



**Конференция Организации
Объединенных Наций
по торговле и развитию**

Distr.: General
16 August 2017
Russian
Original: English

Совет по торговле и развитию
Комиссия по торговле и развитию
Рассчитанное на несколько лет совещание
экспертов по обеспечению более благоприятных
экономических условий на всех уровнях
в поддержку всеохватного и устойчивого
развития и по поощрению экономической
интеграции и сотрудничества

Первая сессия

Женева, 26–27 октября 2017 года

Пункт 3 предварительной повестки дня

**Использование международных производственных
сетей для содействия всеохватному росту
и укрепления местного производственного
потенциала**

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

Сочетание падающих цен на сырье, растущая волатильность финансового рынка и вялый глобальный спрос в последние годы негативно сказались на показателях роста в развивающихся странах. На этом сложном фоне большие надежды возлагаются на возможности торговли и индустриализации, создаваемые международными производственными сетями. Однако, как показано в «Докладе о торговле и развитии за 2016 год: структурная трансформация в интересах всеохватного и устойчивого роста», свидетельства положительной связи между участием в глобальных цепочках создания стоимости и индустриализацией неубедительны.

На этой сессии совещания экспертов будут рассмотрены стратегические подходы к встраиванию в глобальные цепочки создания стоимости в целях повышения местного производственного потенциала и поддержания процесса всеохватного роста. На ней будут изучены возможности, создаваемые здесь региональными цепочками создания стоимости и сотрудничеством Юг–Юг, и будет рассмотрена та роль, которую промышленная политика может сыграть в том, чтобы превратить интеграцию и повышение уровня участия в глобальных цепочках создания стоимости в движущую силу экономического развития. Особое внимание будет уделено случаю Юга Африки и урокам, полученным в других регионах Юга.



I. Введение

1. Мировая экономика значительно изменилась с тех пор, как развитые страны впервые провели индустриализацию, и после того, как страны первой волны поздней индустриализации Восточной Азии начали успешное «догоняющее развитие». Сегодняшняя глобальная экономика – это гораздо более открытое и конкурентное пространство, причем не только из-за многочисленных многосторонних и двусторонних торговых и инвестиционных соглашений, но и из-за полного включения в глобальную торговую систему стран, ранее имевших централизованное плановое хозяйство. Это еще и более стесненное пространство, в котором множество стран одновременно предпринимают усилия по достижению выгод индустриализации, ориентированной на экспорт, тем самым еще более увеличивая глобальные ресурсы менее квалифицированной рабочей силы. Однако на другом уровне это пространство стало более управляемым, поскольку сочетание крупных международных фирм с доминирующими рыночными позициями и достижениями в области информационных и коммуникационных технологий упростило и удешевило организацию обширных производственных сетей, способствуя росту глобальных цепочек создания стоимости, на которые приходится растущая доля международной торговли, глобального валового внутреннего продукта и занятости.

2. В результате давления со стороны возросших возможностей захода на рынок, конкуренции и контроля во многих секторах производство стало более рассредоточенным между многими странами, связывая компании, работников, производителей и потребителей во всем мире. Больше нет товаров, которые полностью производятся в одной стране и перевозятся в другую для продажи. Действительно, товары часто проходят через многие этапы обработки, пересекая несколько географических и организационных границ и добавляя новые составляющие и стоимость, прежде чем они достигнут своих конечных рынков. Это заметно расширило торговлю промежуточными товарами и усилило вертикальную специализацию (импортную составляющую экспорта). Поэтому разработчики политики все чаще обращаются к интеграции и модернизации глобальных цепочек создания стоимости в качестве средства ускорения экономического развития, стимулирования структурных преобразований, создания рабочих мест и повышения доходов.

3. Глобальные цепочки создания стоимости охватывают все сектора экономики. Однако по общепонятным причинам, создание и модернизация обрабатывающих производств остается основной целью большинства развивающихся стран¹. Тем не менее внешний контекст индустриализации и промышленной политики значительно изменился. Повышение роли глобальных цепочек создания стоимости наряду с другими внешними факторами, такими как растущее влияние финансовых рынков на корпоративное управление, рост концентрации рынка, более широкое использование стратегий поиска ренты, сокращение политического пространства и изменение структуры производства и спроса, сыграли в этом видную роль. Однако в этой изменяющейся среде основная проблема промышленного развития остается прежней: как использовать интеграцию на глобальном рынке для обучения, передачи технологий и получения навыков для развития внутреннего производственного потенциала и обеспечения трансформации – опережающего развития выпуска продукции с более высокой добавленной стоимостью. Кроме того, учитывая высокий уровень неравенства и концентрации богатства как в развитых, так и в развивающихся странах, следует уделять больше внимания способности этого процесса трансформации обеспечить всеохватный рост и справедливое распределение экономических благ.

¹ ЮНКТАД, 2016 год, «Доклад о торговле и развитии за 2016 год: структурная трансформация в интересах всеохватного и устойчивого роста» (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.16.P.D.5, Нью-Йорк и Женева).

4. В этой связи главная задача этой сессии заключается в том, чтобы обсудить проблемы и возможности, с которыми сталкиваются развивающиеся страны в нынешнем глобальном экономическом сценарии. Совещание экспертов обсудит следующие основные моменты:

a) формы международной интеграции производства, которые способствуют всеохватному росту и расширению возможностей на местах при уделении особого внимания региону Юга Африки;

b) роль, которую промышленная политика может сыграть для того, чтобы превратить интеграцию и повышение места в глобальных цепочках создания стоимости в движущую силу экономического развития.

II. Глобальные цепочки создания стоимости, местный потенциал и всеохватный рост

5. Мировая экономика ослабла. Застой глобальной торговли, низкая норма накопления, замедление роста производительности труда и повышенная неопределенность в политике тормозят подъем, ставший едва ли не самым медленным по сравнению с прошлыми экономическими кризисами. Развивающиеся страны, которые сначала справились с финансовыми и экономическими потрясениями 2008–2009 годов намного лучше, чем развитые страны, теперь страдают от эффекта домино потери экономического импульса в развитых странах. В этой сложной ситуации надежды стали возлагаться на возможности торговли и индустриализации, создаваемые глобальными цепочками создания стоимости – сетями филиалов, подрядчиков и независимых поставщиков, координируемыми многонациональными компаниями². Значение этих цепочек находит свое отражение в большом объеме торговли промежуточными товарами, составлявшей 46% общего объема торговли товарами в 2014 году.

6. После скромного начала, в основном в швейной промышленности в конце 1960-х годов, обмена внутри международных производственных сетей ныне охватили многие другие отрасли. Однако в последние годы аутсорсинг и цепочки создания стоимости, в которых доминируют производители, как правило, концентрируются прежде всего в капиталоемких и высокотехнологичных отраслях, таких как автомобильная промышленность, электроника и машиностроение. Главная причина этой переориентации заключается в том, что производство неосязаемой продукции (исследования и разработки, проектирование, маркетинг и брендинг) связано с меньшей конкуренцией, поскольку оно основано на не имеющих аналогов ресурсах и возможностях, которые трудно приобрести другим компаниям – поэтому они являются источниками высокой прибыли³. Что касается финансов, то аутсорсинг дает более высокую прибыль, а в силу снижения необходимости реинвестирования в производственные мощности такая прибыль все в большей степени идет на выплаты акционерам. Эта динамика становится все более распространенной в эпоху, характеризующуюся высокой рентабельностью, низкими инвестициями и акцентом на превращение прибыли в денежные доходы⁴.

7. Глобальные цепочки создания стоимости часто считаются неизбежным результатом технологических изменений и естественной эволюции глобальной торговой системы; как таковые они изображаются в качестве многообещающей

² UNCTAD, 2013, *World Investment Report 2013: Global Value Chains – Investment and Trade for Development* (United Nations publication, Sales No. E.13.II.D.5, New York and Geneva); UNCTAD, 2015, *Global Value Chains and South–South Trade* (United Nations publication, New York and Geneva).

³ R Kaplinsky, 2005, *Globalization, Poverty and Inequality: Between a Rock and a Hard Place* (Polity Press, Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland).

⁴ W Milberg and D Winkler, 2013, *Outsourcing Economics: Global Value Chains in Capitalist Development* (Cambridge University Press, New York).

основы дальнейшей либерализации торговли и инвестиций⁵. С точки зрения развития подключение к глобальным цепочкам создания стоимости часто рассматривается как достижимая первая ступенька вверх по лестнице индустриализации и более сбалансированного встраивания в глобальную торговую систему. Вместо необходимости налаживания полного цикла производства какого-либо товара или самостоятельного выхода на рынки с исключительно острой конкуренцией развивающиеся страны могут специализироваться на конкретных производствах или звеньях множества цепочек создания стоимости, начиная с относительно доступного нижнего уровня. Тем не менее связь между участием в глобальных цепочках создания стоимости и развитием не всегда проста. Так, данные, представленные в подготовленном ЮНКТАД «Докладе о торговле и развитии» за 2016 год⁶, показывают, что там, где увеличение внешней добавленной стоимости экспорта происходит в более широком контексте увеличения производства и экспорта обрабатывающих производств – например, в большей части Азиатского региона – участие в глобальных цепочках создания стоимости может дополнять индустриализацию и структурные сдвиги. Однако там, где такое увеличение отражает сокращение поставок из внутренних источников в условиях низкой динамики экспорта готовых изделий, участие в глобальных цепочках создания стоимости может даже замедлить структурную трансформацию, как в случае многих развивающихся стран Африки и Латинской Америки.

8. Утверждения в отношении того, как глобальные цепочки создания стоимости могут повысить производительность труда и способствовать экономическому росту, в основном основаны на традиционных моделях торговли⁷, и часто считают, что комплекс активов и знаний, связанных с прямыми иностранными инвестициями (ПИИ), автоматически перетекает в местную экономику; однако эмпирические данные, подтверждающие эту точку зрения, ограничены⁸. Кроме того, с точки зрения развития особенности структур глобальных цепочек создания стоимости и связанное с этим соотношение сил между участниками цепочки создания стоимости требуют более предметного анализа. Это было уже ясно для таких экономистов, занимающихся проблемой развития, как Пол Стритен в 1970-х годах, когда появление таких сетей впервые стало очевидным:

В некотором смысле, доктрина сравнительных преимуществ, по-видимому, доказала свою правоту, хотя и не совсем так, как этого обычно ожидают. Именно иностранные, а не отечественные, капитал, ноу-хау и менеджмент крайне мобильны на международном уровне и совмещаются с многочисленной, немобильной, отечественной, полуквалифицированной рабочей силой. Специализация между странами строится не на производстве товаров в соответствии с относительной обеспеченностью факторами производства, а на факторах производства: бедные страны имеют специализацию на низкоквалифицированной рабочей силе, оставляя прибыль в оплату за капитал, управление и ноу-хау иностранным владельцам этих дефицитных, но международно мобильных факторов. Ситуация эквивалентна той, в которой экспортируется сам труд, а не продукт труда. Поскольку излишек продукта труда за вычетом заработной платы ... поступает за границу...

Поскольку фирмы работают на олигополистических и олигопсонистических рынках, ценовые преимущества не обязательно передаются потребителям в виде низких ценам или работникам в виде более высокой зара-

⁵ Organization for Economic Cooperation and Development, 2013, *Interconnected economies: Benefiting from global value chains – Synthesis Report* (Paris); World Trade Organization, Fung Global Institute and Nanyang Technological University, 2013, *Global Value Chains in a Changing World* (World Trade Organization, Geneva).

⁶ UNCTAD, 2016.

⁷ См. Organization for Economic Cooperation and Development, 2013.

⁸ См. D Winkler and T Farole, 2015, *Global value chain integration and productivity: Evidence from enterprise surveys in Namibia, South Africa and Swaziland*, Working Paper 102986, World Bank.

ботной платы, а прибыль затем поступает материнским компаниям. Продолжающееся функционирование такого рода международной специализации зависит от продолжающегося существования больших различий в оплате труда...⁹.

9. Как уже упоминалось выше, глобальные цепочки создания стоимости снижают барьеры для входа на нижнем этапе цепочки создания стоимости, что облегчает сегодня развивающимся странам встраивание в глобальный экспорт готовых изделий. Однако условия, облегчающие доступ, также могут выступать в качестве препятствий для модернизации, поскольку более доступные звенья цепочки создания стоимости предполагают неразвитые связи с внутренней экономикой, ограниченное институциональное развитие и небольшие возможности для распространения знаний как внешних эффектов в масштабах всей экономики. Так, повышение технического уровня производства может оказаться более сложным для стран, которые используются транснациональными корпорациями в первую очередь в качестве базы для экспорта на третьи рынки, чем для стран, в которых ПИИ нацелены на освоение рынка и обход тарифов. Поскольку последняя форма ПИИ в большей степени зависит от внутренней экономики, она позволяет государству в принимающих странах иметь более весомые позиции, дающие возможность выборочного использования ПИИ, призванного гарантировать, что они создадут внешние эффекты и связи с отечественной промышленностью в контексте более широкой стратегии индустриализации. Большинство примеров успешного использования ПИИ в целях индустриализации и технологического прогресса можно найти в странах, которые действенным образом использовали это преимущество.

10. Таким образом, развивающиеся страны с ограниченным производственным потенциалом могут оказаться в ловушке специализации на производствах на самых нижних этапах цепочек создания стоимости, конкурируя при этом с другими такими производителями, что в конечном итоге может привести к узкой индустриализации и медленному экономическому росту¹⁰. Эти производства также не нужны в динамической перспективе, поскольку они не создают такого отечественного производственного потенциала, который необходим для реального развития.

11. Участие в глобальных цепочках создания стоимости также сопряжено с дополнительным риском, ведущим к специализации только в узком сегменте производства со столь же узкой технологической базой и чрезмерной зависимостью от многонациональных предприятий в вопросах доступа к глобальным цепочкам создания стоимости¹¹. Такая неглубокая интеграция также проявляется в асимметричном соотношении сил между ведущими компаниями и поставщиками и в слабых переговорных позициях развивающихся стран. Например, опыт Мексики и стран Центральной Америки как производителей продукции промышленной сборки сравнивался с созданием анклавной экономики с малым числом внутренних связей¹². То же самое можно сказать об электронике и авто-

⁹ P Streeten, 1993, *The multinational enterprise and the theory of development policy*, in S Lall, ed., *United Nations Library on Transnational Corporations: Transnational Corporations and Economic Development*, vol. 3 (Routledge, London and New York).

¹⁰ G Gereffi, 2014, *Global value chains in a post-Washington Consensus world*, *Review of International Political Economy*, 21(1):9–37; ЮНКТАД, 2014 год, «Доклад о торговле и развитии за 2014 год: глобальное управление и пространство для маневра в политике в интересах развития» (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.14.II.D.4, Нью-Йорк и Женева).

¹¹ Organization for Economic Development and Cooperation, 2013.

¹² ЮНКТАД, 2002 год, «Доклад о торговле и развитии за 2002 год» (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.02.II.D.2, Нью-Йорк и Женева).

мобильной промышленности в Восточной и Центральной Европе¹³ и секторе электроники в Центральной Америке¹⁴. В этих случаях имел место значительный рост технического уровня производства внутри филиалов многонациональных предприятий, но он не дал заметных побочных эффектов для местной экономики в виде повышения производительности труда и имитации со стороны отечественных фирм, отчасти из-за ограниченных связей многонациональных предприятий с местными фирмами и рынками труда. Перемещение вверх по цепочке создания стоимости с освоением более капиталоемких производств или производств с более высокой добавленной стоимостью особенно сложно в таких условиях, поскольку для этого требуются связи с ведущими компаниями на вершине, которые в конечном счете ориентированы на поддержание своей прибыльности и гибкости. Более того, эти фирмы иногда целенаправленно используют глобальные цепочки создания стоимости для того, чтобы стимулировать и усилить конкуренцию между поставщиками и странами в свою пользу¹⁵.

12. Кроме того, глобальные цепочки создания стоимости, по-видимому, вносят вклад в тревожную тенденцию усиления неравенства в доходах последних десятилетий, как в развитых¹⁶, так и в развивающихся странах¹⁷. Как показали Тиммер и др., бифуркацию можно увидеть в факторном содержании глобальных цепочек создания стоимости, когда увеличение доли капитала и оплаты труда высококвалифицированных работников в доходе находит зеркальное отражение в уменьшении доли дохода работников средней, и в особенности низкой квалификации¹⁸. Согласно оценкам, полученным из «Всемирной базы данных затраты–выпуск», в 1995 году на оплату высококвалифицированных работников и капитал приходилось 55% стоимости готовых изделий, а в 2008 году – уже 63%.

13. Альтернатива может заключаться в том, чтобы больше ориентироваться на региональные рынки Юга. Страны Восточной Азии, в частности Китай – несмотря на глобальную географию его экспорта и импорта, – Республика Корея, Сингапур и провинция Китая Тайвань, давно признали важность региональной производственной сети в Восточной Азии. Кроме того, в ответ на крах торговли после финансового кризиса 2007–2008 годов ряд поставщиков из развивающихся стран других регионов мира переориентировались с конечных рынков Севера на конечные рынки Юга в целях регионализации своих цепочек поставок. Например, южноафриканские производители одежды перебазировали производство в другие страны Африки к югу от Сахары, такие как Лесото и Свазиленд, что привело к расширению региональной цепочки добавленной стоимости, возглавляемой южноафриканскими розничными компаниями¹⁹.

14. Региональные цепочки создания стоимости могут сыграть важную роль в повышении добавленной стоимости в развивающихся регионах. Учитывая раз-

¹³ L Plank and C Staritz, 2013, “Precarious upgrading” in electronics global production networks in Central and Eastern Europe: The cases of Hungary and Romania, Working Paper No. 31, Capturing the Gains.

¹⁴ E Paus, 2014, Industrial development strategies in Costa Rica: When structural change and domestic capability accumulation diverge, в JM Salazar-Xirinachs, I Nübler and R Kozul-Wright, eds., *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development* (International Labour Office, Geneva), pp. 181–211.

¹⁵ R Phillips and J Henderson, 2009, Global production networks and industrial upgrading: Negative lessons from Malaysian electronics, *Austrian Journal of Development Studies*, 25(2):38–61.

¹⁶ P Temin, 2017, *The Vanishing Middle Class: Prejudice and Power in a Dual Economy* (Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, Massachusetts, United States).

¹⁷ UNCTAD, 2016; D Baker, 2015, The upward redistribution of income: Are rents the story? Centre for Economic and Policy Research Working Paper; J Dedrick, KL Kraemer and G Linden, 2010, Who profits from innovation in global value chains? A study of the iPod and notebook PCs, *Industrial and Corporate Change*, 19(1):81–116.

¹⁸ MP Timmer, B Los, R Stehrer and GJ de Vries, 2013, Fragmentation, incomes and jobs: An analysis of European competitiveness, *Economic Policy*, 28(76):613–661.

¹⁹ Gereffi, 2014.

меры, возможности и потенциал многих развивающихся стран, местная промышленная стратегия может быстро достичь своих пределов. Это можно преодолеть, приняв региональную стратегию, поскольку можно было бы использовать различные дополнительные преимущества региона, а также способствовать реализации эффекта масштаба, вертикальной интеграции и горизонтальной специализации. Это особенно важно для менее крупных стран, которые считают региональные связи крайне важными для дополнения своих собственных возможностей в условиях ограничений в сфере предложения.

15. Региональные цепочки создания стоимости характеризуются тем, что конечные продукты экспортируются одной из стран региона, чаще всего в другие страны региона, в котором также размещаются многие производства продукции с высокой добавленной стоимостью. Таким образом, региональные цепочки создания стоимости могут в значительной степени способствовать созданию стоимости на местном уровне и предоставляют больше возможностей для участия, приобретения опыта и создания местных возможностей, необходимых для конкуренции на глобальном уровне, и, в свою очередь, служат ступенькой к встраиванию в глобальные цепочки создания стоимости²⁰. Региональные рынки также могут обладать более широкими возможностями для повышения технического уровня, особенно с функциональной точки зрения, включая проектирование, маркетинг, брендинг и сбыт. При этом региональные цепочки создания стоимости гораздо менее развиты, чем глобальные цепочки создания стоимости: недавние данные свидетельствуют о том, что за пределами Восточной и Юго-Восточной Азии разрыв между теми и другими расширялся, а не сокращался²¹. Понимание новых рынков и стратегия ведущих компаний и покупателей, продающих товары на этих рынках, в области инвестирования и налаживания деловых связей с поставщиками будут ключевыми для стимулирования расширения региональных цепочек добавленной стоимости.

III. Сосредоточение внимания на повышении степени переработки на Юге Африке

16. Новые рынки и региональные цепочки создания стоимости также становятся все более важными для африканских директивных органов. За последние два десятилетия доля экспорта Африки в ее традиционные торговые партнеры – Европейский союз и Соединенные Штаты Америки – снизилась. В 1995 году в Европейский союз шло 50% экспорта Африки, а в 2013 году – уже 36%. Что касается Соединенных Штатов, то их доля снизилась за тот же период с 15% до 9%. Напротив, Китай стал крупнейшим торговым партнером Африки, получив в 2013 году 16% экспорта Африки. В настоящее время на развивающиеся страны в целом приходится 46% экспорта товаров Африки и 53% ее импорта, против, соответственно, 27% и 34% всего лишь 15 лет назад²².

17. Однако географическая диверсификация торговых партнеров Африки не сопровождалась диверсификацией экспортируемой ею продукции: в 2000–2013 годах на основные сырьевые товары по-прежнему приходилось 77% товарного экспорта континента. Отчасти в результате бума цен на сырье начала 2000-х годов обрабатывающий сектор продолжал снижение, начавшееся в 1990-х годах: его доля в экспорте Африки сократилась с 26% в 1995 году до 21% в 2004 году и 18% в 2014 году²³.

²⁰ UNCTAD, 2015.

²¹ B Los, MP Timmer and G de Vries, 2015, How global are global value chains? A new approach to measure international fragmentation, *Journal of Regional Science*, 55(1):66–92.

²² Economic Commission for Africa, 2015, *Economic Report on Africa 2015: Industrializing through Trade* (United Nations publication, Sales No. E.15.II.K.2, Addis Ababa).

²³ O Pesce, S Karingi, and I Gebretensaye, 2015, Trade growth prospects: An African perspective, в B Hoekman, ed., *The Global Trade Slowdown: A New Normal?* (Centre for Economic Policy Research Press, London).

18. В этом контексте внутриафриканские торговые и региональные производственные сети могут сыграть важную роль в увеличении доли промышленности в африканском экспорте и в конечном счете способствовать структурной трансформации в регионе. В отличие от внерегиональной торговли внутрирегиональная торговля в Африке, хотя она и ограничена по масштабам, строится вокруг экспорта продукции обрабатывающей промышленности и более сложных товаров, таких как строительные материалы и продукция пищевой промышленности²⁴. Так, в 2013 году около двух третей внутриафриканской торговли приходилось на промышленные товары²⁵. Тем не менее за последнее десятилетие внутриафриканская торговля несколько снизилась, а ее доля оставалась значительно ниже доли экспорта в более развитые регионы, такие как развивающаяся Азия и Европа, а также Латинская Америка.

19. При поддержке необходимыми мерами политики повышение внутреннего спроса может в принципе поддержать расширение внутрирегиональных торговых и производственных сетей. Урбанизация и экономический рост в Африке служат основой стремительно растущего спроса на товары и услуги в регионе. Это проявляется на Юге Африке, где к 2040 году прогнозируется семикратное увеличение потребления переработанных продуктов питания высокой стоимости²⁶. Высокий рост спроса в Южном Конусе также подкреплял развитие региональных цепочек создания стоимости, выстроенных сетями розничной торговли одеждой Южной Африки²⁷, супермаркетами²⁸ и агроперерабатывающими корпорациями²⁹.

20. Это – благоприятный новый момент в региональном ландшафте, поскольку в большинстве стран Юга Африки внутренние рынки слишком малы для того, чтобы создать условия для серьезной промышленной модернизации и реализации эффекта масштаба. С начала 2000-х годов промышленный рост на Юге Африке был ниже, чем в других районах континента, в среднем на 4% в год в 2000–2012 годах. В частности, обрабатывающая промышленность была неэффективной, показывая средние темпы прироста около 1%. Большинство работников, уходящих из сельского хозяйства, получает работу в секторе услуг, и таким образом доля занятых в промышленности застыла на уровне около 8,4%. Это ухудшает перспективы развития, поскольку большинство рабочих мест в сфере услуг созданы в неформальном секторе, где производительность труда и заработная плата низки.

21. Тем не менее в странах Юга Африки, по-видимому, имеются хорошие предпосылки для развития цепочек создания стоимости регионального масштаба. Как отмечается в «Докладе об экономике Африки за 2015 год», подготовленном Экономической комиссией для Африки, Юг Африки, наряду с Восточной Африкой, выделяется с точки зрения интеграции и взаимодополняемости торговли. Признавая эти особенности и важность региональной производственной интеграции как средства активизации промышленного сектора и содействия экономическому росту, Югоафриканское сообщество развития недавно

²⁴ P Fortunato and G Valensisi, 2011, Regional trade integration and development opportunities: Some evidence from Africa, *Trade Negotiations Insights*, 10(6):8–9.

²⁵ Economic Commission for Africa, 2015.

²⁶ D Tschirley, S Haggblade and T Reardon, 2013, Africa's emerging food system transformation, White Paper, Global Centre for Food Systems Innovation.

²⁷ M Morris and C Staritz, 2014, Industrialization trajectories in Madagascar's export apparel industry: Ownership, embeddedness, markets and upgrading, *World Development*, vol. 56, pp. 243–257.

²⁸ R das Nair and S Chisoro, 2015, The expansion of regional supermarket chains: Changing models of retailing and the implications for local supplier capabilities in South Africa, Botswana, Zambia and Zimbabwe, United Nations University World Institute for Development Economics Research Working Paper 2015/114.

²⁹ P Ncube, S Roberts and T Zengeni, 2016, Development of the animal feed to poultry value chain across Botswana, South Africa, and Zimbabwe, United Nations University World Institute for Development Economics Research Working Paper 2016/2.

приступило к осуществлению общей промышленной стратегии. Эта стратегия направлена на содействие развитию в Сообществе интегрированной промышленной базы на основе использования региональных синергизмов в производстве добавленной стоимости и повышения конкурентоспособности экспорта, в том числе путем сотрудничества в развитии региональных цепочек создания стоимости при адресных мерах воздействия (Стратегия промышленного развития Югоафриканского сообщества развития).

IV. Использование промышленной политики для обеспечения всеохватного роста

22. Сегодня при разработке политики уже нельзя рассчитывать на то, что экспортное производство готовых изделий и торговля ими, которые стимулировали индустриализацию в высокоразвитых странах Восточной Азии («восточноазиатских тиграх»), дадут схожие результаты. Наоборот, как отмечалось ранее, нацеленность на рост экспорториентированных производств или расширение участия в глобальных цепочках создания стоимости, связанных с обрабатывающей промышленностью, не открывает ни автоматических, ни прямых путей индустриализации и развития. Это не означает, что страны больше не должны искать экспортные рынки. Скорее, необходим гораздо более стратегический подход, при котором страны более избирательны в своем выборе технологий, товаров и рынков, поскольку структура экспорториентированных производств – в которой доля технически сложных производств должна быть как можно более высокой – и доля внутренней добавленной стоимости определяют, сможет ли экспорт, и в какой степени, вызывать структурные изменения и рост производительности труда³⁰.

23. В этом отношении решающую роль играет характер участия в глобальных цепочках создания стоимости. Страны, которые могут развивать производственные мощности в соответствии с потребностями международных производственных сетей и занять относительно высокое место в мировом распределении задач, должны иметь хорошие возможности поддержания более всеохватного процесса роста. Однако с точки зрения промышленной политики простое соблюдение требований ведущих компаний, возглавляющих эти цепочки, вряд ли облегчит формирование промышленной базы, которая необходима для устойчивого роста и всеохватного развития. Трудно найти примеры технологических и других побочных эффектов деятельности многонациональных предприятий в отсутствие действенного государственного регулирования и мер политики, даже если инвестиции в новые проекты охватывают более полный спектр промышленных производств, как и сложно найти примеры повышения технического уровня в рамках цепочки создания стоимости. Поэтому государству, ставящему задачи развития, по-прежнему предстоит сыграть решающую роль, прежде всего в формировании динамичной промышленной базы, эффективных местных рынков и энергичного предпринимательского сектора³¹.

24. Соответственно, активная и всеобъемлющая система промышленной политики будет и далее использовать субсидии и регламентации для поддержки отечественного производственного потенциала, а также государственных финансовых учреждений в целях мобилизации и распределения накоплений для достижения долгосрочных инвестиционных приоритетных задач, обеспечения прибыльности, социализации рисков и содействия интернализации новых технологий. Такая система промышленной политики будет также использовать

³⁰ P Fortunato and C Razo, 2014, Export sophistication, growth and the middle-income trap, in I Nübler, JM Salazar-Xirinachs and R Kozul-Wright, eds., *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. (International Labour Office, Geneva), pp. 267–287.

³¹ R Kozul-Wright and P Fortunato, 2015, Sustaining industrial development in the South, *Development*, 58(4):463–472.

правила размещения государственного заказа, например конкурсы и обратные аукционы, для поддержки стратегических секторов и использования государственных инвестиций для содействия исследованиям и разработкам и устранения узких мест, особенно в инфраструктуре и базовых отраслях промышленности. Она разработает правила и адресную политику конкуренции в целях ограничения рыночной власти, регулирования доступа к ключевым секторам роста, устранения сбоев в координации и регулирования владения производственными активами, в том числе интеллектуальной собственностью, для поддержки инвестиций и инноваций и максимизации побочных эффектов обучения. Кроме того, она будет предусматривать адресные меры по выравниванию региональных диспропорций, включая налоговые льготы и поддержку обучения квалифицированной рабочей силы с помощью учебных и образовательных программ. Задача, особенно с учетом трудностей с созданием более масштабных политических механизмов, будет заключаться в том, чтобы найти необходимое сочетание эффективных государственных учреждений для ведения переговоров с предприятиями, в меньшей степени связанными с конкретной географией производства, и более децентрализованных государственных учреждений, способных использовать более широкий спектр мер и инструментов поддержки для создания кластеров и связей, необходимых для результативной стратегии промышленной диверсификации.

25. Выбор соответствующих секторов и отраслей промышленности для поддержки с помощью промышленной политики в каждой стране разный в соответствии с их ранее существовавшими сильными сторонами и возможностями модернизации, динамических сравнительных преимуществ и, в более крупных странах, создания национальных лидеров, которые могут стать основными игроками на международных рынках. В Южной Америке Бразилия, страна с большой производственной базой, уделяет приоритетное внимание таким отраслям, как производство средств производства, электроника и фармацевтика. Для сравнения, Уругвай, признавая ограничения, обусловленные его небольшим внутренним рынком, развивает сектора, связанные с информационно-коммуникационными технологиями и биотехнологией, а также экономику культуры и автомобильную промышленность в более широких рамках региональной производственной интеграции.

26. Эта новая промышленная политика эволюционирует с течением времени, воплощая некоторые, хотя и не все, черты успешных стратегий развития прошлого, демонстрируя способность адаптироваться как к международным изменениям, так и к местным условиям и обстоятельствам. Торговые и инвестиционные соглашения на двустороннем, региональном и многостороннем уровне ограничивают пространство политики в некоторых ключевых областях³², в то время как замедление в развитых странах и возможность того, что они вступили в период длительной стагнации, ограничивают возможности экспорта в эти страны. Таким образом, развивающимся странам приходится разрабатывать свою промышленную политику в этой среде более ограниченного поля для маневра и отреагировать на нее, проводя новаторскую политику – или используя инструменты политики, на которые в меньшей степени распространяются ограничения по международным соглашениям, – и изучая новые пути развития промышленности.

27. В свете новых ограничений во внешней среде сотрудничество Юг–Юг открывает новые возможности развития региональной торговли и производственной интеграции в поддержку структурных преобразований. Опыт Восточной Азии стал ярким примером успешной региональной интеграции, обеспечивающей быструю трансформацию производства³³. В других развивающихся регионах было заключено много субрегиональных торговых соглашений, однако

³² UNCTAD, 2014.

³³ ЮНКТАД, 2007 год, «Доклад о торговле и развитии за 2007 год: региональное сотрудничество в целях развития» (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.07.II.D.11, Нью-Йорк и Женева).

прогресс на месте в виде существенно более крупных внутрирегиональных торговых потоков и производственной интеграции был ограничен из-за недостаточной поддержки создания производственного потенциала, неразвитости услуг сопровождения торговли (например, страхования и финансирования торговли), не отвечающей требованиям физической инфраструктуры, экономической нестабильности и из-за недостаточной координации политики. Несмотря на эти препятствия, Юг продемонстрировал новый интерес к региональным торговым соглашениям, учитывая отсутствие динамизма мировой экономики и трудности, которые это создает для дальнейшего расширения мировой торговли. Сотрудничество Юг–Юг может способствовать региональным инициативам в области торговой интеграции, помогая преодолеть препятствия, которые на сегодняшний день мешают их развитию. Оно также способно создать новые механизмы финансирования торговли и развития инфраструктуры. Самое главное, оно может способствовать реализации более масштабной повестки дня в области развития, в которой основное внимание будет уделяться созданию производственного потенциала и структурным преобразованиям на региональном уровне.

28. Уделение возросшего внимания расширению внутренних рынков также имеет ключевое значение для реализации более масштабной повестки дня развития. Решающее значение для такой стратегии будут иметь меры, направленные на более равномерное распределение доходов путем установления минимальной заработной платы, введения прямого налогообложения и разработки программ повышения благосостояния. Эти меры, которые на практике приведут к повышению заработной платы, более близкому к росту производительности труда, играют двойную роль: Они помогают поддерживать совокупный спрос и будут способствовать повышению производительности труда за счет технического прогресса, стимулируемого спросом. Кроме того, ключевую роль в успехе любой такой стратегии будет играть расширение занятости в государственном секторе наряду с активной политикой на рынке труда, направленной как на подготовку кадров в рамках формальной системы, так и на обучение на рабочем месте.

29. Крайне важно использовать стратегические связи между производством для глобальных или региональных цепочек добавленной стоимости и внутреннего спроса. Торговая политика способна сыграть в этой связи стратегическую роль. В соответствии с международными соглашениями внутренние рынки конечных товаров могут быть защищены и зарезервированы для отечественных фирм в целях наращивания потенциала и создания возможностей развития новых отраслей по схеме накопления опыта практической деятельности (и, таким образом, поставки предприятий с ПИИ на местные рынки будут ограничены, например, путем создания определенных особых экономических зон или промышленных парков). Кроме того, государственные закупки все еще могут быть мощным инструментом поддержки такой стратегии и должны быть сохранены. Вместе с тем это должно сочетаться с мерами по созданию потенциала и четкой целью начать экспорт в разумные сроки, поскольку это заставит предприятия повысить производительность труда и конкурентоспособность и получить доступ к современным производственным процессам, технологиям и стандартам. Хороший пример этого дает Эфиопия: ее промышленная политика в отношении приоритетных экспортных секторов стратегически связывает политические стимулы, которые способствуют развитию экспорта, и в то же время защищают внутренний рынок³⁴.

³⁴ C Staritz, L Plank and M Morris, 2016, *Global Value Chains, Industrial Policy and Sustainable Development: Ethiopia's Apparel Export Sector* (International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva).

V. Вопросы для обсуждения

30. Участники, возможно, решат обсудить следующие вопросы:
- a) Что могут сделать страны для содействия всеохватному росту и развитию отечественного производственного потенциала, когда вялая международная торговля не дает возможностей для роста, за счет развития экспорта?
 - b) Каков наилучший способ воплотить на практике концепцию регионализма развития?
 - c) Изменили ли глобальные цепочки создания стоимости концепцию развития таким образом, что активная промышленная политика перестала быть актуальной для развивающихся стран?
 - d) Какие условия позволят региональным цепочкам создания стоимости стать локомотивом роста и структурных преобразований в процессе региональной интеграции?
 - e) Какие уроки региональной производственной интеграции можно извлечь из опыта Юга Африки?
-