



Почему перспективы торговых переговоров

не представляются обнадеживающими

Адитья Матту и Арвинд Субраманьян

НЕСМОТЯ НА определенный новый импульс, придаваемый в последнее время Дохскому раунду, прогресс в переговорах разочаровывает, и его можно охарактеризовать как «шаг вперед, шаг назад». Если его удастся завершить, мир станет намного лучше, особенно если поверить в то, что предполагаемая выгода от либерализации торговли, которую принесет Дохский раунд, достигнет 500 млрд долл. США. Однако добиться содержательного исхода Дохского раунда будет не просто. Активных сторонников либерализации торговли стало меньше, а оборонительные позиции промышленно развитых стран только упрочились.

Нет сомнений в том, что как в промышленно развитых, так и развивающихся странах, существует значительный потенциал для либерализации. Более того, система Всемирной торговой организации (ВТО) и связанные с ней раунды торговых переговоров создают институциональную основу для реализации этого потенциала. Основой служит взаимное открытие рынков: внутривнутриполитические трудности, обусловленные либерализацией импорта, компенсируются внутривнутриполитическими выгодами от расширения доступа к рынкам для экспортеров. Однако в настоящее время этим трудно воспользоваться.

Достижение договоренностей между промышленно развитыми и развивающимися странами об открытии рынков все более затрудняется. Во-первых, экспортеры в промышленно развитых странах все с меньшим энтузиазмом относятся к многосторонней торговой системе как способу получения доступа к желаемым рынкам. Во-вторых, промышленно развитым странам становится все труднее сдерживать собственных сторонников протекционизма, которые препятствуют предоставлению развивающимся странам более широкого доступа к их внутренним рынкам. По иронии судьбы данное снижение интереса к либерализации совпало по времени с очевидным стремлением (по крайней мере) крупных развивающихся стран вести серьезные переговоры.

Снижение интереса частного сектора

Исторически движущей силой многосторонней либерализации торговли были корпоративные интересы, особенно в США и Европе, обусловленные стремлением получить доступ на иностранные рынки. Первые раунды либерализации

торговли под эгидой предшественника ВТО — Генерального соглашения о тарифах и торговле (ГАТТ) — проводились под давлением частного сектора США, ощущавшего угрозу от изменения направления торговых потоков вследствие формирования и последующего расширения Европейского экономического сообщества, как оно тогда называлось. Стремясь расширить объем продаж и повысить свою рентабельность в период тяжелой экономической ситуации 1980-х годов, компании сектора услуг США и европейских стран — особенно заинтересованные в защите прав интеллектуальной собственности — обеспечили значительный прогресс Уругвайского раунда (1986–1994 годы).

ВТО представлялся наилучшим механизмом реализации существующих интересов частных секторов промышленно развитых стран, стремящихся к открытию рынков продукции обрабатывающей промышленности в развивающихся странах, особенно крупных развивающихся странах, в которых сохраняются высокие барьеры. Однако Дохский раунд, начатый в 2001 году для решения проблемы недовольства развивающихся стран глобализацией и многосторонней торговой системой, постоянно испытывал недостаток интереса со стороны частного сектора. Попытки превратить Дохский раунд в раунд «развития» неизменно затмевали главную проблему почти полного отсутствия на переговорах корпоративного сектора промышленно развитых стран. Его отсутствие было обусловлено интересным сочетанием успехов в проведении односторонней либерализации торговли и оборонительной позиции на многостороннем уровне, которую заняли страны.

Многие развивающиеся страны, приняв рекомендации в области политики «Вашингтонского консенсуса», в одностороннем порядке демонтировали свои торговые барьеры, обычно по настоянию Всемирного банка и МВФ. С начала 1980-х годов были устранены количественные ограничения и существенно снижены тарифные барьеры. Поскольку это происходило вне рамок ВТО, промышленно развитым странам не было необходимости вести переговоры в ВТО о доступе на новые рынки, который их фирмы получали без каких-либо издержек. Таким образом, процессы в ВТО оказались «жертвой» успеха Всемирного банка и МВФ.

Страны продолжают снижать барьеры для торговли и инвестиций не только в одностороннем порядке, но все в большей степени в контексте региональных торговых со-

глашений. Однако региональная интеграция, будучи лишь в небольшой степени связанной нормами ВТО, может вести к сокращению поля деятельности — и интереса частного сектора — в области достижения соглашений на многостороннем уровне. Системное влияние региональных соглашений на многосторонние переговоры по существу может быть негативным, поскольку страны, входящие в региональные соглашения, могут быть на практике менее заинтересованными в широкой либерализации в рамках ВТО, так как она будет подрывать их взаимные торговые преференции на основных экспортных рынках. Проведенные недавно расчеты на базе моделей показывают, что Мексика, например, пострадает в случае успешного завершения Дохского раунда.

Услуги представляют собой сферу, в которой возможности повышения благосостояния на национальном и глобальном уровнях только начинают реализовываться. Несмотря на значительную одностороннюю либерализацию, большинство стран пока не спешит вступать в многосторонние переговоры. Одна из причин заключается в трудности проведения широких нормативно-законодательных преобразований, требуемых для открытия рынков услуг в контексте международных торговых переговоров. Более того, возможности для взаимных уступок в секторе услуг значительно ограничиваются нежеланием промышленно развитых стран обсуждать большую открытость в областях, в которых развивающиеся страны имеют сравнительные преимущества, в частности в предоставлении услуг за счет перемещения трудовых ресурсов.

В целом слабая и не до конца разработанная система правил, регулирующих торговлю услугами, является свидетельством общих низких результатов в данной области, равно как и минимального уровня обязательств по либерализации, взятых на себя различными странами. Расхождения между фактическими режимами регулирования и уровнем принятых обязательств часто остаются значительными. В результате частный сектор делает вывод о неэффективности — и очевидной медлительности — многосторонней системы в обеспечении реального открытия рынков услуг во всем мире.

Это ощущение еще более усиливается в силу растущего несоответствия между сокращением жизненных циклов продукции, с которым фирмы сталкиваются на глобальных рынках, и удлинением переговорного цикла, которое приходится выдерживать правительствам. Стремительный технический прогресс оказал огромное влияние на такие ключевые сектора, как телекоммуникации, транспорт и финансы. Однако если многосторонняя реакция будет оставаться медленной и тяжелой, энтузиазм частного сектора еще больше угаснет. Неправильные пути обеспечения доступа на рынки и внедрения стандартов — равно как региональные межправительственные инициативы — окажутся в этом случае более привлекательной альтернативой.

Даже в сфере прав интеллектуальной собственности интересы корпораций стран Севера не сосредоточены на Дохском раунде. Многие их цели были достигнуты в ходе Уругвайского раунда. Остальные задачи в области повышения стандартов защиты прав интеллектуальной собственности решаются региональными методами, которые позволили добиться определенных успехов. Например, в рамках региональных соглашений, заключенных США с Вьетнамом, Иорданием и Марокко, эти страны взяли на себя обязательства, выходящие за рамки соглашения ВТО о связанных с торговлей аспектах прав интеллектуальной собственности (ТРИПС), и согласились на защиту фармацевтической продукции и результатов тестирования, использованных для получения разрешений

регулирующих органов на производство такой продукции. В целом это привело к укреплению монопольных позиций держателей патентов и снижению конкурентоспособности производителей непатентованных средств.

Укрепление оборонительных позиций стран Севера

Со времени Уругвайского раунда стало еще более очевидно, что для достижения любой договоренности на многосторонней арене необходимо удовлетворить требования крупных развивающихся стран об открытии рынков стран Севера. С вхождением крупных развивающихся стран в число важных участников мировой торговли система ВТО должна все в большей мере учитывать их приоритеты в отношении доступа на рынки. Каковы эти приоритеты и способны ли страны Севера пойти навстречу?

Страны Юга, учитывая их сравнительные преимущества, стремятся получить доступ на рынки по четырем направлениям: сельское хозяйство, текстиль, мобильность рабочей силы и международные поставки услуг. Открытие рынков по каждому направлению связано со своими политическими проблемами. В сфере сельского хозяйства и текстиля — двух традиционно наиболее защищенных секторах США, Европейского союза (ЕС), Японии и Канады — политической сложности хорошо известны. Фермерские круги во Франции и производители одежды в США в течение многих лет оказывали невероятно действенное сопротивление либерализации. Однако по различным причинам они испытывают (или вскоре испытают) резкое изменение ситуации.

Расширение границ ЕС с вхождением в него новых стран из Восточной Европы и других регионов и последовавшее за этим давление на бюджет создает необходимость снижения субсидий. Отмена квот на рынке одежды США в соответствии с договоренностями Уругвайского раунда приведет к тому, что национальные фирмы столкнутся с более высокой конкуренцией. Оба явления, по существу, являются предопределенными. ЕС может представить сокращение субсидий как потенциальную уступку и постараться получить ответные уступки от своих торговых партнеров. Однако в мире, где бюджетные трудности не являются закрытой информацией, а участники торговых переговоров далеки от наивности, реальные встречные уступки удастся получить лишь в том случае, если ЕС в своих реформах пойдет дальше и без того неизбежных преобразований. В период таких изменений маловероятно, что будут достигнуты значительные успехи в удовлетворении стремления развивающихся стран достичь дальнейшей либерализации сельского хозяйства в ЕС и текстильной промышленности в США. Насколько серьезные обязательства могут взять на себя промышленно развитые страны в ходе Дохского раунда?

В переговорах по сфере услуг сложным вопросом всегда была мобильность рабочей силы, однако в настоящее время неясными видятся даже перспективы открытости международной торговли услугами. Некоторые развивающиеся страны, такие как Египет, Индия, Филиппины и Шри-Ланка, глубоко заинтересованы в мобильности квалифицированной рабочей силы, в то время как большинство развивающихся стран — в мобильности неквалифицированной рабочей силы. Несмотря на огромные взаимные выгоды, которые могут быть получены от большей мобильности рабочей силы, в иммиграционной политике пока наблюдаются лишь крайне ограниченные уступки. Если же учесть, что традиционные политические трудности усугубляются новой болезнью терроризма, достижение большей открытости представляется сомнительным.

На промышленно развитые страны приходится более трех четвертей всей международной торговли услугами. Однако за последние десять лет экспорт деловых услуг 20 развивающихся стран — в частности, Бразилии, Коста-Рики, Израиля и Индии — ежегодно увеличивался более чем на 15 процентов. Этот рост и выдача за границу подрядов на услуги вызывают глубокую обеспокоенность многих промышленно развитых стран — они начинают терять собственные сравнительные преимущества в сфере услуг. В будущем США и другие страны, возможно, еще осознают все упущенные ими выгоды, что подтолкнет их к принятию более разумной стратегии. Однако на настоящий момент промышленно развитые страны не только не стремятся к большей открытости в других странах, но даже и не пытаются закрепить существующий уровень открытости международной торговли.

Развивающиеся страны, напротив, демонстрируют новую готовность к взаимодействию. Некоторые крупные развивающиеся страны, как представляется, проявляют растущую готовность пойти на серьезную либерализацию в контексте ВТО ранее защищенных подсекторов обрабатывающей промышленности и сферы услуг, при условии что их партнеры из числа промышленно развитых стран будут готовы на ответные шаги. Например, страны Латинской Америки готовы к дальнейшему открытию своих финансовых секторов и сферы телекоммуникаций в обмен на значимые уступки со стороны США и ЕС в области сельского хозяйства. Аналогичным образом, если бы вопрос о мобильности рабочей силы серьезно стоял на повестке дня, такие страны, как Индия и Филиппины, вполне могли бы пойти на снижение торговых барьеров.

Не слишком ли мы упрощаем ситуацию? Известно, что развивающиеся страны, такие как Бразилия и Индия, всегда тормозили развитие многосторонней системы. Этим странам может быть по-прежнему трудно согласиться на многостороннюю либерализацию услуг, что ставит их перед необходимостью проведения соответствующих преобразований в сфере регулирования и иных внутренних реформ. Однако сложившаяся ситуация — и это вселяет в нас оптимизм — отличается тем, что данные страны убеждены в необходимости собственных реформ, и они понимают, что внутренние реформы политически будет легче осуществить, если они будут подкреплены открытием рынков за границей. Данные развивающиеся страны заинтересованы в расширении доступа к рынкам не только для экспорта своей сельскохозяйственной продукции и трудоемких услуг, но, что принципиально важно, для обоснования дальнейших внутренних реформ.

Осмелимся на предсказание

Если наш анализ верен, перспективы значимых достижений на Дохском раунде не представляются обнадеживающими. Мы опасаемся того, что будет согласован ограниченный набор уступок, основанных главным образом на имеющихся достижениях, таких как снижение субсидий в сельском хозяйстве ЕС и укрепление уже проведенных реформ в сфере услуг в развивающихся странах (придание им «обязательной силы»), и это будет торжественно представлено в качестве успеха Дохского раунда.

Слишком цинично? Десять лет назад был «успешно» завершен Уругвайский раунд, который, по оценкам, должен был привести к заметному росту мирового благосостояния. Однако заложенные в модели предпосылки в отношении либерализации не соответствовали фактическим результатам раунда. Модели строились исходя из предположений существенной либерализации промышленно развитыми и развиваю-

щимися странами их сельского хозяйства и обрабатывающей промышленности. Однако для многих развивающихся стран «либерализация», причисленная к успехам раунда, была условной и даже иллюзорной. Дополнительная либерализация была очень небольшой — и в сельском хозяйстве, и в обрабатывающей промышленности развивающиеся страны согласились ограничить тарифы на уровне, который часто превышал фактические ставки.

В случае промышленно развитых стран реальная либерализация приняла форму отмены квот, но сверх этого мало что было достигнуто. В области сельского хозяйства страны установили тарифы на очень высоком уровне, чтобы компенсировать отмену квот («грязная тарификация»). Снижение тарифов было условным из-за манипуляций, когда в качестве базисного брался какой-нибудь год до начала одностороннего снижения тарифов. Кроме того, для удобства в моделях не учитывались соглашения об интеллектуальной собственности, которые уменьшили бы оценочный прирост благосостояния, особенно в случае развивающихся стран.

Мы не утверждаем, что в 1990-е годы не было никакой либерализации. Мы также не говорим, что не имеет смысла фиксировать уже осуществленные реформы. Мы только хотим сказать, что положительные результаты раунда были утированы, а его издержки принижены. По сути Уругвайский раунд свелся к тому, что промышленно развитые страны отменили квоты на одежду в обмен на усиление защиты интеллектуальной собственности в развивающихся странах. Остальное было не столь важным. Хотя рамочные соглашения по сфере услуг и тарифам на сельскохозяйственную продукцию заложили основу для дальнейшей либерализации, они были представлены как значительно большие достижения. Теперь настало время посмотреть, какие результаты принесут эти рамочные соглашения с точки зрения реальной либерализации.

Мы специально поделились своими опасениями, чтобы предупредить об опасности того, что вновь будет иметь место сильнейшее давление с целью создать иллюзию успешных переговоров якобы в интересах развития. Существуют почти непреодолимые препятствия проведению содержательного раунда на благо развития. В случае промышленно развитых стран необходимо, в частности: понизить тарифы на текстиль, несмотря на то что их промышленность еще не оправилась от отмены квот; сократить тарифы на сельскохозяйственную продукцию, в то время как фермеры пытаются приспособиться к уменьшению субсидий на производство; обеспечить большую мобильность рабочей силы, при том что терроризм поставил под сомнение иммиграционную политику; и сохранить открытость международной торговли услугами, в то время как резкий рост подрядов вызывает глубокую тревогу в отношении ситуации с занятостью. Перед развивающимися странами стоит сложная задача использовать ВТО для проведения значимой и беспрецедентной либерализации торговли товарами и услугами.

Настало время мобилизовать политическую волю на решение этих задач. Если нам этого не удастся, то, когда улягутся страсти вокруг Дохского раунда, необходимо будет честно подойти к его оценке, используя четкое мерило реально полученной либерализации. ■

*Адितья Матту — ведущий экономист в Группе экономики развития и исследований Всемирного банка.
Арвинд Субраманиян — начальник отдела Исследовательского департамента МВФ.*