



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

Distr.: General
1 September 2022
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 развитию экономической
интеграции и сотрудничества

Пятая сессия

Женева, 26–28 октября 2022 года

Пункт 3 предварительной повестки дня

**Региональные решения для всеохватного и устойчивого
развития***

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

Углубление экономического, санитарно-эпидемиологического и экологического кризиса, с которым сталкиваются развивающиеся страны, наряду с дальнейшим замыканием в себе ведущих в экономическом плане стран и усилением внимания к геополитическим аспектам потоков торговли, технологий и финансов повышает угрозу усиления фрагментации глобальной экономики и ставит под сомнение целостность многосторонней системы. В результате региональные механизмы и их исторически сформировавшиеся отличительные черты, нормы и ценности могут играть более заметную роль и определять выбор мер кризисного реагирования и путей развития разных регионов. Регулирование экономической взаимозависимости в таком полицентричном мире потребует более тесного и плодотворного взаимодействия между глобальными институтами и региональными механизмами. При поддержке таких институциональных структур, как государство развития, в данной записке подробно описывается, как открытый региональный характер развития может стать наилучшим подходом к облегчению учета различных интересов и болевых точек развивающихся и развитых стран в целях обеспечения более инклюзивного и ориентированного на развитие управления.

* В силу обстоятельств, не зависящих от секретариата ЮНКТАД, настоящий документ был включен в план выпуска публикаций после установленной даты.



I. Введение

1. В процессе реализации амбициозной программы устойчивого развития развивающиеся страны сталкиваются с рядом серьезных и взаимосвязанных проблем. Быстрый и масштабный рост, которым ознаменовалось первое десятилетие текущего тысячелетия, происходил в благоприятных глобальных условиях, чему способствовали быстрый рост частного кредитования в развитых странах, особенно в Соединенных Штатах Америки, и продолжающиеся преобразования в Китае, которые положительно отразились на экономике развивающихся стран благодаря увеличению экспорта, дешевому капиталу и росту цен на сырьевые товары. Однако эти благоприятные условия были подорваны глобальным финансовым кризисом 2008–2009 годов и в значительной степени исчезли к 2019 году, еще до начала пандемии, что привело к сильной неопределенности и озабоченности относительно перспектив продолжения догоняющего роста и устойчивого развития в оставшуюся часть текущего десятилетия¹.

2. Столкнувшись с более тяжелой экономической ситуацией после мирового финансового кризиса, многие развивающиеся страны прибегли к заимствованиям на международных рынках; в последнее десятилетие сумма внешнего долга развивающихся стран росла в среднем на 7,1 процента в год². В то же время сочетание новых информационно-коммуникационных технологий, связанных с цифровой революцией, и ужесточение прав интеллектуальной собственности сместили баланс сил в сторону крупных компаний, занимающих доминирующее положение на рынке, и вызвали обеспокоенность тем, что многие развивающиеся страны все больше отстают в технологическом развитии³. Для многих стран пандемия еще больше усилила эти проблемы и создала дополнительные препятствия, наряду с сужением бюджетных возможностей⁴.

3. Осознание этих трудностей побудило многие развивающиеся страны искать новые возможности, отличающиеся от избранных ранее путей развития. В частности, больше внимания уделяется региональным соглашениям и соглашениям Юг–Юг, которые могут способствовать созданию рабочих мест и экономии за счет эффекта масштаба, а также диверсификации и модернизации производства. Страны Африки объявили о начале функционирования Африканской континентальной зоны свободной торговли, завершив процесс переговоров, начавшийся в 2015 году; страны Восточной Азии уже давно признали важность регионального измерения; а крупнейшие страны Латинской Америки стремятся оживить региональные связи. Однако региональные альтернативы принимают разные формы и размеры и сами по себе могут не предлагать желаемых путей развития, к которым стремятся страны.

II. Региональная торговая интеграция и развитие

4. В процессах региональной экономической интеграции торговле всегда уделялось серьезное внимание, поскольку более интенсивная региональная торговля способна поддержать национальные стратегии развития, а официальная торговая интеграция может привести к расширению экономического сотрудничества и поддержать инклюзивность многосторонней торговой системы. В 2000-х годах

¹ ЮНКТАД, 2019 год, *Доклад о торговле и развитии за 2019 год: финансирование «Глобального зеленого нового курса»* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.19.II.D.15, Женева). См. <https://unctad.org/webflyer/south-south-cooperation-time-covid-19-building-solidarity-among-developing-countries>.

Примечание: Ссылки на все сайты, указанные в сносках, были проверены в августе 2022 года.

² См. <https://sdgpulse.unctad.org/debt-sustainability/>.

³ ЮНКТАД, 2017 год, *Доклад о торговле и развитии за 2017 год: от мер жесткой экономики к глобальному новому курсу* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.17.II.D.5, Нью-Йорк и Женева).

⁴ ЮНКТАД, 2021 год, *Доклад о торговле и развитии за 2021 год: от восстановления к устойчивости: сквозь призму развития* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.22.II.D.1, Женева).

укрепление коммерческих связей на глобальном Юге подкреплялось изменением структуры экспорта: от сырьевых товаров к продукции обрабатывающей промышленности; это нашло отражение в усилении либерализации региональной торговли: из 350 региональных торговых соглашений, действующих по состоянию на сентябрь 2021 года, 266 были подписаны после 2000 года.

5. Существует несколько объяснений того, почему внутрирегиональные торговые отношения могут в большей степени способствовать развитию по сравнению с другими формами торговых связей⁵. С точки зрения структурализма, вероятность того, что торговля окажет положительное влияние, выше, когда она ведется между странами одного региона в силу преимуществ, вытекающих из близости, а также из-за того, что эти страны часто ближе по уровню развития, а это, скорее всего, обеспечит им равные условия. Кроме того, когда экономические структуры торговых партнеров схожи, выгоды от торговли возникают в основном за счет эффекта масштаба, а не за счет сравнительных преимуществ, отражающих различия в технологической оснащенности или относительной обеспеченности ресурсами. В таком контексте расширение торговли, как правило, имеет больший потенциал для содействия диверсификации экспорта и ускорения промышленного развития, поскольку трансформировать сравнительные преимущества в краткосрочной перспективе, по всей видимости, сложнее, чем добиться большей экономии за счет масштаба, особенно тогда, когда такая трансформация направлена на то, чтобы снизить зависимость экспорта от сырья или избытка низкоквалифицированной рабочей силы.

6. Еще одно преимущество внутрирегиональной торговли заключается в том, что регионы могут обеспечить более интенсивные потоки знаний (между странами с общими нормативными традициями и схожим учебным потенциалом) и стимулировать предоставление общественных благ. Региональный подход облегчает обучение и обмен информацией, связанной с развитием торговли и торговой политикой или другими областями функционального сотрудничества, такими как сельское хозяйство, продовольственная безопасность и управление природоохранной деятельностью и здравоохранением. Кроме того, регионы могут преодолевать недостатки рынка и координации и согласовывать деятельность с сильными региональными внешними эффектами. Многие проблемы, связанные с конкуренцией, носят региональный характер; например, не имеющие выхода к морю страны зависят от наличия соответствующей инфраструктуры в других странах для торговли товарами. Одни внешние эффекты не ограничиваются границами регионов, а другие касаются только соседних государств.

7. С точки зрения политической экономии, правила региональной торговли в развивающихся регионах часто менее строгие, чем правила двусторонних или плурилатеральных торговых соглашений, положение участников которых сильно различается. Риск того, что асимметрия возможностей может привести к сужению пространства для маневра в национальной политике развивающихся стран, подписывающих торговые соглашения, скорее всего, будет ниже, если такие соглашения заключаются на внутрирегиональном уровне. Наконец, во время пандемии была признана важнейшая роль региональной интеграции в снижении зависимости региона от международной торговли и повышении устойчивости к внешним потрясениям.

8. Последние исследования показывают, что участие в региональных торговых соглашениях в целом ассоциируется с более высоким экономическим ростом и меньшим неравенством. Влияние соглашений сильнее всего проявляется в развивающихся странах Азии, но также заметно в Африке и Латинской Америке⁶. По общему мнению, региональная интеграция желательна и необходима, однако, несмотря на ее растущее значение в последние десятилетия, сохраняются возможности

⁵ ЮНКТАД, 2007 год, *Доклад о торговле и развитии, 2007 год: Региональное сотрудничество в целях развития* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.07.II.D.11, Нью-Йорк и Женева).

⁶ A. DiCaprio, A.U. Santos-Paulino and M.V. Sokolova, 2017, *Regional trade agreements, integration and development*, Research Paper No. 1, UNCTAD.

для расширения как ее масштабов, так и воздействия. Поэтому ключевой вопрос заключается в том, как структурировать интеграцию в различных регионах глобального Юга таким образом, чтобы она была устойчивой и максимально способствовала структурным преобразованиям и экономическому развитию.

9. Самые серьезные барьеры для межрегиональной торговли часто связаны не столько с тарифами и нормами регулирования, сколько с неадекватностью инфраструктуры и недостаточной проработанностью производственных стратегий в развивающихся странах. Например, в рамках Сообщества по развитию юга Африки уже отменено 97 процентов пошлин на импорт из-за пределов Сообщества, однако объем и баланс торговли изменились незначительно⁷. Интеграционные механизмы, для того чтобы они были эффективными, должны подкрепляться прогрессом в создании инструментов сотрудничества для устранения инфраструктурных барьеров и наращивания торгового потенциала. Более того, решение проблем региональной экономики в целях обеспечения жизнеспособной интеграции требует политической воли с самого начала интеграционного процесса.

A. Региональные торговые соглашения и мегарегиональные соглашения

10. Управление международной торговлей в 1990-х годах ознаменовалось завершением Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров и созданием Всемирной торговой организации в 1995 году. Многосторонний торговый режим включает в себя набор согласованных, обязательных к исполнению и обеспеченных правовой санкцией правил и обязательств, построенных на базовых принципах взаимности и недискриминации. Вместе эти правила и обязательства обеспечивают определенность и предсказуемость в международной торговле и ограничивают неблагоприятные международные побочные эффекты, которые могут быть результатом политики «разорения соседей» (т. е. дискриминационной или меркантилистской торговой политики, когда экономически или политически сильные страны стремятся получить выгоду за счет других стран). Многосторонний торговый режим предоставляет развивающимся странам некоторые важные исключения, а именно положения об особом и дифференцированном режиме, которые придают гибкость структуре управления торговлей в рамках Всемирной торговой организации, позволяя развивающимся странам компенсировать структурные недостатки за счет особых льгот, таких как более длительные сроки выполнения соглашений и обязательств; и меры, принимаемые для расширения торговых возможностей развивающихся стран.

11. В 1990-х годах также стали получать распространение двусторонние и региональные соглашения о свободной торговле. Региональная экономическая интеграция традиционно направлена на увеличение размера рынка и региональной торговли, что может обеспечить повышение эффективности за счет углубления регионального разделения труда и экономии на масштабе, необходимой для достижения структурных преобразований. Становящийся следствием этого рост занятости и доходов позволяет более справедливо распределять экономические выгоды от торговой интеграции и помогает снижать уязвимость к потрясениям. Однако двусторонние и региональные соглашения о свободной торговле, которые получили распространение в мировой экономике с 1990-х годов, содержат обязательства, которые превосходят обязательства, предусмотренные многосторонними торговыми соглашениями, поскольку в них практически нет места положениям об особом и дифференцированном режиме и они охватывают как более конкретные обязательства в определенных областях политики, так и более значительное число областей политики, таких как защита прав интеллектуальной собственности, государственные закупки, инвестиции, конкурентная политика, экологические и трудовые стандарты, гармонизация регулирования, правоприменение

⁷ R. Davies, 2009, Promoting regional integration in Southern Africa: An analysis of prospects and problems from a South African perspective, *African Security Review*, 5(5):27–38.

и положения о разрешении споров. Такие расширенные обязательства ограничивают пространство для маневра развивающихся стран и стимулы для многостороннего торгового сотрудничества. Более того, они, как правило, расширяют возможности отдельных заинтересованных сторон и компаний, имеющих хорошие политические связи, а также ведут к росту масштабов торговли через международные цепочки поставок и доли иностранной добавленной стоимости в экспорте. Поэтому они оказывают причинно-следственное воздействие на глубину соглашений о свободной торговле, что в результате ведет к усилению перераспределительного эффекта, зачастую в пользу крупных компаний⁸.

12. Такие формы торговой интеграции вызывают обеспокоенность, связанную с влиянием крупных транснациональных корпораций и негативным отношением населения к торговой интеграции как в развитых, так и в развивающихся странах⁹. Такое негативное отношение следует рассматривать в совокупности с недовольством Всемирной торговой организацией. Некоторые наблюдатели указывают на предполагаемый управленческий разрыв, т. е. на разрыв между существующими правилами, которые, как утверждается пригодны для регулирования «торговли двадцатого века», и теми правилами, которые могут потребоваться для управления «торговлей двадцать первого века», т. е. многосторонними соглашениями о свободной торговле, охватывающими защиту прав интеллектуальной собственности, инвестиции, конкуренцию, экологические и трудовые стандарты, инновации и электронную торговлю; и приданием обязательствам в отношении торговли услугами того же статуса, что и обязательствам в сфере торговли товарами¹⁰. Одним из проявлений этой широко распространенной озабоченности стало снижение числа вновь заключенных двусторонних и региональных соглашений о свободной торговле после пика, пришедшего на период мирового финансового кризиса, и связанный с этим акцент на мегарегиональные торговые соглашения.

13. Большинство мегарегиональных торговых соглашений, получивших такое название из-за их больших экономических и географических масштабов, направлены на консолидацию многочисленных двусторонних и региональных соглашений о свободной торговле и на включение в них более содержательных обязательств для решения проблем XXI века, как, например, соглашение о Трансатлантическом торговом и инвестиционном партнерстве между США и Европейским союзом. Однако с 2017 года переговоры по партнерству не ведутся. В некоторых мегарегиональных торговых соглашениях, таких как Всеобъемлющее и прогрессивное соглашение о Транстихоокеанском партнерстве (которое заменило Транстихоокеанское партнерство после выхода из него США), серьезное внимание уделяется широкому кругу вопросов, в том числе гендерным вопросам, изменению климата, правам человека и трудовым стандартам, а также делается акцент на цифровой экономике и управлении данными. Однако вопрос о том, являются ли такие соглашения подходящим инструментом управления данными, остается открытым. Вопросы, связанные с данными, затрагивают не только многие экономические сферы, включая торговлю, финансы, производство, структуру рынка и налогообложение, но и многие неэкономические области, в том числе здравоохранение, окружающую среду, национальную безопасность и права человека, такие как право на неприкосновенность частной жизни. Более того, значительная часть данных не связана ни с какими торговыми потоками.

14. Мегарегиональные торговые соглашения вызвали различную реакцию, особенно среди развивающихся стран, отчасти в связи с потенциальными последствиями переориентации торговли, в том числе в рамках Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства, например Регионального всеобъемлющего

⁸ См. UNCTAD, 2022, *Trade and Development Report 2022: Development Prospects in a Fractured World – Global Disorder and Regional Responses* (United Nations publication, Sales No. E.22.II.D.44, Geneva).

⁹ ЮНКТАД, 2018 год, *Доклад о торговле и развитии за 2018 год: власть, платформы и химера свободной торговли* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.18.II.D.7, Нью-Йорк и Женева).

¹⁰ См. <https://voxeu.org/article/multilateralising-21st-century-regionalism>.

экономического партнерства; а отчасти в связи с возможностью получения выгоды от переориентации цепочек поставок, а также стимулирования внутрирегиональной торговли и максимизации ее воздействия на развитие, например через Африканскую континентальную зону свободной торговли.

В. Торговая интеграция, ориентированная на развитие

15. Форсирование структурных преобразований и активизация трансграничных производственных и рыночных связей не может опираться только на увеличение торговых потоков. Региональная торговая интеграция должна быть частью более широкой стратегии развития, направленной также на стимулирование региональной интеграции и сотрудничества в ряде неторговых областей. Такой подход, который можно назвать «открытым регионализмом развития», направлен на обеспечение стабильной макроэкономической и финансовой основы, способствующей накоплению основного капитала и созданию производственного потенциала и рабочих мест, в том числе путем предотвращения нестабильности и завышения реального обменного курса и содействия получению долгосрочного инвестиционного финансирования. Более того, он нацелен на координацию политики в различных областях как внутри стран, так и между странами региона. Решающее значение для достижения этих целей имеют институциональные структуры, такие как государство развития, а также общая, региональная промышленная и инфраструктурная политика, особенно в отношении физической инфраструктуры, таможи, транспортных, энергетических и коммуникационных сетей.

16. Помимо внешних экономических условий степень и характер торговой интеграции и экономического развития в развивающихся странах определяют обязательства, которые страны берут на себя в торговых соглашениях. Поэтому крайне важно, чтобы такие обязательства отвечали приоритетам развития, а не деловым интересам нескольких крупных транснациональных корпораций. Однако обязательства в рамках региональных соглашений о свободной торговле и некоторых мегарегиональных торговых соглашений все больше способствуют созданию стимулов, направленных на повышение конкурентоспособности за счет снижения издержек, например путем сдерживания роста заработной платы, или скупки конкурентов, а не на повышение прибыльности за счет инвестиций и повышения производительности.

17. Многосторонний подход выгоден для развивающихся стран, поскольку по отдельности их переговорные позиции слабы по сравнению с позициями развитых стран. Более того, многосторонность, как центральный столп управления глобальной торговлей, обеспечивает прозрачность, безопасность и предсказуемость глобальных торговых отношений. Однако признание достоинств многосторонней системы не означает защиту статус-кво. Если не будет достигнут прогресс в достижении цели сделать многостороннюю систему более инклюзивной, многосторонний подход может быть вытеснен мегарегиональными торговыми соглашениями, движущей силой которых являются наиболее влиятельные государства. Это означает, что развивающиеся страны должны привлекаться к управлению многосторонней торговлей и что при этом следует признать преимущества, которые открытый регионализм развития может обеспечить в областях, которые не регулируются торговыми правилами и/или где развивающиеся страны пока не имеют возможности принимать на себя многосторонние обязательства.

18. В отличие от соглашений о свободной торговле 1990-х — начала 2000-х годов, отличавшихся большой глубиной, или недавних мегарегиональных соглашений, отдельные главы которых аналогичны главам Соглашения о Транстихоокеанском партнерстве, которое не вступило в силу, открытый регионализм развития может стать важным элементом, позволяющим услышать голос развивающихся стран и при этом укрепить сотрудничество Юг–Юг в целях достижения более ориентированного на развитие управления международной торговлей. Открытый регионализм развития ограничил бы обязательства пограничными мерами, опираясь при этом на сотрудничество, а со временем и на гибкую политику, направленную на региональную

гармонизацию торговых мер, применяемых внутри отдельных странах¹¹. При поддержке таких институциональных структур, как государство развития, открытый региональный характер развития может также облегчить учет различающихся интересов и болевых точек развивающихся и развитых стран в целях обеспечения более инклюзивного и ориентированного на развитие управления международной торговлей.

III. Производственный аспект регионализации

19. В последние десятилетия присутствие крупных международных фирм, занимающих доминирующие позиции на рынке, в сочетании с достижениями в области информационно-коммуникационных технологий упростило и удешевило организацию географически рассредоточенных производственных сетей, способствуя распространению глобальных цепочек создания стоимости, на которые приходится все большая доля международной торговли, мирового валового внутреннего продукта и занятости. Продукция больше не производится в одной стране и не поставляется для продажи в другую; вместо этого она часто проходит через множество этапов, преодолевая несколько географических и организационных границ, добавляя компоненты и стоимость, прежде чем попасть на конечные рынки. Это привело к значительному росту торговли полуфабрикатами и вертикальной специализации (т. е. содержания импортных компонентов в экспорте). Поэтому директивные органы все чаще обращаются к интеграции в глобальные цепочки добавленной стоимости и модернизации в рамках этих цепочек как к средству стимулирования экономического развития, создания рабочих мест и повышения доходов.

20. Однако, несмотря на расширение участия развивающихся стран в глобальных производственных сетях в самых разных секторах, создание и модернизация производственного потенциала остаются целью в большинстве развивающихся стран. Развивающиеся экономики с ограниченным производственным потенциалом нередко оказываются в ловушке, будучи вынужденными конкурировать за виды деятельности с наименьшей добавленной стоимостью в нижней части глобальной цепочки создания стоимости, что может замедлять их экономический рост и сдерживать создание рабочих мест¹². Участие в глобальных цепочках создания стоимости также сопряжено с дополнительным риском специализации в узком сегменте производства с опорой на сопутствующую узкую технологическую базу и чрезмерной зависимостью от транснациональных предприятий в плане доступа к глобальным цепочкам создания стоимости. Такая интеграция может привести к формированию неравноправных отношений между ведущими фирмами и поставщиками и может привести, особенно в развивающихся странах, к ослаблению их переговорных позиций при попытках привлечь прямые иностранные инвестиции и получить максимальную выгоду от их притока.

21. Альтернативный подход развивающихся стран заключается в том, чтобы больше сосредоточиться на региональных рынках глобального Юга. Страны

¹¹ Пограничные меры, касающиеся импорта, включают тарифы и количественные ограничения; внутренние меры — это меры, влияние которых распространяется за пределы таможи, включая нетарифные меры (меры тарифной политики, не связанные с таможей, но оказывающие определенное экономическое воздействие на международную торговлю), технические барьеры в торговле, правила происхождения и внутренние правила, связанные с правами интеллектуальной собственности, государственными закупками, инвестициями, конкуренцией, экологическими и трудовыми стандартами. Обязательства в отношении внутренних мер, которые касаются внутреннего регулирования, как правило, усложняют стратегии развития, направленные на структурные преобразования и основанные на промышленной, технологической, торговой и регуляторной политике.

¹² 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).

Восточной Азии, особенно Китай (несмотря на глобальный характер его импорта и экспорта) и китайская провинция Тайвань, Республика Корея и Сингапур, давно признали важность региональной производственной сети в Восточной Азии. Кроме того, в ответ на обвал торговли после мирового финансового кризиса ряд поставщиков из других развивающихся регионов стали переориентироваться с конечных рынков глобального Севера на рынки глобального Юга в попытке наладить региональные цепочки поставок¹³. Последствия пандемии могут еще больше усилить эту тенденцию, поскольку более промышленно развитые страны, возможно, теперь будут готовы отдать предпочтение устойчивости и надежности производства, а не сокращению затрат в результате глобального аутсорсинга на международных рынках.

22. Региональные цепочки создания стоимости могут сыграть важную роль в увеличении добавленной стоимости в развивающихся странах. Учитывая размеры и производственные мощности многих развивающихся стран, местная промышленная стратегия может быстро достичь своих пределов. Это можно преодолеть с помощью региональной перспективы, используя различные дополнительные преимущества региона и стимулируя экономию за счет масштаба, вертикальную интеграцию и горизонтальную специализацию. Особое значение это имеет для небольших стран, для которых, учитывая проблемы предложения, региональные связи имеют важнейшее значение, дополняя существующий потенциал.

23. Региональные цепочки создания стоимости характеризуются конечной продукцией, которая поставляется страной в пределах региона, чаще региональному партнеру, и многими видами деятельности с высокой добавленной стоимостью, осуществляемыми в пределах региона. Поэтому они могут вносить значительный вклад в создание стоимости на местном уровне и предоставлять больше возможностей для участия, приобретения опыта и создания местного потенциала, необходимого для конкуренции на глобальном уровне, представляя собой ступеньку к глобальным цепочкам создания стоимости¹⁴. Кроме того, региональные рынки могут также дать больше возможностей для проведения модернизации, особенно в плане функциональной модернизации, включая дизайн, маркетинг, брендинг и распространение продукции.

24. Однако последние данные свидетельствуют о том, что, несмотря на имеющиеся преимущества, региональные цепочки создания стоимости развиты гораздо меньше, чем глобальные цепочки¹⁵. В последние два десятилетия разрыв между двумя типами цепочек скорее увеличивался, чем сокращался, и во всех регионах, представленных в базе данных по торговле созданной добавленной стоимостью (за исключением Европы), внерегиональный компонент иностранной добавленной стоимости значительно превышает внутрирегиональный компонент. Понимание новых рынков, а также инвестиционной политики и политики снабжения ведущих фирм и покупателей, представленных на этих рынках, будет иметь ключевое значение для содействия расширению региональных цепочек создания стоимости в будущем.

25. С точки зрения политики сотрудничество Юг–Юг может поддержать региональные интеграционные инициативы, помогая преодолеть препятствия, которые до сих пор мешали развитию. Такое сотрудничество может также помочь в создании новых механизмов финансирования торговли и развития инфраструктуры и, в частности, поддержать более амбициозную повестку развития, ориентированную на наращивание производственного потенциала и структурные преобразования на региональном уровне. Кроме того, крайне важно использовать стратегические связи между производством для глобальных и региональных цепочек создания стоимости. Торговая политика может играть стратегическую роль в этом контексте. В соответствии с международными соглашениями региональные рынки конечной продукции все еще могут пользоваться частичной защитой и закрываться для неместных компаний (ограничение поставок на местные рынки для компаний с

¹³ Gereffi, 2014.

¹⁴ См. <https://www.sdgfund.org/global-value-chains-and-south-south-trade>.

¹⁵ B. Los, M.P. Timmer and G.J. de Vries, 2015, How global are global value chains? A new approach to measure international fragmentation, *Journal of Regional Science*, 55(1):66–92.

прямыми иностранными инвестициями, например через специальные экономические зоны или индустриальные парки), по аналогии с концепцией защиты «молодых отраслей» в целях создания потенциала и обеспечения возможности обучения в процессе практической работы. Более того, государственные закупки по-прежнему могут выступать мощным инструментом поддержки такой стратегии, который следует сохранять. В то же время эта стратегия должна сочетаться с мерами по наращиванию потенциала и четкой целью начать экспорт в разумные сроки, поскольку это приведет к повышению производительности и конкурентоспособности компаний и получению доступа к современным производственным процессам, технологиям и стандартам.

IV. Финансиализация и корпоративный арбитраж: вызовы для регионализма и развития

26. Реорганизация производства в последние десятилетия за счет увеличения потоков прямых иностранных инвестиций как на глобальном, так и на региональном уровнях совпала со значительными изменениями в характере функционирования фирм и рынков в странах, из которых исходит большая часть этих потоков. Два важнейших и связанных между собой сдвига можно в общих чертах охарактеризовать как либерализацию и финансиализацию. Либерализация является общим термином, описывающим политические сдвиги, которые привели к ограничению (а в некоторых областях и к упразднению) государственного контроля и регулирования многих сегментов экономики, в том числе в связи с интеграцией в глобальную экономику, и усилению зависимости от ценовых стимулов (и стремления к увеличению прибыли) в сфере предоставления общественных благ. Дерегулирование финансовых рынков и разрешение операций с капиталом являются особенно важными аспектами этого сдвига, которые способствовали увеличению веса финансового сектора в экономике (финансиализации), наряду с колебаниями стоимости активов (включая длительные периоды бума) и ростом небанковских финансовых учреждений, таких как индустрия управления активами. Все это можно наблюдать как в развивающихся, так и в развитых странах, хотя и в разной степени. Некоторые из этих усилий совпали с более высокими темпами роста в региональных группах, однако исследования ЮНКТАД показали, что в этих условиях добиться влияния региональной интеграции на процесс развития (измеряемого в показателях человеческого развития, структурных преобразований, концентрации экспорта, энергетики и индекса производственного потенциала) стало более сложной задачей, требующей больших стратегических усилий политического характера для установления и поддержания желаемой траектории развития¹⁶. Роль либерализации в формировании перспектив развития в целом и торговли и движения капитала в частности изучалась в научных трудах; меньше внимания уделялось влиянию финансиализации, в том числе на региональном уровне, и это явление рассматривается в настоящей главе.

A. Финансиализация в развивающихся странах и среди многонациональных корпораций

27. Проциклический и краткосрочный характер рыночного финансирования является важным объясняющим фактором, однако, на более глубоком уровне значение имеют также финансиализация корпораций наряду с изменениями в корпоративном поведении. Резкий рост прибыльности ведущих транснациональных корпораций, преимущественно из стран с развитой экономикой, наряду с их растущей концентрацией стали основной движущей силой снижения доли трудовых доходов в мировом масштабе и переориентации полученного прироста прибыли от реинвестирования в формирование производственного капитала в целях увеличения дивидендов и выкупа акций, часто с использованием налоговых гаваней и других непрозрачных бухгалтерских процедур для сокрытия таких потоков¹⁷.

¹⁶ ЮНКТАД, 2022 год.

¹⁷ ЮНКТАД, 2018 год.

28. За последние два десятилетия географическая фрагментация цепочек поставок сопровождалась внутренней трансформацией структур компаний, в результате которой финансовая, бухгалтерская, юридическая, административная, консалтинговая и, что особенно важно, казначейская функции корпораций стали играть более важную роль в корпоративной организации. Многие из этих функций, как правило, отделены от других функций штаб-квартиры и выполняются дочерней компанией или рядом дочерних компаний. Кроме того, дочерние компании, выполняющие казначейские функции, как правило, расположены в определенных юрисдикциях, которые обеспечивают оптимальные институциональные условия для выполнения каждой функции. Аналогичным образом функция стратегического управления также может быть перенесена в юрисдикции, которые имеют большой резерв управленческих кадров и расположены вблизи крупных рынков. В результате, когда транснациональные корпорации инвестируют за рубежом, они, как правило, создают дочернюю компанию или совместное предприятие в принимающей стране. Дочерняя компания контролируется напрямую материнской компанией или косвенно одной или несколькими дочерними компаниями, которые в конечном итоге принадлежат материнской компании, но практически рассматриваются как независимое юридическое лицо¹⁸.

29. Среди 100 крупнейших нефинансовых транснациональных корпораций мира прямое владение дочерними компаниями в развивающихся странах встречается редко¹⁹. Например, между США и развивающимися странами, в которые инвестируют корпорации, практически нет прямых отношений. Проведенные ЮНКТАД исследования указывают на то, что почти все взаимодействия между материнской компанией в США и дочерними компаниями в развивающихся странах осуществляются опосредованно через дочерние компании в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии²⁰. До недавнего времени центральный постулат экономической теории и директивной деятельности гласил, что такие корпоративные уровни являются лишь функциональными элементами эффективности, определяющими характер долевого распределения собственности между странами, которое не обязательно должно влиять на производственную деятельность компании или отражать ее. Однако в исследованиях все чаще признается, что косвенные формы инвестиций могут разделять конечных и непосредственных владельцев активов и тем самым создавать серьезную проблему для правительств в восстановлении контроля над инвестиционным режимом²¹.

30. Использование дочерних компаний-посредников усиливает статистические аномалии в счетах прямых иностранных инвестиций, поскольку потоки, проходящие через дочерние компании-посредники, расположенные в третьих странах, неизбежно порождают аномалии в данных и двойной счет в соответствующей статистике²². Данные о совокупных прямых иностранных инвестициях обычно основаны на непосредственном владении активами и поэтому представляют собой потенциально необъективный показатель международных финансовых связей, структуры

¹⁸ R. Palan, H. Petersen and R. Phillips, 2021, Arbitrage spaces in the offshore world: Layering, “fuses” and partitioning of the legal structure of modern firms, *Environment and Planning A: Economy and Space*, URL: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0308518X211053645>; J.P. Robé, 2011, The legal structure of the firm, *Accounting, Economics and Law: A Convivium*, 1(1):1–88; UNCTAD, 2015a, *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance* (United Nations publication, Sales No. E.15.II.D.5, New York and Geneva); UNCTAD, 2016, *World Investment Report 2016: Investor Nationality – Policy Challenges* (United Nations publication, Sales No. E.16.II.D.4, New York and Geneva).

¹⁹ ЮНКТАД, 2022 год.

²⁰ Там же.

²¹ T. Bertz, A. Pond and W. Yin, 2021, Investment agreements and the fragmentation of firms across countries, *The Review of International Organizations*, 16(4):755–791; Robé, 2011.

²² G. Zucman, 2013, The missing wealth of nations: Are Europe and the U[nited] S[tates] net debtors or net creditors? *The Quarterly Journal of Economics*, 128(3):1321–1364.

собственности на активы и инвестиционных рисков как для страны происхождения, так и для принимающей страны²³.

31. Понимание этого позволяет выявлять проблемы, связанные с финансовым режимом на макроуровне, регулирующим поведение глобальных корпораций, усилия национальных правительств по привлечению иностранного капитала и обеспечению эффективности региональных интеграционных усилий, на которые негативно влияют глобальная нормативно-правовая среда конкурирующих государств и глобальные корпоративные структуры. Из-за корпоративного арбитража и роли финансовых инноваций в юридических основах многонациональных корпораций принимающие страны не получают выгод, теоретически связанных с прямыми иностранными инвестициями, таких как рост занятости и производительности труда, передача технологий, увеличение производственных мощностей и, что особенно важно, налоговые поступления.

В. Транснациональные корпорации и макроэкономика

32. На уровне глобальной корпоративной деятельности внутренняя финансиализация корпоративной структуры может служить инструментом для извлечения добавленной стоимости и оптимизации налогов на прибыль²⁴. Помимо самих корпоративных групп, бенефициарами этого явления, как правило, являются страны с развитой экономикой, в частности глобальные финансовые и корпоративные центры, которые обычно располагаются в Европе, и оффшорные финансовые центры.

33. Успех в привлечении прямых иностранных инвестиций сам по себе не гарантирует того, что поступивший иностранный капитал будет работать на экономику принимающей страны, расширять производственные мощности, повышать уровень занятости и благосостояния. Структура крупных корпоративных групп может быть такой, что местные дочерние компании используют местные экономические преимущества в виде недорогой рабочей силы и природных ресурсов, среди прочего, в то время как другие дочерние компании, расположенные в других юрисдикциях, получают выгоду от извлечения добавленной стоимости за счет локализации прибыли, низких налогов и других регуляторных преимуществ.

34. Оптимизация налогов на прибыль через использование корпоративных дочерних компаний влияет на фискальное пространство принимающей экономики. Развитые страны потенциально могут компенсировать значительную часть недополученных доходов от прямых корпоративных налогов за счет взимания с инвесторов дополнительных налогов на дивиденды, проценты и прирост капитала, которые, как правило, увеличиваются по мере расширения глобальной практики уклонения от уплаты корпоративных налогов. Развивающиеся страны, напротив, вряд ли смогут получить значительные доходы таким образом. В долгосрочной перспективе они сталкиваются с еще одной проблемой: стоимость заимствований для них обычно в несколько раз выше, чем для стран с развитой экономикой. Развитые страны могут выпускать долговые обязательства для компенсации налоговых потерь по чрезвычайно низким или даже отрицательным процентным ставкам, в то время как развивающиеся страны обычно платят более высокие проценты. Это приводит к тому, что размер понесенных налоговых потерь со временем обростае процентами. Например, из-за вывода прибыли из-под налогообложения Германия теряет около 24 млрд долларов (3 процента от общего объема налоговых поступлений), но при этом может выпускать 20-летние облигации с доходностью –0,03 процента для оплаты

²³ Например, в 2014–2015 годах Бермудские Острова сменили Кипр в качестве ведущего источника прямых иностранных инвестиций в Российскую Федерацию, а в тройку ведущих источников прямых иностранных инвестиций в Китай входит Гонконг, Китай; Каймановы Острова; и Британские Виргинские Острова (данные Министерства торговли Китая и Центрального банка Российской Федерации).

²⁴ ЮНКТАД, 2022 год.

государственных услуг²⁵. Для сравнения, Мексика теряет из-за вывода прибыли около 8 млрд долларов (6 процентов), но при этом может выпускать облигации с доходностью не менее 7,1 процента. В конечном счете, именно такая неравномерная стоимость государственных заимствований определяет, сможет ли страна справиться с увеличением долга, выпущенного для компенсации недополученных налоговых поступлений.

35. Учитывая этот глобальный контекст и структуру власти, влияние процесса регионализации на развитие представляется в лучшем случае незначительным. Глобальная архитектура корпоративного и финансового регулирования благоприятствует частным корпоративным и финансовым интересам и охраняется политикой стран с развитой экономикой²⁶. В отсутствие набора регулирующих стандартов и системной регуляторной базы развивающимся странам необходимо наращивать соответствующий опыт в области финансов, бухгалтерского учета, права сбора и использования данных с целью повышения прозрачности корпоративного поведения на глобальном уровне.

36. Более пристальное внимание общественности к реалиям прямых иностранных инвестиций может заставить органы регулирования принять меры. В свете этого анализа такие меры необходимы для того, чтобы развивающиеся страны могли решить проблему механизмов извлечения ренты глобальным корпоративным сектором и облегчить роль иностранного капитала в структурной трансформации их экономики. Попытка консолидировать имеющиеся ресурсы на региональном уровне регулирования может стать полезным первым шагом к гармонизации политики регулирования и сужению, по крайней мере на региональном уровне, возможностей для корпоративного арбитража.

37. Наличие достоверных данных о финансовом поведении корпораций, профессионального опыта и специальных регуляторных мандатов на национальном уровне могут сыграть ключевую роль. При этом важное значение имеют также региональный мониторинг и нормативно-правовое регулирование. В этой связи обнадеживает тот факт, что Европейский союз рассматривает возможность введения обязательного требования к крупным компаниям указывать в корпоративных реестрах подробные сведения о группах дочерних компаний. Это станет важным шагом к улучшению надзора за поведением корпораций.

38. Однако если оставить эту проблему нерешенной на глобальном уровне, то в будущем она будет усугубляться, что приведет к еще большему неравенству внутри стран и между ними. Успех проекта по борьбе с размыванием базы и выводу прибыли из-под налогообложения, возглавляемого Организацией экономического сотрудничества и развития и Группой 20, а также кампании по восстановлению справедливости в сфере налогообложения показывает, что многосторонний диалог и усилия по решению сложных вопросов являются жизнеспособными. Феномен извлечения финансовой прибыли и ренты корпорациями по определению многогранен, однако структуры Организации Объединенных Наций, в частности ЮНКТАД, находятся в уникальном положении, чтобы возглавить программу реформ, опираясь на соответствующий опыт ЮНКТАД, а также Международной организации труда и Всемирной торговой организации. Цель — сформулировать многостороннюю и многоуровневую стратегию, учитывающую интересы развивающихся стран и направленную на устранение негативных последствий корпоративной погони за рентой и финансового арбитража.

²⁵ J. Garcia-Bernardo and P. Jansky, 2021, Profit shifting of multinational corporations worldwide, Working Paper No. 14, Institute of Economic Studies, Faculty of Social Sciences, Charles University Prague.

²⁶ ЮНКТАД, 2022 год.

V. Возможности Юг–Юг: почему Юг–Юг и финансирование регионального развития и почему сейчас²⁷?

39. В ближайшие годы сотрудничество Юг–Юг будет расширяться по мере роста экономики развивающихся стран, а также осознания важности инициатив регионального сотрудничества. Продолжающиеся ощущаться последствия пандемии подчеркивают необходимость адаптации практики международного сотрудничества в области развития. Что касается соглашений о сотрудничестве Юг–Юг в сфере торговли и инвестиций, то региональная интеграция должна выходить за рамки рыночной интеграции и быть направлена на развитие регионального производственного потенциала и региональных цепочек создания стоимости. Серьезные усилия и координация в сфере промышленной политики, в свою очередь, могут позволить экономикам глобального Юга лучше восстановиться после пандемии, повысить устойчивость и стимулировать структурные преобразования.

40. Региональные решения и решения по линии Юг–Юг для финансирования инклюзивного и устойчивого развития востребованы как никогда раньше, поскольку страны мира сталкиваются с новыми потребностями, вызванными ростом цен на продовольствие и сырьевые товары, которые накладываются на сохраняющуюся потребность в помощи и восстановлении в связи с пандемией, а также на потребность в крупных инвестициях, необходимых для достижения Целей в области устойчивого развития и целей, связанных с климатом. Частное финансирование будет иметь большое значение для заполнения пробелов в финансировании, но не сможет играть главенствующую роль или обеспечить импульс, необходимый для удовлетворения соответствующих потребностей. Поэтому для выполнения большей части задач требуется увеличение государственного финансирования.

41. Однако национальные учреждения по финансированию развития во многих странах не имеют достаточного капитала для решения стоящих перед ними задач. Кроме того, многие из этих проблем либо являются региональными по своей природе, либо требуют региональных решений, поскольку они связаны с трансграничными побочными эффектами, которые страны не могут устранить в одиночку. В этом контексте происходит переоценка роли государственных банков, как региональных, так и национальных. Создаются новые и расширяются существующие банки, национальные банки предоставляют кредиты за пределами своих границ, а региональные банки и другие структуры берут на себя более значительную роль, чтобы иметь дело с региональными общественными благами и проблемами и помогать поддерживать кредитование членов на национальном уровне. Поскольку многие из этих новых банков принадлежат глобальному Югу и возглавляются им, сформировавшийся сегодня ландшафт предлагает более разнообразные институты и возможности выбора для финансирования развития, чем раньше. В то же время можно видеть и последствия прошлых десятилетий, когда роль таких общественных институтов занижалась. Хотя в последние годы объем их кредитования значительно увеличился, он по-прежнему уступает другим источникам финансирования, в частности двусторонней помощи и свопам, которые не предлагают таких же принципов универсальности или нейтральности, а также преимуществ прозрачности.

42. Региональные институты финансирования развития и инструменты, позволяющие привлекать ликвидные валютные средства во время кризиса платежного баланса, появились много десятилетий назад, но набрали силу после финансового кризиса в Азии в конце 1990-х годов и глобального финансового кризиса. В 2007 году странам, оказавшимся в бедственном положении, было доступно около 360 млрд долл. США, причем источником основной части этих средств (321,6 млрд долл. США) является Международный валютный фонд, а оставшаяся часть (40,5 млрд долл. США) потенциально доступна членам трех основных региональных финансовых механизмов, а именно: Арабского валютного фонда, Чиангмайской инициативы в Азии и Латиноамериканского резервного фонда. Через десять с лишним лет ситуация

²⁷ Данная глава основана на главе 4 документа ЮНКТАД 2022 года.

с ликвидностью в чрезвычайных ситуациях значительно изменилась в плане как общего объема, так и источников; было доступно около 3,5 трлн долл. США: доля Международных валютных фондов составляла в 2018 году 1 трлн долларов, 11 региональных механизмов финансирования — 1 трлн долларов и новых источников финансирования, а именно двусторонних свопов, заключенных между центральными банками, которые теперь учитываются, — 1,5 трлн долларов²⁸. Новые региональные механизмы финансирования теперь включают примеры из Европы (Европейский механизм стабильности, 2012 год; Евразийский фонд стабилизации и развития, 2009 год) и развивающихся регионов (Соглашение о пуле резервных валют БРИКС [Бразилия, Российская Федерация, Индия, Китай и Южная Африка], 2015 год).

43. Учитывая обилие новых и расширенных региональных соглашений, они вполне могли выйти на первый план в условиях экономических потрясений, связанных с пандемией. Вместо этого широко использовались двусторонние свопы. Тенденция активного использования двусторонних свопов наметилась еще до пандемии, а во время пандемии она значительно усилилась²⁹.

44. Такие свопы предлагаются широким кругом центральных банков, преимущественно Народным банком Китая и Федеральной резервной системой США, а также, хотя и в меньшей степени, центральными банками других стран с развитой экономикой, таких как Австралия, Соединенное Королевство, Швейцария, Швеция и Япония. Однако, хотя появление таких емких источников финансирования может показаться положительным изменением для стран, находящихся в бедственном положении, на практике двусторонние свопы лишены многих преимуществ многостороннего или регионального кредитования, в том числе в плане предсказуемости и прозрачности³⁰.

45. Применение этого элемента глобальной сети финансовой безопасности оставлено на усмотрение сторон и не опирается на стандартную практику или протоколы. Поэтому он не обеспечивает равные условия для всех стран. Не все страны имеют возможность заключать такие двусторонние соглашения, и отношения между кредитором и заемщиком не всегда являются равноправными, если во главу угла ставятся интересы экономически более сильной страны, особенно когда речь идет о торговых и финансовых связях, а также о политических и геостратегических вопросах. Использование этой формы предоставления ликвидности было характерно в первую очередь для стран с более высоким уровнем дохода и некоторых регионов, а именно Восточной и Центральной Азии и Европы, где к ней прибегали преимущественно центральные банки Китая, Соединенных Штатов, Швейцарии, Швеции и Японии. Несколько случаев двусторонних свопов имели место между странами с развивающейся экономикой, например между Катаром и Турцией и между Индонезией и Республикой Корея.

46. Последствия этих новых тенденций заслуживают более пристального внимания. Все большая опора на двусторонние, а не многосторонние решения вызывает, по меньшей мере, пять следующих серьезных опасений:

а) Если спрос на ликвидные ресурсы будет расти (что вполне вероятно, учитывая сохраняющуюся после пандемии обстановку и рост процентных ставок и цен на продовольствие), то более бедные страны и регионы столкнутся с большими трудностями в привлечении необходимого финансирования на случай кризиса; пока ни одна из этих стран не договорилась о двухстороннем свопе.

²⁸ L. Mühlich and B. Fritz, 2021, Borrowing patterns in the global financial safety net: Does governance play a role? *Global Policy*, 12(S4):47–68.

²⁹ D. Barrowclough, R. Kozul-Wright, W.N. Kring and K.P. Gallagher, eds., 2022, *South–South Regional Financial Arrangements: Collaboration Towards Resilience*, Springer Nature, Cham, Switzerland; L. Mühlich, B. Fritz and W.N. Kring, 2021, Towards the marginalization of multilateral crisis finance? The global financial safety net and COVID-19[coronavirus disease 2019], Policy Brief No. 15, Global Development Policy Centre, Boston University, United States.

³⁰ См. <https://www.mobilizingdevfinance.org/research-material/global-financial-safety-nets-sdrs-and-sustainable-development-finance-can-options>.

b) Региональные финансовые механизмы и Международный валютный фонд являются многосторонними институтами, однако то, насколько двусторонние свопы опережали многостороннее предоставление ликвидности на протяжении всего кризиса, ставит под сомнение уверенность стран в антикризисных способностях этих институтов.

c) Недостаточно широкий выбор и конкуренция в системе могут препятствовать более качественному предоставлению услуг и ослабить переговорные позиции правительств при согласовании программ возвращения стран к стабильности и устойчивости.

d) Угроза потенциальной маргинализации региональных финансовых механизмов была очевидна еще до пандемии, и в некоторых исследованиях говорилось, что в рамках таких механизмов необходимо добиться того, чтобы страны-члены, а не внешние учреждения, управляли региональными системами надзора и правоприменения³¹. Нежелание использовать многосторонние подходы в рамках Чиангмайской инициативы, очевидно, связано с тем, что страны-участницы могут взять только часть причитающихся им долей без необходимости согласования программы с Международным валютным фондом³². Однако давно существующее неравенство в доступе к краткосрочному финансированию и его наличии свидетельствует о существовании некоординируемого статус-кво в глобальной системе финансовой безопасности.

e) Сокращение использования региональных многосторонних институтов вызывает озабоченность, поскольку режимы антикризисного финансирования все больше определяются национальными интересами.

47. Аналогичная картина наблюдается и в отношении долгосрочного финансирования: хотя многосторонние и региональные банки увеличивают объем доступного долгосрочного финансирования, они также уступают место другим источникам финансирования, доступным на двусторонней основе. Большинство банков развития являются национальными, но те 10 процентов, которые являются многосторонними или региональными, играют особенно важную роль в интегрированном мире, особенно в решении проблем, выходящих за рамки национальных границ³³. Кроме того, как и в случае с региональными финансовыми механизмами, объединение ресурсов разных стран имеет множество преимуществ; это не только увеличивает объем доступного финансирования, но и может способствовать появлению более крупных рынков, усилению синергического эффекта от объединения инфраструктуры или других услуг и усилению «голоса» этих стран в глобальной экономике. В результате наблюдается массовое создание новых региональных институтов финансирования развития наряду с расширением уже существующих, а также тенденция к тому, что крупные национальные банки начинают предоставлять кредиты за пределами своих границ другим странам региона. Многие из этих изменений особенно заметны на глобальном Юге, где происходит образование новых банков, принадлежащих субъектам глобального Юга и возглавляемых ими, а также к укреплению давно существующих банков³⁴.

48. Совокупный объем кредитов, выданных региональными банками, в последние десятилетия постоянно увеличивался, в некоторых случаях быстрее, чем объем кредитования бреттон-вудскими учреждениями, а в некоторых случаях превышал его

³¹ W.W. Grimes, 2011, The future of regional liquidity arrangements in East Asia: Lessons from the global financial crisis, *Pacific Review*, 24(3): 291–310.

³² Mühlich et al., 2021.

³³ J. Xu, X. Ren and X. Wu, 2019, Mapping development finance institutions worldwide: Definitions, rationales and varieties, Institute of New Structural Economics, URL: <https://www.nse.pku.edu.cn/en/research/publicaper/490123.htm>.

³⁴ D. Barrowclough, K.P. Gallagher and R. Kozul-Wright, eds., 2021, *Southern-Led Development Finance: Solutions from the Global South*, Routledge, Milton Park, United Kingdom; ЮНКТАД, 2015b, *Доклад о торговле и развитии за 2015 год: поставить международную финансовую архитектуру на службу развитию* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.15.II.D.4, Нью-Йорк и Женева).

и по объему³⁵. В 2018 году региональные банки предоставили не менее 180 млрд долл. США, из которых чуть более половины было выдано на льготных условиях, что имело решающее значение для заемщиков³⁶. Более того, кредитование Азиатским банком инфраструктурных инвестиций, Европейским инвестиционным банком или Новым банком развития, которые не считаются региональными банками в официальных базах данных, сильно изменило ландшафт кредитования. Европейский инвестиционный банк, например, в 2021 году предоставил больше кредитов, чем Всемирный банк.

49. Несмотря на эти тенденции, основной угрозой, с которой сталкиваются региональные банки развития, является доминирование немногосторонних, ситуативных двусторонних потоков и целевого донорского финансирования³⁷. В большинстве своем развитые страны не увеличивали финансирование региональных банков развития, в которых они имели долю, однако сейчас они выражают обеспокоенность по поводу подъема других источников финансирования, которые заполняют пустоту. Аналогичным образом, что касается резервных фондов, региональные банки развития предоставляют лишь небольшую часть кредитования по сравнению с двусторонней официальной помощью в целях развития — менее половины объема потоков за последний год, по которому имеются данные, хотя этот год был отмечен одним из самых больших объемов кредитования со стороны региональных банков развития. Это вызывает озабоченность, поскольку затрагивает те же вопросы отсутствия прозрачности и универсальности. Не все страны могут получить одинаковые выгоды от двусторонней помощи, и колебания политического маятника могут подорвать способность заемщиков составлять долгосрочные планы развития. Аналогичным образом принцип солидарности может быть разрушен, если кредиторы не являются также заемщиками. Кроме того, потенциал и потенциальная роль банков развития снижаются, если их финансы нестабильны или пополняются нерегулярно; например, это ограничивает их потенциальную способность осуществлять каталитические инвестиции или вложения в акционерный капитал, дающие им возможность получать часть прибыли и стать владельцами интеллектуальной или иной собственности, а не просто кредиторами. Поэтому потенциал региональных банков развития в глобальной финансовой архитектуре используется не в полной мере. Издержки этого, вероятно, будут сильнее всего ощущаться в тех сферах деятельности, которые традиционно сталкиваются с трудностями в привлечении финансирования, а именно в сфере создания региональных общественных благ или кредитования ненадежных и рискованных операций, которые могут оказаться очень выгодными с экономической, если не с чисто финансовой точки зрения.

50. Одним из способов исправить разительное и растущее несоответствие между значимостью многостороннего кредитования и ситуативными двусторонними потоками капитала было бы направлять больший объем средств в региональные банки развития. Осознание потребности в этом стало одним из важнейших уроков для региональных банков развития, извлеченных из опыта пандемии, особенно в плане важности наличия достаточных и надежных источников капитала. Банки, которые были хорошо капитализированы, имели больше возможностей предложить помощь в случае необходимости³⁸. Добиться этого можно разными способами, многие из которых обсуждались ЮНКТАД в изданиях *Доклада о торговле и развитии*, в том числе путем приема дополнительных членов, том числе из стран с более высоким уровнем дохода, поскольку это увеличивает пул доступного капитала и облегчает банкам привлечение дополнительного капитала на международных рынках. Другой способ — пересмотреть требования государственных собственников к большинству банков иметь рейтинг AAA, что позволит им держать меньшие денежные резервы. В этой связи необходимо уточнить мандаты банков и порядок контроля и оценки кредитных решений; банкам трудно выдавать кредиты, ориентируясь на поистине

³⁵ ЮНКТАД, 2022 год.

³⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development, 2020, Multilateral development finance, URL: https://www.oecd-ilibrary.org/development/multilateral-development-finance-2020_e61fdf00-en.

³⁷ ЮНКТАД, 2022 год.

³⁸ См. <https://unctad.org/webflyer/public-banks-and-covid-19-combatting-pandemic-public-finance>.

общественные интересы, когда они испытывают недостаток финансирования или подвергаются критике за принятие рискованных или менее популярных инвестиций. Наконец, еще один способ — это не принимать новых членов, а, наоборот, увеличить взносы в капитал существующих государственных членов.

51. Все эти меры важны. Обсуждаемое в настоящее время возможное решение касается потенциальной передачи специальных прав заимствования, в том числе в результате возможного перераспределения 650 млрд долл. США, уже выданных в 2021 году. Вопрос о таком перераспределении средств от развитых стран, которые не нуждаются в специальных правах заимствования, в пользу более бедных стран, которым они требуются, был рассмотрен и в принципе поддержан Группой 20, и для такого перераспределения была предварительно утверждена сумма в 100 млрд долл. США. Этот шаг будет весьма существенным, поскольку данная сумма уже сейчас превышает объем всех льготных кредитов, выданных многосторонними банками развития в 2018 году.

VI. Вопросы для обсуждения

52. В дополнение к проблемам, поднятым в настоящей записке, делегаты пятой сессии Рассчитанного на несколько лет совещания экспертов, возможно, пожелают рассмотреть следующие вопросы:

a) Тот факт, что в периоды острой необходимости, например во время пандемии, средства найти можно, не обязательно означает, что они направляются туда, где они больше всего нужны. Как правительства могут расширить поддержку своих государственных и региональных межгосударственных банков, в том числе с помощью финансирования и капитализации, гарантий или политической готовности поддержать мандат, предусматривающий более выраженную ориентацию на общественные интересы и на развитие?

b) Каковы последствия все большего преобладания двусторонних потоков капитала по сравнению с финансовой поддержкой региональных учреждений?

c) Как региональные банки и региональные финансовые механизмы смогут внести больший вклад в международную финансовую архитектуру? Могут ли они стать полезным трамплином к более справедливой и эффективной многосторонности?

d) Пандемия вскрыла глубокие изъяны в функционировании глобальных цепочек создания стоимости. Как использовать это окно возможностей для перезапуска региональных цепочек создания стоимости? Какие потребуются инфраструктурные инвестиции?

e) Масштабы и влияние многих региональных торговых соглашений между странами глобального Юга остаются ограниченными, несмотря на их распространение с начала тысячелетия. Какие дополнительные положения и/или условия или дополнительные меры позволят сделать эти торговые соглашения более актуальными?

f) Как воспринимать феномен торгового регионализма и в какой степени он является трамплином к более инклюзивному, конструктивному и коллегиальному подходу к многосторонности?

g) Какие институциональные механизмы лучше всего подходят для учета разных интересов и озабоченностей развивающихся и развитых стран в целях более инклюзивного и нацеленного на развитие управления международной торговлей?

h) Как можно активизировать недавние международные усилия по обеспечению глобальной налоговой справедливости и улучшению корпоративного управления, чтобы лучше удовлетворить инвестиционные потребности развивающихся стран?