского региона возникла перспектива сдвига прямых иностранных инвестиций в сектора экономики, ориентированные на производство товаров внутреннего торгового оборота. Такое положение представляет собой серьезный потенциальный источник нестабильности, поскольку сдвиг может подорвать устойчивое равновесие соответствующих стран в плане их внешнеторгового оборота, и эту проблему необходимо решать заранее на основе рациональных, скоординированных подходов в области политики. Другой важной проблемой, связанной с ПИИ, является относительная открытость международных производственных систем, созданных в регионе на основе ПИИ, учитывая их воздействие на развитие связей между промышленными предприятиями (в частности, через группы, основанные на МСП) и на распределение развивающегося промышленного и технологического потенциала внутри стран и между ними. И наконец, необходимо также решать как внутри региона, так и за его пределами проблему ПИИ, направляемых в другие регионы, в связи с осуществлением сотрудничества по линии Юг — Юг⁷.

⁷ Кризис в Восточной Азии серьезно влияет на ПИИ, направляемые по линии Юг — Юг. Например, индонезийские фирмы сократили объемы своих ПИИ в Китае.

D. РЕГИОНАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ: СТУПЕНЬ НА ПУТИ К ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Введение

132. В процессах субрегиональной, региональной и межрегиональной интеграции, происходящих в развивающемся мире и между странами с переходной экономикой, происходят новые важные сдвиги. Интеграционные процессы в торговле, осуществляющиеся с участием государства, уступают место инвестициям на уровне предприятий, распространению технологии и процессам создания сетей предприятий; все эти факторы служат основными рычагами, содействующими приспособлению к новым тенденциям в мировой экономике. Важнейшими из этих тенденций являются лишение государства функций управляющего и предпринимателя, восстановление господствующих позиций творческого предпринимательства, крупные прорывы в области технологии, постоянное сужение внутренних рынков и глобализация решений по вопросам ПИИ. В этом разделе рассматривается опыт двух наиболее действенных соглашений в области региональной торговли по линии Юг—Юг — АСЕАН и МЕРКОСУР в контексте новых проблем, создаваемых формирующимся мировым экономическим порядком.

Экономическая интеграция, ориентированная на деловые круги

133. Развитие сотрудничества между развивающимися странами на субрегиональном, региональном и межрегиональном уровнях все в большей степени ориентируется на предприятия. Об этом свидетельствует расширение внутрирегиональной торговли: значительно вырос не только ее объем, но выросло также число участвующих в ней предприятий и расширилась номенклатура продаваемых товаров и услуг.

134. Тенденция к расширению процессов интеграции по линии Юг—Юг, ориентированной на предприятия, проявляется также в потоках инвестиций. Предприятия из НИС первого поколения (Гонконг — ОАР, китайская провинция Тайвань, Республика Корея и Сингапур) становятся более крупными инвесторами в странах АСЕАН, чем японские предприятия. Взаимные инвестиции в странах МЕРКОСУР также достигают беспрецедентных уровней. Например, Чили, присоединившаяся к МЕРКОСУР посредством Соглашения о свободной торговле, с 1991 года вложила в одну только Аргентину более 6 млрд. долл. США.

135. Еще один аспект данного явления — дипломатия бизнеса как дополнение к государственной дипломатии. Она действует через то влияние, которое оказывают своей деятельностью бизнесмены и их организации на политику и механизмы экономической интеграции. В этой связи важно также отметить, что правительства заинтересованных стран не только одобряют экономическую интеграцию, возглавляемую деловыми кругами, но и активно поощряют ее. Новые региональные торговые соглашения, воплощением которых стали такие организации, как АСЕАН и МЕРКОСУР, призваны высвободить деловую энергию путем проведения политики, направленной на открытие внутренних рынков, активизацию процесса структурных

изменений и повышение способности местных предпринимателей конкурировать на региональных и мировых рынках. Это достигается путем сочетания таких мер, как снятие внутренних барьеров, затрудняющих перемещение ресурсов, с постепенной отменой ограничений на поток товаров и услуг через границы и введением регулирующих механизмов, обеспечивающих равенство возможностей в сфере деловой конкуренции.

136. Важно, что интеграционные структуры 90-х годов открыты для мировых рынков и следуют многосторонним правилам ВТО. Они ориентированы на внешние связи, поскольку экономика стран-участниц также ориентирована на внешний мир и основана на той посылке, что при наличии надлежащих рамочных условий открытость для международной конкуренции на рынке товаров и услуг является одним из наиболее мощных механизмов торговой политики и сильнейшим стимулом для проведения структурных изменений. Действительно, одной из главных целей этих соглашений является привлечение инвестиций, особенно со стороны мировых конкурентов, что может способствовать внедрению на их предприятиях наиболее рациональных технологий и оптимальных методов управления и повысить способность этих предприятий действовать на всех рынках. На динамичном фоне масштабных программ по реформированию экономической политики главным параметром не обязательно является размер предприятия или структура его собственности: важны его стремление и способность действовать в региональном и мировом масштабе.

Роль бизнеса: МЕРКОСУР

137. Если учесть относительный экономический вес стран — членов МЕРКОСУР (Аргентина, Бразилия, Парагвай и Уругвай) и радикальный характер принятых за короткое время (1991—1994 годы) мер по либерализации торговли, то следует отметить, что МЕРКОСУР олицетворяет новый вид регионального торгового соглашения по линии Юг — Юг, из опыта которого можно извлечь полезные уроки. Образованию МЕРКОСУР была предпослана твердая политическая решимость четырех стран-членов и ассоциированных членов настойчиво проводить внутренние экономические реформы и сохранять макроэкономические и секторальные условия, позволяющие предприятиям, независимо от их формы собственности, конкурировать на внутренних, региональных и внeregиональных рынках, особенно предприятиям, обладающим наибольшей покупательной способностью и потенциалом роста.

138. Бизнесменов и инвесторов привлекает прежде всего рынок стран МЕРКОСУР и ассоциированных стран, насчитывающий около 300 млн. потребителей, и этот рынок не закрыт для них, о чем свидетельствуют установленный этим блоком сравнительно низкий внешнеторговый тариф, составляющий в среднем 12 процентов, и его открытость для торговых переговоров со всем миром. Большинство исключений из графика либерализации тарифов и снятия НТБ планируется устраниТЬ до 2000 года. Кроме того, происходящие радикальные процессы приватизации и deregулирования открывают перед глобальными партнерами, а также перед региональными инвесторами весьма динамичные рынки в таких областях, как электросвязь, транспорт, энергетика, коммунальные услуги и инфраструктура.

139. МЕРКОСУР стал полюсом притяжения для передовых промышленно развитых стран с эффективной экономикой и для конкурентов из развивающихся стран, таких как Республика Корея и Малайзия, которые вкладывают в страны блока капиталы и размещают здесь объекты, планируя действовать на интегрированном рынке. К примеру, в автомобилестроение ведущие мировые фирмы планируют вложить до 2000 года около 18 млрд. долл. США, особенно в Бразилии и Аргентине. Сходная повышательная тенденция наблюдается в таких отраслях, как пищевая, нефтехимическая и химическая промышленность.

140. Правда, предстоит еще многое сделать, с тем чтобы обеспечить полный и неограниченный взаимный доступ на рынки и добиться равных условий для всех участников процесса в каждой отрасли. Пережитки прежней политики еще диктуют некоторую разницу в условиях, особенно в сферах услуг и государственных закупок. Нет и четких правил предупреждения нечестной конкуренции. Однако органы МЕРКОСУР решают эти проблемы, и многие ожидают, что если не будет крупных макроэкономических потрясений, то МЕРКОСУР разовьется в полномасштабный таможенный союз. Сигналы, направленные рынкам в марте 1991 года, когда был подписан Асунсьонский договор, получили реальное подтверждение. Планировалось в скором времени установить нулевой тариф для торговли между членами МЕРКОСУР и единый внешнеторговый тариф. В настоящее время они стали реальностью, хотя, прежде чем таможенный союз начнет функционировать в полном объеме во всех отраслях, пройдет еще несколько лет.

141. Растет понимание того, что наряду с усилиями, предпринимаемыми правительствами для создания и поддержания благоприятных условий для конкуренции на национальном и субрегиональном уровнях, предприятия также должны прилагать значительные усилия с целью достижения приемлемых уровней международной конкурентоспособности. Таким образом, организация и обучение навыкам конкуренции являются одной из острейших проблем, стоящих перед правительствами, деловыми кругами и всеми общественными участниками этого процесса во всех странах-членах. Бизнесмены субрегиона приняли этот вызов. После подписания Асунсьонского договора предприниматели активно собирают информацию о последствиях создания МЕРКОСУР и, что еще важнее, стремятся использовать такие знания на практике.

142. Эти инициативы отражают заинтересованность предприятий всех видов, независимо от их размеров и структуры собственности, в активном участии в будущем развитии МЕРКОСУР. Они охватывают всю гамму различных видов экономической деятельности. Существует также понимание того, что МСП наиболее остро нуждаются в технической, информационной и иной поддержке, которая поможет им приспособиться к условиям расширенного рынка и воспользоваться его преимуществами.

Роль бизнеса: АСЕАН

143. С тех пор, как в 1967 году Индонезия, Малайзия, Сингапур, Таиланд и Филиппины основали АСЕАН, в первоначальных странах-членах (за исключением Филиппин) наблюдались устойчивые реальные темпы роста ВВП, превышавшие

6 процентов в год, а реальные темпы роста ВВП в расчете на душу населения составляли более 4 процентов в год. С конца 80-х годов и до нынешнего экономического кризиса в регионе темпы роста, достигнутые членами АСЕАН, обгоняли темпы роста в НИС первого поколения и стали самыми высокими в мире.

144. Успеху этой региональной группировки способствовали внутриполитическая стабильность и экономическое процветание отдельных стран-членов. К середине 90-х годов, после двух десятилетий бурного роста, развитие связей внутри АСЕАН ускорилось благодаря предпринимательской активности частного сектора и сотрудничеству между государственным и частным секторами, а не под влиянием межправительственной политики.

145. Зоны переработки на экспорт (ЗПЭ), зоны свободной торговли (ЗСТ) и производственные участки по переработке на экспорт беспошлинного сырья сыграли ключевую роль в ориентации АСЕАН на экспорт, которая происходила одновременно с принятием целого ряда мер по замещению импорта. Традиция почти полного снятия ограничений в таких зонах на деятельность, связанную с ПИИ, постепенно распространилась и в большинстве стран-получателей. Поэтому усиленное поощрение ПИИ и ориентация стран АСЕАН на экспорт происходили не в ущерб национальной индустриализации как главному локомотиву роста, а, напротив, играли ведущую роль в этом процессе.

146. Трансграничная торговля между ЗСТ в значительной степени способствовала развитию внутрирегиональной торговли, которая в основном носит внутриотраслевой характер и осуществляется между дочерними предприятиями транснациональных корпораций. В 1992 году эта группировка решила создать зону свободной торговли АСЕАН (ЗСТА) в течение 15 лет начиная с 1 января 1993 года. Был установлен Режим общих действующих преференциальных тарифов (ОДПТ) на готовые изделия, состоящие не менее чем на 40 процентов из компонентов, произведенных в странах АСЕАН. Первоначальная цель состояла в том, чтобы снизить тарифы до максимума в 20 процентов в течение 5—8 лет и до максимума в 5 процентов — к 1 января 2008 года. НТБ также планировалось постепенно отменить. Выполнение этого графика было впоследствии ускорено, с тем чтобы добиться его полной реализации к 2003 году, а некоторые страны-члены в одностороннем порядке расширили ассортимент изделий, на которые к 2000 году будет установлен максимальный тариф в размере 5 процентов. Секретариат АСЕАН ожидает, что в рамках АСЕАН торговля большинством товаров будет либерализована к этому году, то есть на три года раньше срока, установленного ВТО для развивающихся стран. Кроме того, 1 января 1996 года началось применение систем “зеленых коридоров”, что ускорит пропуск изделий, на которые распространяется действие ОДПТ, через все границы АСЕАН.

147. Помимо достигнутого прогресса в либерализации внутрирегиональной торговли, уникальность АСЕАН состоит в том, что эта группировка опирается на частные инвестиции, а не на торговлю. Внутри АСЕАН торговые потоки, как правило, следуют за трансграничными инвестициями и передачей технологий, а не наоборот. Ее подлинно открытый регионализм выразился в том, что односторонние решения стран-членов о

снижении тарифов и НТБ, принятые в 80-х — начале 90-х годов, касались всех торговых партнеров, а не только членов АСЕАН.

148. На Встрече на высшем уровне в 1995 году страны — члены АСЕАН договорились создать Инвестиционную зону АСЕАН (ИЗА). Она призвана содействовать притоку ПИИ путем преобразования АСЕАН в единый инвестиционный регион посредством упрощенных, более транспарентных и согласованных кодексов и процедур. Среди мероприятий, которые планируется провести в этом направлении, — всеобъемлющий обзор ПИИ в данной зоне, заседание группы экспертов по вопросам поощрения ПИИ в ИЗА, “круглый стол” по выработке общего стратегического плана и учебный курс для руководителей из стран АСЕАН, занимающихся проблемами ПИИ.

149. Частный сектор АСЕАН представляет собой динамичный комплекс местных и иностранных предприятий, взаимодействующих в духе сотрудничества и одновременно конкурирующих друг с другом и с государственными предприятиями. Ключевыми компонентами такого взаимодействия являются гибкие стратегии приспособления, такие как формирование союзов и коалиций, проведение консультаций, переговоров, торгов и достижение компромиссов. Такой гибкий и прагматичный подход наглядно проявляется в том, что отдельным странам разрешается по их усмотрению не участвовать в некоторых программах сотрудничества; таким образом, консенсус на уровне группы в целом достигается на основе наименьшего общего знаменателя.

150. АСЕАН учредила различные механизмы для углубления специализации производства на субрегиональном уровне: это такие программы, как Промышленные проекты АСЕАН, Программа АСЕАН по промышленному взаимодополнению и Совместные промышленные предприятия АСЕАН. Ключевую роль в осуществлении этих программ играет Торгово-промышленная палата АСЕАН (ТПП АСЕАН), объединяющая национальные торгово-промышленные палаты государств — членов АСЕАН. Под эгидой ТПП АСЕАН работают различные рабочие группы (по таким вопросам, как промышленное сотрудничество; торговля; продовольствие, сельское и лесное хозяйство; транспорт и связь), а также региональные и национальные промышленные и товарные клубы. Кроме того, она создала совместные деловые советы с участием частного сектора в странах, являющихся основными торговыми партнерами АСЕАН.

151. Субрегиональные зоны роста в рамках АСЕАН (называемые также “треугольниками” или “полигонами” роста) представляют собой трансграничные экономические зоны, состоящие из сопредельных провинций или штатов государств-членов. Они призваны содействовать местному развитию путем поощрения внутрирегионального потока ресурсов, а не просто торговли товарами и услугами. Они не являются дискриминационными по отношению к остальным странам мира. Правительства играют вспомогательную или кatalитическую роль, осуществляя совместные проекты по развитию инфраструктуры, координируя инвестиционную политику и организуя деловые поездки в третьи страны.

152. Главное их преимущество состоит в использовании реальной или потенциальной взаимодополняемости ресурсов для ускорения роста и повышения эффективности, а также конкурентоспособности на мировом уровне. Частные инвесторы видят в них необходимые рамочные условия, позволяющие приступать к реализации проектов и комплексов проектов, основанных на объединении ресурсов, имеющихся по разные стороны границы, что предполагает движение капитала, рабочей силы, специальных знаний, технологий и информации. Поскольку эти проекты используют внешние факторы, перемещающиеся через национальные границы, один только рынок не в состоянии руководить использованием возникающих вследствие этого возможностей. Самое важное в зонах роста — это расширение базы ресурсов и рост будущих объемов производства, а не статический прирост эффективности в результате использования имеющихся ресурсов. Это достигается путем специализации и перемещения экономической деятельности, что приводит к расширению внутриотраслевой торговли как важнейшего средства для более эффективного использования ресурсов и активизации роста.

IV ПРОГРАММА МНОГОСТОРОННЕГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ЦЕЛЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО ПРОМЫШЛЕННОГО РАЗВИТИЯ

A. РЕЗЮМЕ И ВЫВОДЫ

153. Глобализация вынуждает развивающиеся страны и страны с переходной экономикой вновь обратить внимание на свою политику и стратегии, касающиеся промышленного развития. Они все больше опираются на рыночные и ориентированные на внешние связи подходы, предполагающие создание динамичной структуры, в рамках которой рыночные механизмы могут эффективно работать, предприятия — учиться ведению дел, создавать союзы и сотрудничать, и где вырабатываются необходимые навыки и создаются возможности. Растущая интеграция рынков капитала, технологий, товаров и услуг во всемирном масштабе требует соответствующих изменений в процессах выработки директивных решений и в системах регулирования и стимулирования на национальном уровне, а также в институтах глобального управления. В то же время необходимость увязывать экономический рост с обеспечением социальной справедливости и экологической безопасности обусловила новый, многоплановый подход к проблеме развития. В настоящем документе этот новый подход рассматривается с точки зрения индустриализации.

154. В документе рассматривается широкий спектр мер в области политики и стратегий, направленных на обеспечение устойчивого промышленного развития в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Они основаны на недавнем опыте и современных познаниях. Хотя уроки практического опыта других стран могут оказаться бесценными, вместе с тем известно, что политическая, экономическая и социальная история этих стран совершенно различна и поэтому они находятся на разных уровнях промышленного развития. Таким образом, нет единого рецепта успешного развития промышленности. Вместо него каждой отдельной стране потребуется комплекс специальных стратегий, учитывающих специфику страны наряду с более общими мерами в области политики.

155. Одна из главных задач документа состоит в том, чтобы дать возможность понять, каким образом можно обеспечить, чтобы промышленное развитие было совместимым как с внутренними потребностями в экономическом росте, социальном прогрессе и экологической безопасности, так и с движением в направлении глобализации и формированием всемирных норм в области регулирования и конкуренции.

156. В документе рассматривается широкий круг тем, начиная от мер в области политики в масштабах промышленности в целом, таких как управление промышленностью, политика повышения конкурентоспособности и установление ориентиров в области политики; от стратегий на уровне отрасли, таких как содействие деятельности МСП, до политики на уровне предприятия, а также более общие вопросы, такие как роль промышленности в области охраны окружающей среды. Эти подходы в сфере политики опираются на опыт конкретных стран и регионов, например на опыт отмены ограничений, препятствующих промышленному росту в наименее развитых

странах (НРС), опыт создания общенациональной системы контроля качества в обрабатывающей промышленности Бразилии, опыт внедрения рыночных стимулов в целях обеспечения экологической безопасности в Китае, опыт Словении по проведению мер в связи с ее присоединением к Европейскому Союзу, опыт возобновления процесса устойчивого промышленного развития в Восточной Азии и содействия экономической интеграции, ориентированной на деловые круги, в рамках АСЕАН и МЕРКОСУР.

157. В сфере накопленного опыта особого внимания заслуживают следующие моменты:

- Перед развивающимися странами и странами с переходной экономикой по-прежнему стоят острые проблемы в сферах управления промышленностью, конкурентоспособности, создания эффективных рыночных механизмов и соблюдения международных обязательных и добровольных стандартов.
- Развивающимся странам и странам с переходной экономикой необходимо определить, принять и осуществить на практике новые инициативы в области политики, направленные на создание предусматривающих большую подотчетность транспарентных и эффективных систем для распределения ресурсов в целях обеспечения промышленного развития, повышения эффективности, развития конкуренции и сокращения операционных расходов, и одновременно создать благоприятные условия для соблюдения норм глобального управления и регулирования.
- Необходимо лучше понимать изменения в организационной сфере и в области политики на национальном и глобальном уровнях и обмениваться информацией в этом плане. Этого можно добиться путем расширения потоков информации и обмена опытом. Особенно это важно в тех областях, где формируется новый консенсус между донорами и развивающимися странами и странами с переходной экономикой по вопросам проведения политики и стратегий в области промышленного развития, соразмерных мировым тенденциям к созданию более открытых и конкурентных рынков при должном учете соображений справедливости.

158. Этот формирующийся консенсус охватывает следующие области:

- укрепление и повышение эффективности национального процесса разработки директивных решений в области промышленного развития и систем регулирования и стимулов, связанных с промышленностью;
- содействие повышению конкурентоспособности;
- создание потенциала для установления ориентиров, позволяющих определить эффективность политики;
- содействие разработке стратегий, касающихся МСП и ориентированных на спрос и на создание сетей предприятий;
- создание систем контроля качества на национальном уровне;
- устранение препятствий для промышленного роста и недопущение маргинализации НРС;
- внедрение рыночных стимулов в целях повышения экологической безопасности;

- содействие региональной интеграции через взаимодействие с частным сектором; и
- скорейшее возобновление процесса устойчивого промышленного развития в Восточной Азии.

В. МНОГОСТОРОННЯЯ ПОМОЩЬ И РОЛЬ ЮНИДО

159. Новые события и связанные с ними проблемы и возможности, возникшие в результате нынешних тенденций, требуют смелых и эффективных действий. Среди новых проблем следует отметить формирование глобального регулирования и управления с распространением практики, основанной на установленных правилах, и международных стандартов конкурентоспособности, надвигающаяся маргинализация стран Африки, расположенных к югу от Сахары, с исключением их из мировой экономики, кризис в Восточной Азии и содействие социальному развитию и охране окружающей среды путем обеспечения устойчивого промышленного развития. Закладываются концептуальные и оперативные основы для формирующегося нового консенсуса по проблемам устойчивого промышленного развития. Теперь необходимо разработать и осуществить программу многостороннего сотрудничества в области промышленного развития, которая позволит согласовать национальные потребности в сфере развития с потребностями, обусловленными процессом глобализации.

160. В этом общем контексте ЮНИДО, опираясь на свой мандат, в настоящее время завершает работу над новым портфелем комплексных услуг, имеющих целью удовлетворить потребности развивающихся стран и стран с переходной экономикой. С этой целью мобилизованы специалисты из самых разных областей для оказания комплексных услуг, которые оцениваются по их измеримому воздействию на три аспекта устойчивого промышленного развития: конкурентоспособную экономику, здоровую окружающую среду и производительную занятость.

161. Этот новый подход конкретизирует и претворяет в действия бизнес-план будущей роли и функций ЮНИДО, утвержденный на седьмой сессии Генеральной конференции ЮНИДО в декабре 1997 года.

162. В бизнес-плане ЮНИДО внимание сосредоточено на двух областях, охватывающих:

- укрепление промышленных потенциалов; и
- экологически более чистое и устойчивое промышленное развитие.

163. Действуя в этих двух областях, ЮНИДО должна уделять особое внимание мероприятиям, направленным на поддержку наименее развитых стран, в частности в Африке (особенно на региональном и субрегиональном уровнях), на поддержку агропромышленных предприятий и отраслей, связанных с агропромышленностью, а также на поддержку мелких и средних предприятий и их интеграции в национальные промышленные структуры.

164. В приводимой ниже таблице дается перечень новых комплексных услуг ЮНИДО, которые могут быть несколько уточнены впоследствии; они соотнесены как с бизнес-планом Организации, так и с основными аспектами устойчивого промышленного развития.

Таблица IV.1. Комплексные услуги ЮНИДО

Основные области, охватываемые бизнес-планом ЮНИДО	Основной аспект устойчивого промышленного развития, на который направлены услуги ЮНИДО	Комплексные услуги ЮНИДО
Укрепление промышленных потенциалов	Конкурентоспособная экономика	<ul style="list-style-type: none">• Управление промышленностью• Создание промышленного экспортного потенциала• Создание сетей обмена промышленной информацией• Международное партнерство в области промышленности• Качество и сертификация в целях повышения конкурентоспособности промышленности
Экологически более чистое и устойчивое промышленное развитие	Здоровая окружающая среда	<ul style="list-style-type: none">• Экологически более чистая промышленность и окружающая среда• Эффективное развитие энергетики
Области концентрации деятельности ЮНИДО (наименее развитые страны; агропромышленные отрасли; мелкие и средние предприятия)	Производительная занятость	<ul style="list-style-type: none">• Промышленное развитие, связанное с сельским хозяйством• Местное промышленное развитие• Развитие женского предпринимательства

165. Каждая комплексная услуга и ее компоненты отражают двоякую роль ЮНИДО как глобального форума и организации, осуществляющей техническое сотрудничество. В роли глобального форума ЮНИДО отслеживает новейшие достижения в области индустриализации, которые могут повысить способность стран-получателей осуществлять устойчивое промышленное развитие. В качестве организации, осуществляющей техническое сотрудничество, ЮНИДО содействует созданию в учреждениях государственного и частного секторов потенциала для выработки и реализации промышленной политики и стратегий, а также для оказания услуг в

области промышленности, в частности мелким и средним предприятиям. Во всех случаях комплексные услуги ЮНИДО будут ориентированы на конкретные нужды и потребности той или иной страны с учетом уровня, перспектив и трудностей промышленного развития.

Основное внимание уделяется поддержке африканских стран

166. Африканские страны особенно остро нуждаются в получении многосторонней помощи, которая позволила бы укрепить и повысить их внутренний потенциал для выработки и реализации эффективной промышленной политики. Поэтому ЮНИДО уделяет особое внимание программам поддержки африканских стран, которые образуют крупнейший регион — получатель помощи ЮНИДО. Для оказания поддержки этим странам в единых рамках в октябре 1996 года ЮНИДО выступила с инициативой создания Союза за индустриализацию Африки (далее именуемого "Союз"), деятельность которого соответствует целям Новой программы Организации Объединенных Наций по обеспечению развития Африки в 90-е годы и дополняет собой Особую инициативу Организации Объединенных Наций по Африке.

167. Конкретная цель Союза состоит в том, чтобы увеличить потоки прямых иностранных инвестиций в африканские страны, укрепить связи между промышленностью и сельским хозяйством и увеличить добавленную стоимость, полученную в результате промышленной переработки внутри страны. В мае 1997 года План действий Союза — всеобъемлющие рамки для промышленного развития в Африке — был принят Организацией африканского единства (ОАЕ) и впоследствии одобрен Генеральной Ассамблей в ее резолюции 52/208. Были разработаны конкретные механизмы его осуществления, и в настоящее время создаются предусмотренные им оперативные органы и органы управления.

168. Главным базовым принципом Союза является национальная собственность. Правительства африканских стран сами берут на себя ведущую роль в деле установления приоритетов и выработки директивных решений на всех этапах данного процесса. Поэтому в 1998 году одно из главных мероприятий, проводимых под эгидой Союза, является создание Советов промышленного партнерства как национальных органов, которым поручено осуществлять План действий Союза. В состав этих Советов входят представители как государственного, так и частного сектора, что должно обеспечить эффективное промышленное развитие, возглавляемое частным сектором.

169. Во исполнение резолюции 52/208 Генеральной Ассамблей ЮНИДО в начале 1999 года организует совещание доноров по вопросам финансирования проектов в области промышленного развития в африканских странах. Ведутся консультации с Африканским банком развития (АБР) о методах проведения этого совещания доноров. В августе 1998 года ЮНИДО проведет организационное подготовительное совещание, а АБР в сентябре 1998 года созвонет межучрежденческое подготовительное совещание, с тем чтобы обсудить роль различных организаций-участниц.

Сотрудничество с частным сектором

170. В настоящем документе подчеркивалась необходимость того, чтобы развивающиеся страны и страны с переходной экономикой налаживали эффективное партнерство и создавали механизмы сотрудничества между государственным и частным секторами при выработке и осуществлении промышленной политики. Столь же важно, чтобы организации системы Организации Объединенных Наций расширяли сотрудничество с частным сектором. Этот процесс имеет несколько самых различных аспектов: от привлечения представителей частного сектора в роли консультантов до приглашения организаций частного сектора к участию в осуществлении проектов в качестве партнеров, и, наконец, мобилизации средств из источников в частном секторе. В начале 1998 года ЮНИДО учредила новое Отделение по вопросам развития частного сектора, чтобы повысить свою роль в деле содействия созданию потенциала в организациях частного сектора в развивающемся мире. Кроме того, созданный ЮНИДО Международный консультативный совет по вопросам предпринимательства созвал в октябре 1997 года в Касабланке свою вторую ежегодную конференцию и провел консультации относительно будущей ориентации конкретных программ поддержки в областях, относящихся к мандату Организации.

Сотрудничество в рамках системы Организации Объединенных Наций

171. ЮНИДО будет обеспечивать и активно содействовать координации действий и развитию сотрудничества с другими многосторонними учреждениями по сотрудничеству в целях развития, в частности в системе Организации Объединенных Наций, в рамках их соответствующих мандатов. Конкретно, в марте 1998 года ЮНИДО заключила соглашение с ЮНКТАД, в котором были четко установлены взаимодополняющие функции обеих организаций в области поощрения инвестиций и смежной области развития мелких и средних предприятий. Это эпохальное для системы Организации Объединенных Наций соглашение служит свидетельством нового духа сотрудничества; за ним последуют аналогичные соглашения с другими организациями системы Организации Объединенных Наций. Системе ООН крайне необходимо объединить усилия в интересах стран — получателей помощи; примером этого процесса служит также создание совместных механизмов для разработки программ, таких как Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития.