

# «Эрозия преференций»: повод для беспокойства?

Небольшое число уязвимых стран, зависящих от нескольких видов товаров, подвергается наибольшему риску при потере торговых преференций

Катерина Александраки

**В** АВГУСТЕ 2004 ГОДА 147 государств-членов Всемирной торговой организации (ВТО) утвердили рамочное соглашение, придавшее новый импульс многосторонним торговым переговорам в рамках раунда, начатого в Дохе — импульс, ослабший после провала переговоров в Канкуне годом ранее. Это соглашение также заложило новую основу обсуждений относительно распределения выгод от либерализации торговли и придало актуальность вопросу о принятии коррективных мер политики, необходимых для максимизации этих выгод при одновременной минимизации издержек.

Хотя большинство стран признают преимущества устранения остающихся барьеров для торговли, некоторые, в основном наименее развитые страны (НРС) и ряд малых островных государств Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона (АКТ), относятся к этому настороженно. Для того чтобы их обеспокоенность была отражена в окончательном тексте документов данного раунда переговоров, НРС и страны АКТ объединили усилия, сформировав Группу 90 (Г-90).

Один из главных вопросов повестки дня заключается в том, что большинство стран Группы 90 уже пользуются правом беспопытного экспорта товаров на такие основные рынки, как Европейский союз (ЕС) и Соединенные Штаты, в контексте механизмов преференций, призванных способствовать росту экспорта и экономическому развитию бедных стран. Это означает, что они практически не выиграют от расширения доступа к рынкам на глобальном уровне. Еще важнее то, что устранение торговых барьеров на многосторонней основе уменьшит ценовые преимущества, обеспечиваемые преференциями, и подвергнут страны, экспорт которых зависит от этих преимуществ, жестокой конкуренции со стороны более эффективных с точки зрения затрат поставщиков.

Поэтому неудивительно, что проблема «эрозии преференций» стала препятствием на пути к завершению раунда, начатого в Дохе. Группа 90 призвала к принятию мер (включая компенсационные и другие механизмы), таких как меры по стимулированию экспорта; техническая и финансовая помощь в улучшении инфраструктуры, повышении производительности и диверсификации, а также разработке систем, обеспечивающих соответствие техническим и санитарным нормам; и менее строгое применение этих норм к экспорту из стран Группы 90. Кроме того, Группа призвала членов ВТО не принимать меры, которые могли бы еще больше ослабить преференции, чтобы те, кто пользуется ими, торгуя ограниченным ассортиментом товаров, продолжали получать выгоду от «справедливой» доли мирового рынка.

«Эрозия преференций» возможна также вне многостороннего контекста, например, когда экспортные партнеры отменяют преференции, увеличивают число стран-бенефициаров, или в одностороннем порядке понижают

тарифы в рамках режима наибольшего благоприятствования без соразмерного понижения преференциальных тарифов. Именно в связи с последним страны АКТ возражали против недавних планов ЕС по реформированию своих режимов в отношении импорта бананов и сахара — планов, предусматривающих постепенное упразднение высоких торговых барьеров для этих видов продукции.

Сколько же стран, и насколько сильно, может пострадать в результате «эрозии преференций»? В ходе недавнего исследования мы попытались количественно измерить «стоимость» преференций и оценить последствия их сокращения для стран со средними доходами, то есть стран с валовым национальным доходом на душу населения от 766 до 9385 долларов США, согласно определению Всемирного банка. Наши заключения, основанные на простом анализе в ситуации частичного равновесия, показывают, что в целом эти последствия, вероятно, будут незначительными, и основные проблемы будет испытывать небольшая группа стран-бенефициаров — в основном малые островные государства, зависящие от еще меньшего количества видов продукции (сахара, бананов и, в гораздо меньшей степени, текстиля). Сравнительно меньшее значение текстиля обусловлено тем, что в своем исследовании мы не учитывали потенциальные последствия истечения срока действия квот на текстиль в конце 2004 года в соответствии с Соглашением по текстилю и одежде, а рассматривали только выгоды от понижения тарифов для пользующихся преференциями экспортеров текстиля.

Аналогичные результаты были изложены в более ранней работе Арвинда Субраманьяна, посвященной в основном странам с низкими доходами, а именно выводами о том, что «эрозия преференций» существенно повлияет лишь на небольшое число стран, сильно зависящих от узкого ассортимента товаров (в первую очередь табака, текстиля, продуктов рыболовства и какао). Поэтому любое решение должно быть четко ориентировано на страны и сектора, подверженные риску.

## Количественное измерение уязвимости

Что делает страны уязвимыми по отношению к «эрозии преференций»? Уязвимость возникает в связи с определенным сочетанием факторов, включая зависимость экспорта от партнеров, предоставляющих преференции, размеры преференций, на которые страна имеет право, концентрацию экспортных товаров и использование преференций. Другими важными факторами являются стабильность экономической ситуации в стране и макроэкономическое значение секторов, зависящих от преференций.

Степень уязвимости по отношению к «эрозии преференций» повышается по мере усиления зависимости экспорта от стран, предоставляющих преференции. Примерно одна пятая стран со средними доходами направляет более 75 процентов своего экспорта в ЕС, Канаду, Соединенные Штаты и



Японию — группу стран, известную под названием «большая четверка». В то же время эти страны со средними доходами имеют право доступа к рынку на весьма преференциальных условиях. Треть остальных стран со средними доходами экспортирует в страны «большой четверки» от 50 до 75 процентов товаров, хотя для некоторых из этих стран преференции не столь значительны, как для стран первой группы.

Чем выше стоимость преференций, тем больше может потерять страна-бенефициар в результате их «эрозии». Эту стоимость можно измерить количественно, рассчитав «маржу преференций» — процент, на который взвешенная по объему внешней торговли средняя удельная цена, по которой пользующаяся преференциями страна продает конкретный вид продукции, превышает цену, получаемую экспортером в рамках режима наибольшего благоприятствования, в связи с правом первой на пользование преференциальным механизмом. Примеры таких преференциальных механизмов включают Соглашение Котону между ЕС и странами АКТ, принятый США Закон об экономическом росте и создании возможностей в Африке, принятая Японией Общая система преференций и соглашения о свободной торговле со странами «большой четверки», такие как

Североамериканское соглашение о свободной торговле или соглашения, заключенные Европейско-средиземноморской ассоциацией.

В рамках этих режимов торговые преференции могут предоставляться в виде понижения тарифов, увеличения квот, применения менее строгих правил определения страны происхождения, определяющих объем дешевых иностранных ресурсов, которые могут быть использованы в производстве, с тем чтобы соответствующие товары могли удовлетворять критериям доступа к преференциальному торговому режиму. Поскольку преференции могут принимать форму не только пониженных тарифов, маржа преференций в рамках конкретного механизма не будет одинаковой для всех производителей и будет зависеть от структуры рынка и функции издержек производителей: для более эффективных производителей маржа преференций будет ниже, поскольку они имеют возможность экспортировать больше товаров на мировые рынки на конкурентной основе по менее высоким ценам в соответствии с режимом наибольшего благоприятствования.

Концепция «маржи преференций» предоставила четкий инструмент ранжирования стран по степени их уязвимости к «эрозии преференций». Кроме того, она позволила, исходя из набора конкретных допущений, упростить определение «эрозии преференций» как снижения средней удельной цены продукции получателя преференций на рынке данного партнера в результате либерализации импорта этим партнером в рамках режима наибольшего благоприятствования.

Два из этих допущений заключались в том, что преференциальные механизмы используются полностью в отношении всех соответствующих критериям категорий товаров, и что всю выгоду от преференциального доступа

получает экспортер. Оба эти допущения важны, поскольку они определяют цену, получаемую экспортером за свою продукцию. Например, если преференции используются не полностью, скажем, из-за отсутствия информации о том или ином механизме или ограниченности административных возможностей для применения строгих правил определения страны происхождения, средняя цена в расчете на единицу продукции будет ниже, чем если бы преференции использовались полностью. Это, как правило, ведет к сокращению маржи преференций, которыми пользуется страна.

Мы также предположили, что зависимость объема экспорта от изменения цен является постоянной величиной. Это — весьма упрощенное представление о действительности, которое может привести к недооценке потенциальных издержек «эрозии преференций» для страны. Причина в том, что, если учесть, например, постоянные издержки, государственные субсидии, негибкость внутренних цен и ограниченность земельных ресурсов, то объем производства, вероятно, будет существенно зависеть от цен. В некоторых случаях, особенно на малых рынках, дискретное понижение цен в результате «эрозии преференций» может вызвать закрытие ключевых предприятий сектора, что приведет к более существенному

сокращению экспорта, чем прогнозировалось в нашей простой межстрановой модели.

Наконец, мы предположили, что изменения в режиме торговой политики стран, предоставляющих преференции, не приводят к изменению мировых цен. Как правило, это условие не выполняется, особенно в случае крупных стран. В зависимости от эластичности импорта каждого вида товаров, понижение тарифов должно повысить спрос на них и, таким образом, оказать повышательное давление на мировые цены. Это в определенной степени уравновесило бы снижение цен, по которым получатели преференций продают свою продукцию в результате сокращения маржи преференций. В то же время степень повышения цен может зависеть также от эластичности предложения товаров более эффективными производителями и от уровня конкуренции на мировых рынках.

### Наиболее уязвимые

Какие страны оказались бы наиболее уязвимыми при потере преференций? Результаты нашего анализа показывают, что преференции имеют большое значение для целого ряда стран, особенно для малых островных государств (см. рис. 1). В частности, шесть стран со средними доходами — Маврикий, Сент-Люсия, Белиз, Сент-Китс и Невис, Гайана и Фиджи — получают преференции, которые увеличивают стоимость их экспорта не менее чем на одну четверть. Поразительно, насколько огромное значение имеют преференции для стран, экспортирующих сахар и бананы. Взятые вместе, эти два вида продукции составляют три четверти от стоимости преференций, получаемых крупнейшими бенефициарами. Текстиль и одежда занимают (с большим отрывом) третье место, а доли других товаров в среднем незначительны.

Приняв условное допущение о сокращении маржи преференций каждой страны на 40 процентов в результате либерализации торговли странами «большой четверки» в рамках режима наибольшего благоприятствования, мы оценили воздействие «эрозии преференций» на доходы от экспорта. Результаты показывают, что в нескольких странах они могут существенно снизиться, даже если изменения цен не окажут значительного воздействия на объем экспорта (см. рис. 2). Результаты будут иными в той мере, в которой фактическое сокращение маржи преференций каждой страны отличается от предполагаемых 40 процентов после достижения окончательных итогов торговых переговоров. В любом случае весьма маловероятно, что любая корректировка тарифов в рамках режима наибольшего благоприятствования, а значит, и «эрозия преференций», произойдет внезапно. В реалистических сценариях тарифы будут корректироваться постепенно в течение многих лет, и воздействие этой корректировки на экспорт получателей преференций в любой отдельно взятый год будет гораздо меньше.

Неудивительно, что, располагая значительной маржой преференций, Маврикий является страной, наиболее уязвимой по отношению к этой «эрозии», прежде всего из-за весьма преференциальных условий, на которых он экспортирует сахар

в ЕС. Сент-Люсия — еще один пример страны, в которой основными причинами уязвимости являются значительная доля экспорта бананов в общем объеме экспорта, а также глубина преференций, получаемых этой страной от ЕС. Фактически преференции, действующие в отношении экспорта сахара и бананов, являются основной причиной уязвимости 10 наиболее подверженных риску стран, за исключением Сейшельских Островов, чья уязвимость связана с преференциальным доступом рыбопродуктов на рынок ЕС.

То, насколько сильный шок, которому подвергается экспорт товаров, может перерасти в значительный макроэкономический шок, зависит от уязвимости макроэкономической ситуации в стране в более широком контексте, связанной, например, с высоким коэффициентом отношения долга к ВВП или факторами, ограничивающими гибкость рынков труда и политики валютного курса. Хотя теоретически правительства могли бы реагировать на подобные шоки, например, предоставляя трансферты пострадавшим секторам экономики, на практике политика увеличения бюджетных расходов может оказаться неприемлемой, если она ведет к увеличению и без того уже чрезмерно высокого отношения долга к ВВП. В сущности, в странах, которые наиболее уязвимы по отношению к «эрозии преференций», таких как Доминика, Сент-Китс и Невис и Ямайка, отношение долга к ВВП превышает 100 процентов, а на Сейшельских Островах и в Гайане валовой долг почти в два раза превышает ВВП. Негибкость политики валютного курса в некоторых из этих стран также может накладывать определенные ограничения.

### Предлагаемые меры

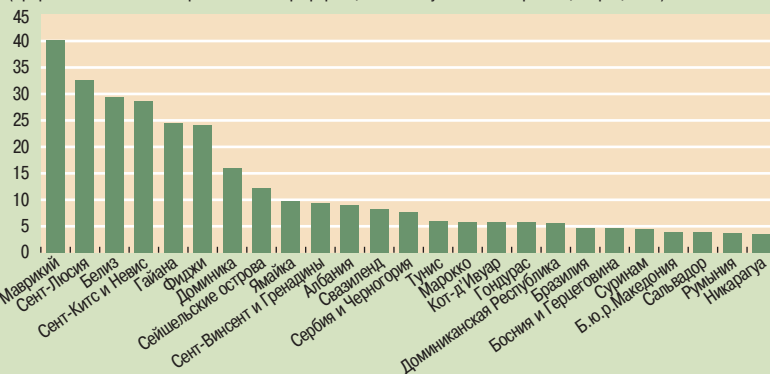
Есть ли у стран Группы 90 основания бить тревогу? Наше исследование показывает, что есть, но с оговоркой: рассматриваемая проблема относится к небольшому числу стран, зависящих от еще меньшего количества товаров. Поэтому ответные меры политики следует сосредоточить именно на этих странах и секторах, уделяя особое внимание изменениям в режимах, применяемых ЕС и США в отношении конкретных видов продукции, таких как сахар, бананы или рыбопродук-

Рисунок 1

### Преференциальный статус

Для шести стран преференции увеличивают стоимость их экспорта более чем на 20 процентов.

(прирост стоимости экспорта в связи с преференциальными условиями торговли, в процентах)



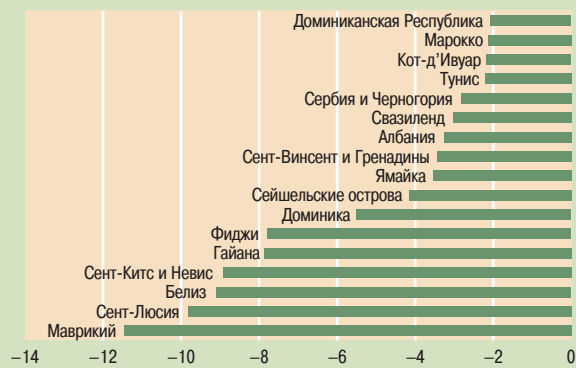
Источник: расчеты автора.

Рисунок 2

### Островные государства несут наибольшие потери

В нескольких странах со средними доходами уменьшение маржи преференций на 40 процентов может привести к значительному сокращению доходов от экспорта.

(сокращение доходов от экспорта, в процентах)



Источник: расчеты автора.

ты, независимо от того, происходят ли эти изменения в контексте процесса многосторонней либерализации.

Разработчикам политики необходимо также взвесить преимущества и недостатки различных видов поддержки наиболее уязвимых стран. Предложения, выдвинутые различными заинтересованными сторонами, включают создание фонда помощи пострадавшим бенефициарам для финансирования корректировки в частном и государственном секторе, в частности, в таких областях, как инфраструктура и развитие потенциала, содействие развитию малых и средних предприятий и разработка систем социальной защиты. В своих исследованиях, посвященных малым уязвимым странам, Секретариат Содружества призвал к применению к этим странам менее строгих стандартов в торговле и более либеральных правил определения страны происхождения, исключением из положений раунда, начатого в Дохе, относительно субсидирования экспорта и разработке инициатив финансирования с целью компенсации сокращения экспорта в результате «эрозии преференций».

Со своей стороны, МВФ утвердил в апреле 2004 года новую политику финансирования — механизм торговой интеграции (ТИМ), целью которого является предоставление дополнительных гарантий странам, испытывающим непредвиденные затруднения в области платежного баланса в результате либерализации торговли третьими странами в рамках режима наибольшего благоприятствования, причем одной из возможных причин таких затруднений может быть «эрозия преференций».

Идея о том, что к особо уязвимым, наименее развитым странам следует относиться с учетом их специфических условий, получила определенную поддержку в ВТО. Однако попытки дальнейшей сегментации государств-членов (более подробной, чем их деление на «развивающиеся страны» и «наименее развитые страны») до сих пор оказывались безуспешными. Сегментацию можно было бы обосновать тем, что многие страны Группы 90 являются малыми островными государствами, страдающими от потерь в результате увеличения масштабов производства, ограниченной инфраструктуры и сильной подверженности отрицательным экзогенным шокам, и неочевидно, в каких из этих стран могло бы

начаться развитие более конкурентоспособных альтернативных отраслей.

Однако целесообразность предоставления этим странам постоянных преференций путем полного устранения всех торговых барьеров для их экспорта вызывает сомнения по целому ряду причин. Во-первых, исследования, посвященные экономическим выгодам и издержкам механизмов преференций для самих стран-получателей пока не позволяют сделать однозначные выводы. Официальным основанием односторонних преференций является содействие экономическому развитию, основанному на росте экспорта, однако имеется мало эмпирических подтверждений успешности такого подхода. Более того, существуют серьезные издержки, в том числе искажение стимулов в распределении ресурсов, факторы, препятствующие либерализации торговли, и административное бремя, связанное с документацией и правилами определения страны происхождения. Кроме того, предоставление преференций на неограниченный срок лишь отсрочит решение проблемы и останется камнем преткновения в процессе дальнейшей многосторонней либерализации в будущем.

Во-вторых, предоставление преференций конкретной группе развивающихся стран обычно происходит за счет других развивающихся стран, которые не имеют столь же беспрепятственного доступа к рынкам. Например, Гондурас и Эквадор сталкиваются с гораздо более высокими торговыми барьерами для экспорта бананов в страны ЕС, чем страны АКТ, для которых созданы весьма благоприятные условия доступа к этим рынкам в рамках Соглашения Котону. Это вызывает сомнение относительно целесообразности торговых преференций, поскольку не существует причин, по которым в процессе содействия развитию к бедным странам должен применяться дифференцированный подход в зависимости от страны происхождения экспорта.

В будущем всем сторонам необходимо будет предпринять определенные действия. В тексте июльского рамочного соглашения ВТО прямо говорится об «эрозии преференций», и эта эрозия признается проблемой, которую необходимо решить в ходе раунда переговоров, начатого в Дохе. Однако варианты решения этой проблемы не должны выходить за рамки системы, основанной на правилах и не допускающей дискриминации, а конечной целью должна быть интеграция всех участников в глобальную экономику. Столь же важно ускорение либерализации торговли более сильными развивающимися странами, поскольку это откроет новые возможности для торговли между странами Юга, потенциал которой пока еще в значительной степени не задействован. Это будет способствовать смягчению отрицательного воздействия «эрозии преференций» на уязвимые страны благодаря расширению рыночных возможностей этих стран и улучшению их условий торговли в результате увеличения мирового спроса. ■

*Катерина Александряки — экономист Департамента разработки и анализа политики МВФ. Настоящая статья основана на исследовании "The Impact of Preference Erosion on Middle-Income Developing Countries" («Влияние эрозии преференций на развивающиеся страны со средними доходами»), Рабочий документ МВФ 04/169 (Вашингтон), проведенном автором совместно с Хансом Петером Ланкесом.*