



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

Distr.
GENERAL

TD/B/47/6
2 October 2000

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Сорок седьмая сессия

Женева, 9 октября 2000 года

Пункт 2 предварительной повестки дня

**СЕГМЕНТ ДЛЯ УЧАСТНИКОВ ВЫСОКОГО УРОВНЯ:
РЕГИОНАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ И ГЛОБАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА**

Проблемная записка секретариата ЮНКТАД

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Возросший интерес к региональной экономической интеграции вызвал рост беспокойства и обострение споров по поводу ее влияния на смягчение проблемы нищеты и расширение перспектив в области развития. Эта обеспокоенность обусловлена и тем, что рекордные темпы роста международной торговли товарами и услугами, а также потоков прямых и портфельных инвестиций так и не смогли значительно улучшить перспективы развития многих развивающихся стран. Например, оценки, основанные на текущих тенденциях, указывают на то, что к 2008 году число людей, живущих менее чем на доллар в день, останется стабильным – порядка 1,2 млрд. человек.
2. Международная экономическая интеграция представляет собой сложный процесс, в котором задействованы и торговля товарами и услугами, и прямые иностранные инвестиции, и денежно-кредитные вопросы. Если международную экономическую интеграцию направить в нужное русло и подкрепить соответствующей политикой, то она может внести значительный вклад в укрепление позиций развивающихся стран в мире. В настоящей записке выделяются некоторые из экономических аспектов региональной экономической интеграции, которые связаны с ее потенциальной ролью в стимулировании развития, отвечающего интересам бедных слоев.

II. ПОЧЕМУ РЕГИОНАЛИЗМ?

3. Развивающиеся страны открыто и последовательно признают, что расширение международной торговли товарами и услугами, потоков капитала и прямых иностранных инвестиций в рамках комплекса справедливых и сбалансированных многосторонних правил представляет собой неотъемлемый компонент процесса развития. Вместе с тем существующие подходы на многостороннем уровне оказались не в состоянии удовлетворить потребности развивающихся стран. Целенаправленные попытки развивающихся стран стать полноправными участниками все более взаимозависимой глобальной экономики по-прежнему терпят провал из-за деформаций и перекосов как в торговой, так и в финансовой системе. Для большинства стран главная проблема состоит в том, что они не в состоянии достичь и удержать тех показателей экономического роста, которые необходимы для того, чтобы взяться за решение проблем нищеты и низкого уровня развития. Ключевой же вопрос в этой полемике сводится к следующему: дает ли регионализм возможность решить эти проблемы?
4. В области торговли одна из главных проблем, вызывающих разочарование, связана с архитектурой и недостаточной выгодностью соглашений Уругвайского раунда. Эти проблемы настолько глубоки, что осуществление соглашений Уругвайского раунда

превратилось в один из ключевых вопросов в спорах о том, каким образом можно обеспечить более взвешенный учет интересов развивающихся стран в многосторонней торговой системе.

5. Помимо трудностей, встречающихся в международной торговле, участвовавшие кризисы на международных валютных и финансовых рынках, в том числе в странах, считавшихся благополучными с точки зрения налаженного эффективного управления и макроэкономической дисциплины, наводят на мысль о том, что финансовая нестабильность носит системный характер и по своим масштабам является глобальной. Кроме того, хотя центральным звеном последней волны кризисов в развивающихся странах являлись финансовые потоки, свою роль в них, вне всякого сомнения, сыграли также перекосы в торговле и другие внешние потрясения, которые усугубили трудности, связанные с обеспечением более открытых режимов счетов операций с капиталом.

6. Одной из основных причин, обуславливающих усиление уязвимости развивающихся стран перед лицом внешних потрясений, является демонтаж системы институциональных сдержек и противовесов на национальном уровне, и особенно неурегулированность вопроса о реформировании системы мер государственного вмешательства и контроля в условиях углубления интеграции стран в глобальную экономику. Поскольку полный отказ от большей открытости представляется и маловероятным, и нежелательным, исключительно с помощью рычагов национальной политики справиться с будущими финансовыми кризисами будет невозможно. Следовательно, налицо необходимость в создании институтов и механизмов на глобальном уровне в целях снижения вероятности возникновения таких кризисов и их более эффективного преодоления.

7. Однако медленное продвижение вперед, постановка слишком скромных целей и отсутствие решительности при проведении многосторонних реформ в международной финансовой системе побуждают правительства делать выбор в пользу региональных механизмов для ограждения себя от будущих спекулятивных атак и финансовых кризисов.

8. Таким образом, неспособность решить вопросы, требующие международного сотрудничества, на многостороннем уровне представляет собой одну из причин поиска стратегических решений, которые в большей мере отвечают потребностям развивающихся стран, на региональном уровне. Эти механизмы могли бы также обеспечить основу для поддержки и более органичного развития уже существующих связей между торговлей, инвестициями и капиталом.

9. Еще одна причина, обуславливающая выбор в пользу регионализма, связана с теми возможностями, которые он открывает в деле интеграции развивающихся стран в

глобальные рынки. Доступ на товарные рынки составляет сердцевину программ развития торговли в рамках большинства региональных интеграционных механизмов. Одна из ключевых проблем в области развития в этой связи сопряжена со способностью небольших стран, участвующих в таких механизмах, получить доступ на рынки более крупных стран-членов и там, где это возможно, использовать эффект масштаба и расширения экономического пространства. Что касается импорта, то последовательные меры в деле постепенного открытия рынков обеспечивает фирмам, особенно малым и средним предприятиям, время, необходимое для освоения методов ведения конкурентной борьбы. Это обусловлено тем, что в региональных интеграционных соглашениях могут участвовать страны, находящиеся на разных уровнях развития, но такой разрыв в уровнях развития обычно гораздо меньше их разрыва в условиях полной либерализации. Есть некоторые данные, указывающие на то, что региональная интеграция обычно оказывается эффективной в деле стимулирования торговли и преобразований в промышленности в тех случаях, когда участвующие в этих механизмах страны имеют прочные связи со страной/рынком, играющим роль лидера. В числе таких примеров можно назвать ЮТС с Южной Африкой, МЕРКОСУР с Бразилией и НАФТА с Соединенными Штатами.

10. Вместе с тем следует отметить, что региональные интеграционные механизмы часто могут формироваться под воздействием целого ряда факторов, которые не ограничиваются сугубо экономической сферой. В частности, они могут преследовать такие геополитические цели, как упрочение политических связей с соседними странами или укрепление безопасности в регионе. Получение странами выгод от того или иного регионального торгового соглашения зависит от специфики механизма обеспечения его применения, от сферы действия и охвата его положений и от более общих условий действия соглашения.

III. ПОДХОДЫ К РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ

11. Хотя необходимость развития сотрудничества и координации на региональном уровне признана давно, единого, унифицированного подхода, подходящего для всех регионов и различных типов стран, не существует. Попытки уравновесить "плюсы" и "минусы" региональных интеграционных соглашений (РИС) привели к появлению широкого спектра подходов к региональной экономической интеграции. Наиболее распространенной практикой является создание таких механизмов, как таможенные союзы и зоны свободной торговли. В некоторых случаях после заключения таких соглашений за их выполнение отвечает секретариат. В других случаях на вооружение берутся неформальные подходы, не предусматривающие создания секретариатов и ставящие во главу угла принципы добровольности, меры поощрения торговли и инвестиций и развитие сотрудничества в этих сферах. В последнее время широкое

распространение получил еще один подход, предусматривающий либерализацию торгово-инвестиционных режимов на определенных участках национальных границ.

12. Региональные соглашения между развивающимися странами являлись важным компонентом экономической политики этих стран на протяжении последних 30 лет. Мотивы реализации этих инициатив были аналогичны мотивам использования других механизмов: содействие индустриализации и достижение эффекта масштаба на региональном уровне. Однако невзирая на то, что первоначальном этапе происходило стремительное расширение таких соглашений, во многих случаях согласованные положения так и не были осуществлены. Отставание от графика их осуществления и частичный провал попыток наладить управление торговыми потоками в интересах реализации стратегических целей промышленной политики побудили многие развивающиеся страны в 80-х годах пересмотреть свой подход к региональным схемам организации торговли. В новых международных экономических условиях, характеризующихся стремительной глобализацией и усиливающейся либерализацией торговых потоков, в РИС между развивающимися странами был усилен акцент на внешней ориентации, с тем чтобы они по-прежнему могли играть центральную роль в стратегии развития развивающихся стран.

13. Характерной особенностью первой волны активных усилий на поприще региональной интеграции была в какой-то степени замкнутая, блоковая интеграция между близкими по экономическим условиям странами, в рамках которой упор делался преимущественно на тарифных и нетарифных мерах. Однако в последнее время получает развитие тенденция заключения имеющих внешнюю ориентацию смешанных соглашений между развитыми странами и странами развивающимися. Пожалуй, наиболее важным веянием в развитии РИС является смещение центра тяжести в сторону вопросов "глубокой интеграции", которые выходят за пределы пограничных мер. Теперь в них все чаще включаются меры в области инвестиций, политики защиты конкуренции и услуг. При этом вторжении в сферу, выходящую за пределы сугубо пограничных мер, в некоторых случаях в зону их охвата попадают и такие вопросы внутригосударственного права, как стандарты.

14. Можно выделить три конкретных направления усилий по расширению РИС: сфера услуг, инвестиции и политика в области конкуренции. Некоторые РИС содержали положения, касающиеся услуг, еще до заключения Генерального соглашения по торговле услугами и, следовательно, позволили накопить некоторый опыт в деле либерализации этого сегмента международной торговли. РИС между развивающимися странами также содержит положения, касающиеся услуг. Например, в рамках Соглашения о свободной

торговле в АСЕАН действует протокол об услугах, а учредительный договор МЕРКОСУР и САДК содержит положения о торговле услугами.

15. По вопросу о том, способны ли формальные РИС оказать реальное воздействие на торговые потоки, до сих пор ведутся жаркие споры. Часть проблемы кроется в поиске доказательств от противного: как выглядели бы международные торговые потоки в отсутствие РИС? В результате многочисленных попыток определить их чистый эффект был сделан вывод о том, что в ряде случаев с помощью только РИС добиться увеличения доли внутриблоковой торговли так и не удалось. Отчасти это объясняется действием множества факторов, влияющих на торговлю, в частности ростом доходов. Во многих из стран, являющихся участниками РИС, объемы торговли с не участвующими в них странами увеличились, что приглушает эффект отвлечения торговых потоков.

16. В настоящее время довольно распространенным во многих РИС становятся положения, касающиеся не только торговли, но и инвестиций, главным образом в силу взаимозависимости между этими двумя механизмами интеграции. Есть данные, свидетельствующие о том, что ПИИ являются восприимчивыми к открытым торговым режимам и устремляются в страны, осуществившие глубокие рыночные реформы. Следовательно, даже РИС, содержащие только торговые компоненты, способны придать определенную авторитетность инвестиционной политике, которая может быть еще более повышена благодаря включению в соглашения инвестиционных положений.

17. РИС могут также оказывать влияние на потоки ПИИ через их воздействие на размеры и рост рынков, которые представляют собой два из наиболее важных экономических факторов, привлекающих ПИИ. Возможность получения доступа на рынок товаров и услуг, не ограничивающийся пределами одной страны, становится одним из побудительных мотивов осуществления инвестиций в регионе. Такой интерес к региону еще более возрастает в том случае, если РИС имеет форму таможенного союза, поскольку это может стимулировать активность инвесторов, стремящихся обойти тарифы.

18. РИС могут влиять на инвестиционные потоки и в отсутствие конкретных положений об инвестициях - через институт правил происхождения, который представляет собой важный элемент любого РИС. Очень высокий пороговый уровень, устанавливаемый в правилах происхождения, стимулирует инвестиции внутри географической зоны действия РИС точно так же, как и схемы, основанные на доле местного компонента в производстве. Для получения преференциального доступа на рынок по условиям РИС продукция должна отвечать критериям правил происхождения. В некоторых случаях это может оказывать деформирующее воздействие на распределение ресурсов.

19. Усилия, направленные на включение в соглашения инвестиционных положений, представляют собой наиболее важное деяние в области глубокой интеграции. Пожалуй, наиболее ярким примером здесь может быть глава 11 Североамериканского соглашения о свободной торговле в силу сферы ее действия, охвата и предусмотренного в ней механизма урегулирования споров. Девять участников Соглашения о свободной торговле в АСЕАН договорились о создании инвестиционной зоны АСЕАН. Особенность этого соглашения заключается в том, что в нем взят на вооружение подход, основанный на "негативном перечне" и на структурированной, поэтапной отмене ограничений, включенных в список временных исключений.

20. Несмотря на обеспечиваемые РИС возможности для расширения перспектив развития благодаря координации или согласованию различных мер экономической политики на региональном уровне, стратегически важные секторы и вопросы охватываются лишь в нескольких РИС. В большинстве случаев эти секторы исключаются из сферы их действия или защищаются с помощью целого комплекса обусловленных мер. До сих пор лишь в считанных РИС уделялось серьезное внимание таким вопросам, как рационализация конкурентной и антидемпинговой политики. Например, согласие на замену антидемпинговых мер политикой в области конкуренции на настоящий момент достигнуто только в рамках Европейского союза, Европейской экономической зоны и Соглашения о развитии более тесных торгово-экономических связей между Австралией и Новой Зеландией. Несколько иной подход был взят на вооружение в ССТ между Канадой и Чили, в котором антидемпинговые меры были попросту упразднены, вместо того, чтобы использовать политику в области конкуренции в качестве альтернативного рычага развития свободной и добросовестной торговли на региональном уровне.

21. Углубление и усиление региональной интеграции через каналы торговли и ПИИ выдвигают на первый план вопрос о том, стоит ли подкреплять эти усилия параллельными усилиями в сфере денежно-кредитных отношений. В результате недавних финансовых кризисов была осознана необходимость в изучении возможных путей развития региональной финансовой интеграции.

22. В использовании региональных механизмов финансового сотрудничества накоплен богатый опыт, уходящий своими корнями еще в прошлое столетие. Наиболее ярким современным примером является Европейский союз, но существует еще целый ряд соглашений, в которых участвуют развивающиеся страны и которые нацелены на облегчение взаимных международных платежей и на предоставление взаимной поддержки в сфере внешнего финансирования. Хотя одни считают подобные соглашения противоречащими целям многосторонних реформ, другие усматривают в них важный

элемент, подкрепляющий процесс формирования более интегрированной и сбалансированной глобальной экономической системы.

IV. ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ, БЛАГОПРИЯТСТВУЮЩЕЙ РАЗВИТИЮ

23. Эмпирические данные о степени влияния РИС на расширение перспектив экономического роста являются неоднозначными, поскольку они зависят от специфических особенностей соглашений. Опыт последнего времени, связанный с использованием механизмов "нового регионализма", свидетельствует о том, что потенциал для ускорения роста все же существует, и данное обстоятельство обязывает национальные органы, отвечающие за экономическую политику, и международные организации разрабатывать надлежащие схемы региональной интеграции. Это ставит вопрос о необходимости разработки такой последовательной и прагматической стратегии, которая позволит развивающимся странам использовать региональную экономическую интеграцию в качестве механизма выполнения требований глобальной конкуренции при одновременном повышении качества их международной экономической интеграции. В этой связи на различных уровнях появляется целый ряд вопросов, которые необходимо решить, с тем чтобы развивающиеся и развитые страны могли разрабатывать и заключать РИС, которые способствовали бы удовлетворению нужд бедных слоев населения и благоприятствовали бы развитию. При решении этих вопросов неизбежно придется учитывать взаимные связи между торговлей товарами и услугами, прямыми иностранными инвестициями и вопросами денежно-кредитных отношений.

А. Регионализм и многосторонность

24. Регионализм и многосторонность не следует рассматривать в качестве взаимозаменяемых понятий. Оба этих феномена существуют уже длительное время, и усилия по активизации региональных связей будут предприниматься и впредь, невзирая на прогресс на многостороннем уровне. Следовательно, главная проблема заключается в определении путей, которые позволили бы обеспечить активизацию диалога между сторонниками регионализма и многосторонности через призму вопросов развития.

25. Это предполагает обеспечение принципиальной согласованности усилий на обоих уровнях, особенно в тех случаях, когда степень дискриминации внешних сторон в интересах участников интеграционной группировки является значительной. Можно было бы предусмотреть такую согласованность политики в рамках этих двух режимов, которая

обеспечивала бы выдвижение на первый план и в том, и в другом случае жизненно важных национальных интересов в вопросах развития и борьбы с нищетой.

26. Переговоры в рамках РИС вполне можно превратить в "надстройку" к ВТО в том смысле, что с их помощью можно создавать прецеденты, охватывая вопросы, которые пока не рассматриваются на нынешних переговорах в рамках ВТО. В то же время в процессе региональной интеграции могут решаться те же вопросы, что и в рамках ВТО, но совершенно по-иному. Например, переговоры по вопросам доступа к рынкам в рамках ВТО нацелены на установление режима НБН (недискриминационный режим), тогда как функционирование региональной интеграционной группировки на основе соглашения о свободной торговле подразумевает использование дискриминационного режима. Насколько далеко следует развивающимся странам выходить за пределы норм ВТО? В какой мере в рамках РИС следует поощрять глубокую интеграцию и как это будет влиять на перспективы развития? Какие нормы требуются на многостороннем уровне для обеспечения согласованности политики?

27. Усиливающаяся тенденция заключения смешанных соглашений также выдвигает на первый план вопросы о том, какого подхода необходимо придерживаться развивающимся странам в региональных переговорах. В частности, в смешанных РИС для развивающихся стран предусматривается особый и дифференцированный режим в форме изъятий и более продолжительных переходных периодов в деле выполнения обязательств. В некоторых случаях для оказания содействия развивающимся странам в выполнении их обязательств, покрытии издержек структурных реформ и осуществлении согласованных положений создаются также специальные фонды и программы. Однако с учетом общей неудовлетворенности по поводу особого и дифференцированного режима на многостороннем уровне возникает вопрос о том, можно ли извлечь какие-то уроки из регионального опыта для разработки более эффективных мер в рамках особого и дифференцированного режима.

28. С реализацией соглашений Юг-Юг картина остается неоднозначной. Некоторые из этих соглашений обеспечили достижение успехов в деле поощрения экономического роста и процесса развития, а некоторые – нет. Какие усилия необходимо приложить, чтобы помочь в разработке таких соглашений Юг-Юг, которые стимулировали бы развитие предпринимательства, способствовали бы повышению конкурентоспособности и позволяли бы этим странам лучше удовлетворять свои потребности в области развития? Необходимо в срочном порядке определить более эффективные механизмы для усиления переговорных позиций развивающихся стран, особенно в контексте соглашений Юг-Юг. Как можно решить эту задачу? Какая роль может быть отведена международным организациям?

В. Вопросы инвестиций и развития предпринимательства в региональных соглашениях

29. Некоторые утверждают, что в мире, где потоки инвестиций растут рекордными темпами, необходимы многосторонние правила. Другие же настаивают на том, что эти потоки увеличились в отсутствие правил, регулирующих инвестиции. Тем не менее в последнее время стала заметной и усиливается тенденция в пользу проведения переговоров по согласованию инвестиционных положений на региональном уровне, порождающая надежды на то, что подобные усилия помогают фирмам, особенно малым и средним предприятиям, в развитии потенциала для ведения конкурентной борьбы на международных рынках.

30. Подходы к решению инвестиционных вопросов значительно разнятся. В Североамериканском соглашении о свободной торговле содержится комплексное положение, которое регулирует в том числе и вопросы разрешения споров между фирмами и государством, а некоторые РИС полностью исключают из сферы своего действия инвестиционные вопросы. Еще в одной группе соглашений, например в АТЭС, применяется поэтапный подход, в рамках которого на первых порах определяется комплекс принципов инвестиционной деятельности, не имеющих обязательного характера. Если рассматривать их с точки зрения расширения перспектив развития, то есть ли у одного подхода очевидные преимущества перед другим? Должны ли инвестиционные соглашения действовать отдельно от торговых соглашений?

31. Вне зависимости от принятого на вооружение подхода ключевой вопрос, на который необходимо дать ответ, заключается в том, повлияет ли проникновение РИС в инвестиционную сферу на инвестиционные решения. Создавая более благоприятные условия для инвестиций, не стоит ограничиваться юридически обязательными нормами. Для этого можно также предпринимать согласованные усилия по упрощению процедур инвестиционной деятельности. В этой связи возникает вопрос о том, какие принципиальные меры были приняты региональными группировками, чтобы сделать свой регион "привлекательным" для инвесторов из самого региона и для "внешних" инвесторов. Какое влияние это оказывало на развитие предпринимательства в государствах-членах в средне- и долгосрочной перспективе? Можно ли разработать специальные меры в интересах малых и средних предприятий, с тем чтобы обеспечить для них возможность наращивания на основе РИС конкурентных преимуществ, которые позволят им вести конкурентную борьбу на глобальных рынках?

С. Региональные соглашения в денежно-кредитной сфере

32. С учетом взаимосвязей между торговлей и финансами действующие РИС вполне могут послужить реальной платформой для решения ряда проблем, выявленных в ходе более широких дискуссий по вопросам реформирования международной финансовой архитектуры. На волне азиатского финансового кризиса все чаще стали подчеркивать необходимость улучшения сбора информации, установления стандартов и взвешенной оценки национальной политики. Но можно ли ожидать от региональных учреждений более глубокого знания и более взвешенного учета местных условий в качестве подкрепляющего элемента любых глобальных усилий?

33. Кроме того, региональные механизмы в денежно-кредитной сфере могут обеспечивать каналы для объединения значительных национальных резервов и выполнять роль эффективных механизмов кредитования в кризисные периоды в условиях, когда глобальные нормы, касающиеся мобилизации ликвидности, ее достаточности, условий, устанавливаемых при кредитовании, и финансового обеспечения кредитов, все еще имеют существенные пробелы, а многие из их параметров являются противоречивыми. Возможно ли применение такого подхода?

34. Своевременное предоставление международной ликвидности для упреждения сильных валютных колебаний рассматривается в качестве важнейшего элемента эффективного урегулирования кризисов и их предотвращения, и в настоящее время ширится консенсус по поводу того, что повышение эффективности управления обменными курсами в развивающихся странах требует "таргетирования" реальных обменных курсов. И эту задачу можно наиболее эффективно решить на региональном уровне, особенно там, где тесные региональные торговые связи составляют неотъемлемую часть динамики роста.

35. В связи со всеми этими аспектами необходимо тщательно проанализировать эффективность региональных институциональных механизмов, историю их развития и членский состав. Однако, поскольку даже наиболее успешные инициативы в области региональной интеграции на уровне торговли, производства и финансовых потоков оказывали на финансовую стабильность и рост как позитивное, так и негативное влияние, шансы на успех новых соглашений в этой области будут повышены в случае скрупулезного изучения опыта реализации существующих соглашений и определения того, как из них можно взять все самое лучшее и приспособить к условиям других регионов.

36. Кроме того, необходимо рассмотреть и ряд общих вопросов, касающихся совместимости традиционных региональных соглашений и соглашений в денежно-кредитной сфере. Например, можно ли вкладывать в понятие сотрудничества нечто большее, чем установление стандартов, повышение транспарентности, отслеживание тенденций и обмен информацией? Как будет выглядеть региональный валютный фонд и каким образом он будет функционировать? Какие возможности для сотрудничества и координации на региональном уровне имеются в вопросах политики в области обменных курсов? Являются ли региональные соглашения препятствием на пути дальнейшей глобальной интеграции? Как будет осуществляться координация торговых и финансовых региональных соглашений? С какими проблемами в области согласования мер столкнутся те, кто определяет экономическую политику?
