

Войны субсидий

Сотрудничество и взаимопонимание могут снизить напряженность в торговле

Элизабет Ван Хевелен



УВЕЛИЧЕНИЕ ОБЪЕМА СУБСИДИЙ в ряде крупнейших стран мира способствовало значительному росту напряженности в мировой торговле. Новые субсидии, компенсационные пошлины и такие нормативно-правовые акты, как Закон США о снижении инфляции, план промышленного развития ЕС «Зеленый курс» и стратегия «Сделано в Китае 2025», вызывают опасения по поводу возможной войны субсидий — конкуренции в предоставлении субсидий, ведущей ко все большему снижению стандартов.

Эти опасения усилились на фоне того, что субсидии, принятые одним крупным торговым блоком, подтолкнули другие страны к введению собственных субсидий в течение всего шести месяцев. Чтобы разрядить и смягчить эту тревожную динамику, важно понять опасения и цели, которые стоят за этими действиями. Что побуждает правительства субсидировать свою внутреннюю экономику? Какие проблемы могут вызвать эти субсидии? И какие меры можно предпринять, чтобы предотвратить полномасштабную войну субсидий?

Субсидии — это передача ресурсов правительством отечественному предприятию, не предполагающая ответного эквивалентного взноса; субсидии могут принимать разные формы, включая прямые гранты отечественным компаниям, налоговые стимулы или благоприятные условия финансирования. Правительства используют субсидии по ряду причин, а условия их предоставления определяются целью, которую правительство надеется достичь.

Так, целью правительства может быть выполнение национальной стратегической задачи или получение конкурентного

преимущества на международных рынках. Здесь можно вспомнить субсидии на производство в таких высокотехнологичных отраслях, как аэрокосмическая промышленность и телекоммуникации, которые могут использоваться для обеспечения предсказуемой или гарантированной работы цепочек поставок или защиты других интересов национальной безопасности.

Некоторые субсидии не имеют четкого обоснования и могут быть реакцией на лоббирование или политическое давление. Другие могут быть мотивированы понятными целями государственной политики, такими как необходимость коррекции неэффективной работы рынка или реагирования на чрезвычайные ситуации национального масштаба, охватывающие вопросы от здравоохранения до изменения климата. Недавний пример — субсидии на вакцины от COVID-19, предоставленные правительствами для устранения ограничений, связанных с производственными мощностями. Независимо от обоснования, плохо проработанные субсидии, оказывающие негативное воздействие на другие страны, могут в ответ приводить к введению контрмер.

В чем вред субсидий?

Классический экономический аргумент против использования субсидий заключается в том, что они вызывают несоответствия между ценами и затратами на производство. При этом они могут исказить ситуацию на рынках, препятствовать достижению эффективных результатов и перенаправлять ресурсы на менее продуктивные цели. Когда субсидии дают преимущество одним предприятиям над другими, они могут подавлять инновации и вынуждать эффективные фирмы передавать работы на подряд или полностью уходить с рынка. Это, в свою очередь, может приводить к снижению общей производительности. Кроме того, субсидии создают условия для поведения, ориентированного на извлечение ренты, то есть для деятельности, направленной на манипулирование распределением экономических ресурсов с целью обеспечения положительной доходности для отдельных лиц, а не общества в целом, и наносят ущерб странам с меньшим размером экономики, которые не могут позволить себе субсидирование.

Субсидии также могут поддерживать деятельность, причиняющую вред общественным интересам и оказывающую негативное воздействие на окружающую среду и здоровье людей. Так, по мнению экономистов МВФ, общемировые выбросы углерода можно было бы сократить на 28 процентов, а смертность от загрязнения воздуха — на 46 процентов, если бы директивные органы стран согласились ввести эффективную плату за выбросы углерода взамен субсидий на ископаемое топливо.

Однако особенно серьезными являются последствия субсидий для торговых отношений. Во-первых, субсидии могут исказить решения в отношении торговли и инвестиций в других странах. В особенности это касается субсидий, которые содержат дискриминационные положения, такие как требования о том, чтобы в производстве товаров использовались компоненты, полностью или преимущественно изготовленные в данной стране. Например, если страна А предоставляет зачет налога покупателям приборов, все компоненты которых произведены в этой стране, возможен ряд неэффективных результатов: производители могут перестроить цепочки поставок, отдавая приоритет отечественным партнерам, иностранные производители могут перенести производство в страну А, а потребители страны А могут начать отдавать необоснованное предпочтение приборам отечественного производства.

Во-вторых, субсидии ослабляют положительное влияние прошлых переговоров по вопросам тарифов и доступа на рынки, проводившихся в рамках подготовки региональных и многосторонних соглашений. Чаще всего это происходит, когда субсидии нивелируют улучшения в отношении доступа на рынок, достигнутые в результате снижения тарифов. Со временем эта ситуация может усилить представления о несправедливости торговли и снизить общественную поддержку торговли.

В-третьих, субсидии могут вызвать у стран — торговых партнеров представление о том, что принимающее их правительство поощряет нечестную конкуренцию, и побудить их ответить тем же. Дополним приведенный выше пример: если страна В, основной торговый партнер страны А, определит, что ее отечественная промышленность по производству приборов терпит ущерб от дешевого импорта приборов, субсидируемых страной А, она может ввести компенсационные пошлины, чтобы нейтрализовать воздействие субсидий. Страна В также может субсидировать собственное производство приборов и ввести меры, аналогичные мерам, действующим в стране А. Такая реакция может подтолкнуть страну А к ответным мерам и привести к эскалации войны субсидий.

Могут ли помочь международные правила?

Принятые Всемирной торговой организацией (ВТО) Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам (сокращенно — соглашение СКМ) и Соглашение по сельскому хозяйству обеспечивают эффективную основу для регулирования субсидий, влияющих на торговлю товарами. Так, в соглашении СКМ приводится определение субсидий, в том числе запрещенных субсидий (например, экспортных субсидий и субсидий, предоставляемых на условии использования местных материалов) и таких субсидий, действие которых может быть оспорено в связи с неблагоприятным воздействием на другую страну. Соглашение также содержит требование об уведомлении ВТО в случае введения определенных субсидий и устанавливает процедуры в отношении односторонних и мно-

госторонних средств защиты, в том числе использования компенсационных мер и урегулирования споров в рамках ВТО.

Однако Соглашение СКМ имеет ряд важных недостатков. Основная проблема заключается в том, что некоторые формы государственных интервенций, в том числе субсидии, предоставляемые государственным предприятиям, и субсидии, предоставляемые государственными предприятиями, не учитываются автоматически как «субсидии» в действующем определении ВТО. Такие интервенции могут включать предоставление льготного финансирования земли или оборудования государственным предприятиям, производящим товары, предназначенные для экспорта. Некоторые страны, обеспокоенные вопросом применения правил субсидирования к государственным предприятиям, включили в принятые за последнее время торговые соглашения меры по ограничению действий, оказывающих искажающее воздействие на рынок. К таким соглашениям относятся Всеобъемлющее и прогрессивное соглашение о Транстихоокеанском партнерстве и соглашение между США, Мексикой и Канадой. Кроме того, страны не всегда уведомляют ВТО о введении субсидий. Это приводит к отсутствию прозрачности и вызывает недоверие.

Однако одних лишь правил недостаточно. Недостаток информации затрудняет принятие директивными органами обоснованных решений об использовании субсидий. Например, не проводится комплексный анализ субсидий и их воздействия. На международном уровне предлагается слишком мало рекомендаций о том, как можно улучшить субсидирование и как свести к минимуму негативные трансграничные вторичные эффекты. В отсутствие этой информации директивные органы стран вынуждены полагаться на ограниченные возможности имеющихся инструментов.

Можно ли остановить войну субсидий?

Текущая ситуация представляет серьезные трудности. С 2010 года число споров по вопросам субсидий и расследований в отношении компенсационных пошлин в ВТО неуклонно растет. Поскольку государственные органы наращивают объемы субсидий, соперничество между правительствами крупных стран, основанное на принятии ответных мер, вероятно, будет продолжаться.

Но, возможно, из этой опасной ситуации есть выход. В недавно опубликованном совместном докладе «Subsidies, Trade, and International Cooperation» («Субсидии, торговля и международное сотрудничество»), подготовленном четырьмя международными организациями, включая МВФ, предлагаются способы повышения прозрачности, проведения более качественного анализа и укрепления сотрудничества в целях совершенствования проработки субсидий и ограничения их негативных последствий. Сотрудничество и взаимопонимание помогут значительно снизить напряженность и внести столь необходимую открытость и предсказуемость в мировую торговлю. **ФР**

ЭЛИЗАБЕТ ВАН ХЕВЕЛЕН — экономист Департамента по вопросам стратегии, политики и анализа МВФ.