



Автовозы в Бразилии.

Превратить **ВТО** в организацию, в большей степени способствующую развитию

Бернард Хукман

Как помочь интеграции развивающихся стран в глобальную торговую систему

НА МЕЖДУНАРОДНЫХ торговых переговорах постоянно возникает противоречие между попытками ввести определенные общеприменимые правила и установить некоторые исключения, в частности, для развивающихся стран. Всемирная торговая организация (ВТО) стремится урегулировать это противоречие с помощью так называемого особого и дифференцированного режима (ОДР). В рамках ОДР страны с высокими доходами предоставляют преференциальный доступ к своим рынкам, право ограниченного применения принципа взаимности при ведении торговых переговоров исходя из «задач развития» и большую свободу в корректировке

торговой политики. Основной посылкой является то, что промышленности развивающихся стран в течение определенного времени будет требоваться поддержка как на внутренних рынках (в виде протекционизма), так и на внешних экспортных рынках (в виде преференций).

Однако ОДР вызывает разногласия. Многие экономисты считают, что существующий «пакет» ОДР не приносит большой пользы: преференции имеют ограниченную ценность для большинства развивающихся стран в силу установленных исключений, предъявляемых условий, не связанных с торговлей, и ограниченного потенциала предложения, в то время как неприменение принципа взаим-

ности и недостаточно строгое соблюдение правил в отношении торговых барьеров препятствует их более быстрой интеграции в мировую экономику (поскольку сохранение протекционизма не способствует экспорту и повышению производительности). Другие экономисты утверждают, что преференции необходимы, так как промышленно развитые страны неизменно ограничивали потенциал торговой системы как фактора развития, сохраняя высокие барьеры для экспорта из развивающихся стран, и что богатые страны исторически вмешивались в работу торговой системы, что в настоящее время пытается сдерживать ВТО. Таким образом, ОДР необходим для обеспечения развивающимся странам тех же условий.

Ограничительная торговая политика может способствовать развитию отечественной промышленности. Однако для того чтобы промышленность стала эффективной, она должна иметь возможность приобретать производственные ресурсы у наиболее конкурентоспособных поставщиков, а также быть конкурентоспособной на рынках производимой ею продукции. Каковы бы ни были мнения сторон об эффективности торговой политики как способа поддержки отечественной промышленности, и теория, и практика говорят о том, что для достижения этого торговые барьеры должны быть со временем снижены. Поскольку ВТО создан механизм, при помощи которого страны могут договариваться о снижении торговых барьеров, ее можно рассматривать как организацию, способствующую развитию.

Тогда в чем же суть проблемы с точки зрения развития? В-первых, в основе деятельности ВТО лежат соображения меркантилизма: стремление государств-членов улучшить свои условия торговли путем расширения доступа на рынки других государств-членов. **В центре внимания оказываются не благосостояние или перспективы развития государств-членов, не выработка «оптимальной» политики, а способы реализации национальной политики за счет других стран.** Например, могут существовать основания для выплаты субсидий (в условиях неэффективного рынка), даже если они наносят ущерб другим странам.

Во-вторых, **сфера деятельности ВТО все больше выходит за рамки торговой политики.** Применение (или неприменение) мер регулирования может иметь веское экономическое обоснование, даже если они негативно сказываются на других странах. Примером служит защита прав интеллектуальной собственности — ограниченное правоприменение может быть наилучшим решением для бедных стран (см. вставку 1). Применение механизмов регулирования может также требовать высоких и асимметричных затрат, причем эти затраты несоразмерно более тяжелым бременем ложатся на более бедные страны. Введение более протяженного переходного периода — базового инструмента, принятого Уругвайским раундом, — не является адекватной мерой.

В-третьих, **мало усилий предпринимается для определения условий, в которых конкретные соглашения ВТО могут принести выгоду, а также того, выполняются ли эти условия.** Не существует также механизма мониторинга эффективности мер политики, утвержденных положениями ОДР, или определения альтернативных мер (включая оказание помощи на цели развития), которые могут быть более эффективными в достижении целей бедной страны. Возвращаясь к примеру с субсидиями и предположив, что определенное вмешательство обосновано, субсидии или налоги обычно являются более эффективным средством, чем торговые барьеры, для решения проблем, вызванных внешними факторами, но прави-

тельства могут не иметь потенциала для их применения, что приводит к проведению ими торговой политики, создающей большие диспропорции (и издержки).

Наконец, **традиционный ОДР привел к значительной дискриминации между развивающимися странами,** побуждает страны, пользующиеся преференциями, препятствовать либерализации, и отрицательно сказывается на стабильности и предсказуемости торговой политики.

Подход к ОДР, применяемый в настоящее время в ВТО, таков, что основное внимание уделяется подробному обсуждению правил и исключений, дающих право не соблюдать условия конкретных соглашений. Примером служит выдвинутое на Дохском раунде предложение предоставить развивающимся странам право объявлять особую продукцию и вводить особые защитные процедуры для сельскохозяйственной продукции. При таком подходе бедным странам придется в каждом конкретном случае определять, какие из положений могут быть выгодными для них. Не всегда ясно, в чем заключаются такие положения, а возможности договориться с развитыми странами по таким предложениям ограничиваются меркантильными расчетами: страны думают в первую очередь не о том, целесообразно ли предложение с точки зрения развития, а о том, какие с ним сопряжены затраты. В настоящей статье предлагается новый подход, который может существенно изменить положение дел как развитых, так и развивающихся стран. Он обеспечит большую поддержку развития со стороны ВТО и более полную интеграцию развивающихся стран в глобальную торговую систему на основе принятия всеми государствами-членами ВТО определенных базовых обязательств, но в то же время позволит более свободно действовать в других областях.

Вставка 1

Камбоджа: спотыкаясь о ТРИПС?

Недавно проведенные исследования на конкретных примерах показали, что большая гибкость в применении правил ВТО может принести значительные выгоды. Одним из примеров является Камбоджа, предпринявшая значительные усилия для принятия законодательства, соответствующего Соглашению по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС), и обучения государственных служащих и представителей частного сектора его применению. Правительство подготовило законопроекты о торговых марках, патентах, авторском праве, коммерческой тайне, нечестной конкуренции и защите разнообразия растительного мира. Были организованы учебные курсы для юристов, судей, сотрудников правоохранительных органов и таможенной службы. Была ускорена разработка законов и нормативных актов, а также опубликованы соответствующие материалы на кхмерском языке.

Хотя значительная часть расходов была оплачена донорами, целесообразность затрат вызывает сомнения, учитывая, что в течение еще многих лет Камбоджа вряд ли станет производителем высоких технологий или фармацевтической продукции. Экономическая цена эффективного контроля за соблюдением прав интеллектуальной собственности действительно может многократно превышать прямые административные затраты и альтернативные издержки привлечения столь значительных людских ресурсов в данную область деятельности. Вопрос о том, были ли эти законы приоритетными с точки зрения развития и смогли бы понесенные расходы выдержать анализ затрат и выгод, который не проводился, так как полное принятие ТРИПС являлось условием вступления в ВТО, остается открытым.

ВТО, ориентированная на развитие

Как торговые соглашения ВТО могут в большей степени способствовать развитию? По всей видимости, такие соглашения должны:

- устранить препятствия торговле продукцией, производимой бедными странами, на внешних рынках;
- снизить барьеры на внутренних рынках, которые ведут к увеличению цен и уменьшению ассортимента товаров и услуг, потребляемых предприятиями и населением; и
- поддерживать принятие дополнительных правил и создание дополнительных институтов, содействующих развитию.

Соображения политэкономии ограничивают возможности достижения первой цели. На меркантилистской бирже ВТО малые бедные страны мало что могут предложить большим странам, чтобы побудить их отказаться от политики, наносящей им ущерб. Отчасти этим были продиктованы положения ОДР о преференциальном доступе на рынки. Многие из беднейших стран до сих пор не имели возможности воспользоваться ОДР для увеличения и диверсификации своего экспорта. Более того, ВТО не обеспечивает выполнение странами обязательств о предоставлении преференций. Они являются лишь обещаниями «из лучших побуждений», которые на практике выливаются во множество оговорок и условий. Достижение второй цели требует проведения внутренних реформ, и здесь возникает вопрос о том, как обеспечить политическую поддержку таких реформ, учитывая бюджетные ограничения, цели промышленной политики и тот факт, что в рамках программ преференций, не основанных на принципе взаимности, экспортеры уже могут пользоваться свободным доступом к основным рынкам. Достижение третьей цели может быть затруднено тем, что установленные правила в большинстве своем разработаны странами с высокими доходами: наглядным примером являются правила ВТО о защите прав интеллектуальной собственности.

Задача заключается в обеспечении гибкости, когда она целесообразна, при одновременном укреплении торговой системы. Одной из важных функций системы должно быть принятие надлежащей политики — отчасти путем усиления прозрачности и уменьшения неуверенности участников торговли в проводимой в отношении них политики. Эта функция торговой системы крайне важна как для развивающихся, так и для развитых стран.

Предлагаемый новый подход

Для того чтобы ВТО в большей степени способствовала развитию, может потребоваться обеспечить три основных условия.

- Первое — безоговорочное принятие развивающимися странами базового набора правил доступа к рынкам, включающих принцип наибольшего благоприятствования (ПНБ), связывание тарифов и обязательства о снижении тарифов в будущем, а также признание ими в принципе всей совокупности правил ВТО.
- Второе — предоставление странам права не выполнять «небазовые» правила ВТО при реализации задач развития в контексте многосторонних консультаций с представителями организаций торговли и развития (доноров, финансовых учреждений) по вопросам эффективности и воздействия соответствующих мер политики. Оценки этих мер должны учитывать их возможное негативное влияние и публиковаться в соответствующих странах в целях повышения подотчетности правительств.

- Третье — отказ от дискриминационных торговых преференций как формы «содействия торговле» и переход к усиленному грантовому финансированию, преимущественно беднейших стран, для наращивания потенциала торгового предложения и повышения конкурентоспособности местных фирм и перераспределения некоторых выгод от либерализации торговли.

Цель должна заключаться *не* в том, чтобы сделать ВТО организацией развития. Это нежелательно, даже если бы это было возможно. Напротив, цель заключается в создании механизма, способствующего большей интеграции развивающихся стран в ВТО.

Вступление в ВТО сходно с заключением договора, имеющего обязательную юридическую силу: обязательства обеспечены правовой санкцией. В этом заключается ценность ВТО — участники торговли испытывают большую уверенность в политике, а правительства знают, что они «покупают», принимая обязательства. Предоставление странам большей свободы в проведении политики — то есть свободы проводить политику, которая в противном случае была бы запрещена многосторонними правилами, — только породит неуверенность и изначально удержало бы основных торговых партнеров от принятия обязательств. Достижение договоренности о том, что определенный базовый набор правил ВТО имеет обязательную силу для всех государств-членов, способствовало бы решению этой проблемы. К нарушителям базовых правил должны были бы приниматься меры в рамках существующих механизмов урегулирования споров.

Собственно набор базовых правил должен быть определен путем переговоров. Возможно, они должны включать принцип прозрачности, РНБ, неприменение квот, связывание всех тарифов и готовность принять обязательства о снижении со временем этих тарифов в контексте торговых переговоров. Почему именно этот набор? Потому что эти правила составляют основополагающие принципы торговой системы и выгодны всем странам, независимо от уровня развития. Если бы они были приняты, многосторонние обязательства в основных областях были бы сильнее. В частности, это положило бы конец предоставлению развитыми странами торговых преференций, не связанных принципом взаимности. Указанные правила обоснованы как системными соображениями (принцип РНБ), так и соображениями развития. Факты свидетельствуют о том, что страны, которые могли воспользоваться торговыми преференциями, уже сделали это, а не воспользовавшиеся страны не могут сделать этого из-за каких-то внутренних проблем. Первоочередная задача заключается в решении этих проблем и отмене мер политики, вносящих нарушения в торговлю и непропорционально и неизбирательно сказывающихся на развивающихся странах. Таким образом, компромисс для принятия базовых принципов развивающимися странами заключается в том, что страны с более высокими доходами увеличивают и постепенно заменяют преференции расширенной помощью на цели развития для усиления торгового потенциала. Другой компромисс состоит в том, что небазовые правила могут применяться в соответствии с механизмом гибкости политики.

Как будет работать механизм гибкости политики?

Дифференцированный подход к развивающимся странам при применении ОДР является одним из больших вопросов в ВТО. Многие развивающиеся страны, находящиеся на более продвинутом этапе развития, возражают против того, чтобы

ОДР применялся только в отношении группы наиболее бедных и уязвимых стран. Важным преимуществом концепции развития, нацеленной непосредственно на создание новых возможностей, является то, что нет необходимости решать, какие страны имеют право на участие. Один из способов заключается в том, что любая развивающаяся страна (которая сама объявит себя развивающейся) может принять участие в процессе, но обязана согласиться на подробный анализ в процессе консультаций потенциальных побочных эффектов для определения того, насколько ее политика может негативно сказаться на других странах. Это обеспечит дифференциацию исходя из фактических обстоятельств, что обсуждается ниже.

Оценка небазовых мер политики. В процессе консультаций оценивается воздействие и эффективность мер политики, не соответствующих основным принципам (небазовых мер). Для этого, прежде всего, необходимо определить такие меры политики. Традиционно это делается в рамках процедуры урегулирования споров, но в случае малых и бедных стран он редко используется. (По существу, это является недостатком существующего положения, при котором бедные страны игнорируются). В настоящее время существует всего два механизма ВТО для выявления несоответствий в политике малых стран: обзор торговой политики и наблюдение в рамках различных комитетов за действием отдельных соглашений. Первый представляет собой важный механизм обеспечения прозрачности, который, по-видимому, недостаточно полно используется, поскольку секретариат не может выражать мнения о соответствии политики принципам ВТО, а ее воздействие на ситуацию в стране и на другие страны не рассматривается. Этот механизм применяется нечасто (каждые шесть лет, а то и реже). Комитеты ВТО, занимающиеся конкретными соглашениями, следят в основном за имплементирующим законодательством (и изменениями в нем) и его применением, и вопросы экономического обоснования или эффективности политики не являются главными. Более того, как правило, основное внимание уделяется крупным рынкам.

Одним из способов получения большего объема информации о результатах политики, проводимой развивающимися странами, могло бы стать увязывание новой концептуальной основы развития с расширенным обзором торговой политики. Для того чтобы определить, способствуют ли используемые инструменты достижению целей развития и существуют ли инструменты, которые приносят меньше искажений в режим торговли, неизбежно требуются субъективные оценки последовательности и необходимости дополнительных реформ и инвестиций. Эти оценки должны делаться соответствующими правительствами, но они могут также учитывать мнения других государств-членов, организаций развития и финансовых учреждений. Участие последних необходимо и желательно по ряду причин. Во-первых, они могут предоставлять рекомендации по вопросам политики, поскольку имеют на то полномочия, они работают в странах и обладают соответствующим опытом и возможностями. Во-вторых, эти организации, как правило, играют ведущую роль в разработке и финансировании проектов и программ в развивающихся странах. ВТО не следует вторгаться в сферу разработки и финансирования проектов.

Важным преимуществом предлагаемого механизма является то, что он может способствовать улучшению связи между организациями развития и торговыми кругами, для определения того, в каких случаях необходима помощь организаций

развития и в каких ситуациях правила ВТО могут быть не оптимальными. В любом случае в этом процессе за столом переговоров должны присутствовать представители организаций развития. Первый вариант Интегрированной системы технической помощи наименее развитым странам в области торговли, принятый на министерском совещании ВТО в 1996 году в Сингапуре, показал, что инициативы, с которыми выступают министры торговли, обречены на неудачу, если они не скоординированы с организациями развития, к которым будут обращены просьбы о помощи, и со странами, которые будут получать помощь (и если они по-настоящему не заинтересованы в этих инициативах).

При этом, если охватить механизмом мониторинга все государства-члены ВТО и все соответствующие международные организации развития, он, вероятно, не будет эффективным. Возможен вариант использования в качестве основы усовершенствованной Интегрированной системы, которая после ее переосмысления и переработки в 2000 году являет собой уникальный пример международного сотрудничества в области торговли (см. вставку 2). Если охватить ею не только наименее развитые страны, то состав участвующих учреждений и доноров во многом совпадет с составом участников любого возможного диалога по вопросам политики, касающимся торговли.

Признание побочного эффекта. Вопрос о том, не ведет ли проводимая политика к существенным финансовым издержкам для других стран, равно как и определение возможных мер политики, ведущих к меньшим искажениям в торговле, должен относиться к кругу ведения процесса консультаций. Например, как уже отмечалось, экономическая теория говорит о том, что субсидии являются более эффективным инструментом преодоления неэффективности рынка, чем меры торговой политики. Если жесткие бюджетные лимиты в развивающейся стране не позволяют использовать (временное) субсидирование, то ей может быть оказана помощь на цели развития, если стороны признают, что она не в состоянии решить проблему неэффективности рынка. Подобные условия

Вставка 2

Модель Интегрированной системы

Интегрированная система технической помощи наименее развитым странам в области торговли — не совсем удачное название для модели будущего сотрудничества. Однако она является хорошей основой для развития диалога по вопросам торговой политики. Она объединяет ключевые многосторонние учреждения, занимающиеся вопросами развития торговли, с донорами и странами-получателями помощи. Более 40 наименее развитых стран уже обратилось за помощью в рамках этой системы.

Основная цель — интегрировать вопросы торговли в общую программу развития страны и обеспечить соответствие мер по стабилизации и наращиванию потенциала целям торговой политики и их приоритизацию согласно другим потребностям в помощи на цели развития. Хотя Интегрированная система способствовала лучшему пониманию вопросов торговли в наименее развитых странах, многие страны нуждаются в дополнительных ресурсах на реализацию рекомендаций стратегий торговой интеграции.

Интегрированной системой руководит Координационный комитет, члены которого ротируются и в котором представлены шесть многосторонних учреждений, доноров и стран-получателей помощи. Кроме того, действует межведомственная рабочая группа, которая занимается вопросами диагностики и последующих действий.

помощи могут также помочь в определении заслуживающего доверия механизма перехода к следующему этапу действий, что крайне важно для предотвращения ситуации, когда помощь должна оказываться бесконечно долго, и исключения попыток извлечь личную выгоду.

Урегулирование споров. Хотя определение воздействия и эффективности конкретных мер политики, не соответствующих базовым правилам ВТО, должно способствовать повышению прозрачности и усилению подотчетности правительств, такие меры могут причинять существенный ущерб другим членам ВТО. Если они также являются развивающимися странами, то по сути гибкость политики для одних будет оплачиваться другими. Это вновь указывает на то, как важно находить инструменты политики, ведущие к меньшим искажениям в торговле, для реализации целей правительства. Если таких инструментов не существует или они не принимаются, страны в конечном итоге имеют возможность задействовать стандартное средство защиты в ВТО — процедуру урегулирования споров.

Крупные развивающиеся страны скорее могут воздействовать своей политикой на торговых партнеров, будь то развитые или развивающиеся страны. Это показывает, что предложенная выше оценка потенциального воздействия может стать эффективным средством дифференциации стран при определении того, насколько гибко им может быть разрешено проводить свою политику исходя из задач развития. Воздействие политики малой страны на крупные государства-члены ВТО по определению будет незначительным, но может оказаться достаточно существенным для другого малого государства. Поэтому механизм развития должен не подменять собою механизм урегулирования споров, а дополнять его. По сути, развивающимся странам будет предоставлено освобождение от обязательств, только если их политика не оказывает существенного отрицательного воздействия на другие страны, причем допустимый предел такого воздействия на страны с более высокими доходами будет выше.

Наращивание потенциала. Предлагаемый механизм должен также способствовать решению проблемы ограниченного потенциала предложения в бедных странах, и не просто выявлять существующие трудности, но предусматривать выделение дополнительных средств на эти цели. В частности, можно рассмотреть возможность принятия богатыми странами твердого обязательства о передаче развивающимся странам части полученной прибыли от реформы многосторонней торговой системы (в рамках Дохского раунда). Эта прибыль может быть весьма значительной, в зависимости от того, какие обязательства о либерализации системы будут приняты. Например, часть поступлений от тарифов на товары, подлежащих постепенной либерализации, или часть бюджетных ассигнований на сельскохозяйственные субсидии, которые должны быть отменены в соответствии с Дохским соглашением, можно было бы использовать для финансирования мер по наращиванию торгового потенциала развивающихся стран. Использование помощи для решения проблем, сказывающихся на конкурентоспособности, может принести особенно большую пользу в случае малых стран с низкими доходами, которые уже имеют относительно свободный доступ к основным рынкам. При этом следует отметить, что один из важнейших уроков, усвоенных из опыта реализации Всемирным банком проектов и программ в этой области (и большинстве других областей), заключается в том, что решающими условиями, обеспечивающими принятие конкретных и целенаправленных мер по дальнейшему устранению факторов,

ограничивающих возможности для увеличения объема торговли, являются ответственность, инициативность и решимость высшего руководства страны в процессе подготовки и реализации этих проектов и программ. Как уже отмечалось, предлагаемый механизм мог бы стимулировать страны к принятию таких обязательств в контексте общих стратегий сокращения бедности.

Насколько это целесообразно?

Имеет ли смысл создание механизма, который позволил бы отдельным странам иметь более гибкую политику, учитывая всю его сложность? Потенциальные выгоды от вышеизложенного подхода являются значительными. Развитые страны редко возбуждают разбирательство с малыми развивающимися странами, учитывая малый размер их экономики. Это говорит о том, что механизм, допускающий гибкость политики, не так уж необходим, хотя сам по себе этот факт свидетельствует о том, что требуются определенные изменения: более активный диалог с бедными странами по вопросам их торговой политики был бы полезен. Другими важными изменениями были бы принятие базовых принципов всеми развивающимися странами, включая РНБ и, следовательно, (постепенная) отмена торговых преференций, а также безусловное согласие стран с высокими доходами уделять больше внимания целям политики развивающихся стран и серьезно подойти к вопросам наращивания их потенциала предложения в рамках механизма, подобного расширенной Интегрированной системе.

Однако важным преимуществом ВТО является то, что эта организация имеет узкую специализацию: она занимается только вопросами торговли. В других международных организациях дело обстоит иначе. Создав форум для *конструктивного* взаимодействия, а не соперничества между странами, можно многое сделать для придания большего веса вопросам торговли во внутренних дискуссиях в развивающихся странах. Кроме того, появилось бы больше информации о результатах использования существующих инструментов политики, что является необходимым условием разработки более эффективной политики, а те, кто принимает решения, анализировали бы меры политики и инвестиции, имеющие отношение к торговле. Хотя затраты людских ресурсов, несомненно, возрастут, значительная часть необходимой работы может быть проделана в контексте мероприятий и диагностического анализа в рамках Интегрированной системы.

Резюмируя вышесказанное, необходимо принять принципиальное решение относительно аспектов развития торговых соглашений. Это решение выходит за рамки ВТО, оно касается региональных торговых соглашений между Севером и Югом. В этой области присутствует аналогичная напряженность, и асимметрия возможностей и размеров стран проявляется с еще большей силой, чем в рамках ВТО. Можно рассмотреть возможность использования механизма, подобного вышепредложенному, в контексте региональных торговых соглашений, например, соглашений об экономическом партнерстве, которые ЕС разрабатывает со странами Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона. ■

Бернард Хукман — старший советник Исследовательской группы по вопросам развития Всемирного банка и приглашенный профессор Группы мировой экономики Парижского института политических исследований.