

# Почему малым развивающимся странам следует участвовать в глобальной системе торговли?

## 3 Три точки зрения на вопрос, вызвавший острые дебаты на Дохском раунде

В последние несколько лет развивающиеся страны, особенно самые малые и наиболее уязвимые, проявляют растущее беспокойство по поводу расширения своего участия в глобальной системе торговли, опасаясь, что не смогут выдержать давления со стороны продукции богатых стран или более дешевых конкурентов. Чтобы пролить некоторый свет на эти опасения, являющиеся основным фактором, сдерживающим прогресс многосторонних торговых переговоров в Дохе, «Ф&Р» обратился к трем экспертам по данному вопросу. Рубенс Рикуперо, бывший Генеральный секретарь Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), подчеркивает, что необходимы практические инициативы для преодоления развивающимися странами боязни последствий либерализации. Файзел Исмаил, глава делегации Южной Африки во Всемирной торговой организации (ВТО), указывает на необходимость уделять особое внимание самым малым государствам-членам. Наконец, Сок Сипхана, Государственный секретарь Камбоджи по торговле, отмечает, что решением проблемы является открытость, а не изоляция, указывая, что Камбодже удалось обернуть правила ВТО себе во благо.

### 1 Прежде всего, необходимо преодолеть страх

*Рубенс Рикуперо*

Поставленный вопрос можно перефразировать следующим образом: «Почему малые развивающиеся страны опасаются многосторонних торговых переговоров»? Указывая на страх как центральный элемент проблемы, мы не занимаем негативной позиции, а лишь признаем существующее положение дел. Страх действительно является главным объяснением того, почему малые развивающиеся страны не хотят участвовать в многосторонней торговой системе. Страх не всегда является иррациональным или необъяснимым. Если он обусловлен реальной опасностью, бесполезно думать, что его устранят научные доводы о теоретических выгодах открытой торговли.

Необходимо рассмотреть и устранить реальные причины страха. В случае торговых переговоров их можно свести к трем общим видам:

- страх неправильно понять стоящие вопросы и не иметь достаточных навыков и ресурсов для эффективного участия в сложной игре переговоров;
- страх конкретных негативных последствий переговоров: потери рабочих мест, преференциальных льгот и продовольственной безопасности, ухудшения условий торговли для чистых импортеров продовольствия и дополнительных затрат на внедрение сложных правоприменительных систем, например, связанных с обеспечением прав интеллектуальной собственности; и
- страх оказаться неконкурентоспособными по качеству, цене и ассортименту продукции.

### Отсутствие навыков

Первый вид страха можно преодолеть только путем систематической работы по подготовке квалифицированных кадров для участия в переговорах и анализа выгод и недостатков принятия развивающимися странами определенных положений. Развитие переговорного потенциала должно значительно превзойти рамки традиционной концепции технического сотрудничества в целях разъяснения сути торговых соглашений и предоставления технических рекомендаций по конкретным вопросам. Как мы и предполагали в ЮНКТАД, принимая в 1996 году инициативу «Позитивной повестки дня торговых переговоров», конечная цель должна быть более масштабной. Она заключается в обеспечении возможностей для стран формулировать собственную переговорную стратегию, исходя из их потенциальных конкурентных преимуществ и способности поставлять определенную продукцию. Такого рода работой занимается несколько учреждений. В числе организаций, добившихся наилучших результатов, по крайней мере с точки зрения концептуального планирования, — межведомственная «Интегрированная система технической помощи наименее развитым странам в области торговли» (подробнее см. вставку на стр.17). Однако реализации данного проекта препятствуют сложности с мобилизацией финансирования. Поэтому, возможно, имеет смысл сделать техническое сотрудничество в области торговли неотъемлемым и обязательным условием будущих переговоров.

### Неопределенность последствий

Для преодоления страха понести ущерб в определенных областях требуется в каждом отдельном случае принятие конкретных и практических инициатив, таких как весьма отрядное решение МВФ оказать финансовую поддержку странам, серьезно пострадавшим от сокращения преференциальных льгот. Существуют и другие предложения аналогичного характера, например совместная инициатива ЮНКТАД и Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН для решения проблем стран, являющихся чистыми импортерами продовольствия. Во всех случаях, когда обсуждаемое соглашение приведет к существенному увеличению административных издержек для развивающихся стран, — как это имеет место в случае соглашения ВТО о правах интеллектуальной собственности, — это должно учитываться в общем балансе издержек и выгод. Кроме того, сроки реализации и переходные периоды должны учитывать имеющиеся финансовые и людские ресурсы в соответствующих странах.

В данной второй категории факторов, вызывающих беспокойство, страх потери рабочих мест, вероятно, является наиболее серьезным ввиду возможного дестабилизирующего социального эффекта. Эту проблему не следует недооценивать или преуменьшать, поскольку существует множество свидетельств кратко- или среднесрочных нарушений структуры занятости в странах Африки и Латинской Америки, которые стали осуществлять быструю либерализацию торговли без введения соответствующих дополнительных мер социальной защиты. В качестве примера можно привести Соединенные Штаты, где со времен президента Джона Ф. Кеннеди, то есть более 40 лет, действует закон об урегулировании внешне-торговых эффектов, выполняющий функции дополняющего инструмента при ведении важных торговых переговоров. Согласно последнему варианту закона, принятому в 2002 году одновременно с созданием Агентства по содействию развитию торговли, выделены миллионы долларов на цели переподготовки, обучения, медицинского страхования и пенсионного обеспечения. Если самая конкурентоспособная страна мира считает урегулирование внешнеторговых эффектов неотъемлемой частью либерализации торговли, не имеет ли смысла международному сообществу предусмотреть создание аналогичной программы многосторонней помощи странам, которые не располагают собственными ресурсами для этого?

### Проблемы конкурентоспособности

Наконец, существует страх негативных последствий на стороне предложения. В случае многих малых развивающихся стран основную долю экспорта по-прежнему составляют один, два или три товара, например, кофе, какао, хлопок, сахар, пальмовое масло или нефть. Эти страны очень трудно убедить в том, что они могут выиграть от переговоров, которые почти совсем или совсем не связаны с вопросами, вызывающими их основную обеспокоенность, — перепроизводство, сильные колебания цен и дальнейшее уменьшение доли конечной цены, достающейся производителю. Странам, находящимся в этой ситуации, необходимо прежде всего диверсифицировать и укрепить свои производственные сектора путем осуществления инвестиций и совершенствования технологий и методов управления. Примерами стран, которые добились успехов, являются Камбоджа, Лесото и Маврикий. Как только стране удастся улучшить структуру производства,

она самостоятельно естественным и объяснимым образом начинает проявлять интерес к торговым переговорам.

Многие, если не все, факторы страха можно преодолеть, подкрепив основные торговые переговоры исследованиями социальных последствий их вероятных результатов для малых и уязвимых развивающихся стран. Сегодня никому не придет в голову начать проект строительства инфраструктуры без оценки его вероятных экологических последствий. Почему бы не принять такой же подход к социальной оценке последствий либерализации торговли? При его сбалансированном и ответственном применении данный новый подход может стать мощным инструментом преодоления боязни переговоров, формирования доверия к торговой системе и углубления интеграции в нее малых развивающихся стран. ■

*Рубенс Рикуперо, бывший министр финансов Бразилии, был пятым генеральным секретарем ЮНКТАД с 1995 по 2004 год.*

## 2

### Для либерализации требуется помощь

*Файзел Исмаил*

С самого начала Дохского раунда члены ВТО ведут дискуссию о том, как решить поднятые развивающимися странами многочисленные сложные вопросы в области торговли и развития. Эти вопросы осложняются изменениями характера глобальной интеграции развивающихся стран со времени завершения Уругвайского раунда. Некоторые развивающиеся страны начинают успешно интегрироваться в мировую экономику и существенно повысили свою долю на мировых рынках, другие государства — особенно малые страны — все чаще оказываются в стороне от основных процессов, и их доля на мировом рынке сокращается.

Такое изменение ситуации в мире побудило некоторые развивающиеся страны требовать особых условий в свете их потребностей в области развития. Однако до сих пор не наблюдается существенного прогресса в решении вопроса о так называемом в торговых кругах особом дифференциальном режиме.

### Новый подход

Чтобы добиться успеха в данном направлении на переговорах в Дохе требуется новый концептуальный подход. Я хотел бы предложить стратегию, включающую в себя следующие четыре элемента.

1) **Финансовая помощь.** Несколько проведенных исследований показывает, что, хотя успешное завершение Дохского раунда торговых переговоров позволит вывести из состояния бедности не менее 140 миллионов человек — и добиться интеграции развивающихся стран в мировую экономику, — торговые реформы должны быть подкреплены мерами в странах с низкими доходами, призванными поддержать процесс адаптации и обеспечить активную реакцию со стороны предложения. Однако развивающимся странам для осуществления этих мер потребуется значительная дополнительная финансовая помощь со стороны развитых стран. История экономического развития в Европе дает некоторые полезные сведения

о предпринимавшихся в прошлом мерах по интеграции торговли. План Маршалла после Второй мировой войны был отчасти продиктован стремлением «нейтрализовать силы, навсегда отторгавшие Европу от многосторонней торговли» (Foreman-Peck, 1983). Интеграции в Европе способствовала экономическая помощь, предоставленная более бедным странам и регионам (Tsoukalis, 2003).

Из каких источников поступают необходимые средства? Одним из них могут быть средства, возвращаемые в процесс преобразований сторонами, которые выиграют от Дохского раунда, — как показывают исследования, в выигрыше окажутся и развитые, и развивающиеся страны, но наибольшие выгоды придется на развитые страны. Выгоды получают как потребители, так и производители, что приведет к сильному росту налоговых доходов многих государств. Небольшая доля этих средств может быть направлена на оказание помощи странам с низкими доходами в покрытии издержек, связанных с адаптацией и формированием необходимого потенциала.

2) **Укрепление потенциала.** Многие развивающиеся страны указывают, что их доступу на рынки развитых стран будут препятствовать высокие издержки, связанные с выполнением гигиенических норм и технических стандартов. ВТО признала необходимость решить проблему ограниченного потенциала развивающихся стран и взяла на себя обязательства предоставить расширенную техническую помощь и содействие для укрепления потенциала, с тем чтобы повысить действенное участие этих стран в переговорах, способствовать выполнению ими правил ВТО, а также гигиенических норм и технических стандартов и обеспечить им возможности для адаптации и диверсификации экономики.

3) **Факторы уязвимости.** Развивающиеся страны извлекут значительную выгоду из масштабного снижения тарифов и сельскохозяйственных субсидий. Однако важно также признать, что в результате глобальной либерализации некоторые из них серьезно пострадают от снижения экономической стоимости их преференциального доступа на рынки развитых стран. Политикам необходимо будет решить проблему ожидаемого сокращения государственных доходов, повышения расходов на импорт продовольствия и необходимости адаптации и диверсификации экономики, но ее требуется решить таким образом, чтобы не усилились существующие искажения на мировых рынках и не произошло закрепления уровня протекционизма в развитых странах.

4) **Дополнительная свобода в проведении мер политики.** В переговорах о доступе на рынки в сфере сельского хозяйства развивающиеся страны выступают за повышение уровня защиты и увеличение их свободы для проведения мер адаптации в отношении особой продукции, исходя из критериев безопасности продуктов питания, гарантий минимального прожиточного уровня и развития сельских районов. Любое предоставление дополнительной свободы в проведении мер политики должно идти параллельно с повышением развивающимися странами степени связанности (или фиксации) своих тарифов, с тем чтобы добиться выгод за счет дисциплины, создаваемой системой на базе правил, и не привести к их дальнейшему обособлению.

Большая гибкость правил ВТО необходима также многим развивающимся странам, которым требуется большая свобода в применении некоторых инструментов торговой политики для углубления своего экономического развития. Какие возможности существуют для мониторинга гибкости в рамках

ВТО? Может быть создан механизм многостороннего мониторинга для определения случаев, в которых правила ВТО нецелесообразны и требуется их большая гибкость ввиду стоящих задач развития (см. статью Бернарда Хукмана в настоящем выпуске). Результатом станет создание системы ВТО, более благоприятствующей развитию этих стран.

### Резюме

Принятие подхода, состоящего из четырех указанных элементов, для решения задач развивающихся стран в рамках глобальной системы торговли, позволит существенно адаптировать правила ВТО к целям развития малых развивающихся стран и обеспечить успешное завершение Дохского раунда. ■

*Файзел Исмаил вошел в новое демократическое правительство Южной Африки в 1994 году и вел переговоры по вопросам торговли с Европейским союзом, Сообществом стран юга Африки по вопросам развития, Таможенным союзом стран юга Африки, рядом двусторонних торговых партнеров и ВТО. В мае 2002 года он вошел в состав миссии Южной Африки в Женеве.*

*Литература:*

Foreman-Peck, James, 1983, "A History of the World Economy" (Totowa, New Jersey: Barnes & Noble).

Tsoukalis, Loukas, 2003, "What Kind of Europe?" (Oxford: Oxford University Press).

# 3

## Камбоджа: пути назад нет

Сок Сипхана

Вступление Камбоджи в ВТО в октябре 2004 года ознаменовало собой реинтеграцию в глобальную систему торговли. Она восстановила отношения с МВФ и Всемирным банком более десяти лет назад, а в 1999 году вступила в Ассоциацию государств Юго-Восточной Азии. Присоединение к ВТО стало последним шагом в восстановлении членства Камбоджи в основных региональных и международных организациях, регулирующих международные экономические отношения.

Как и ее торговые партнеры, Камбоджа рассматривает свое участие в многосторонней торговой системе как средство интеграции в мировую экономику и максимизации выгод от международной торговли. Однако скептики выражали сомнения в том, что членство в ВТО действительно выгодно Камбодже. Они утверждают, что 30 наименее развитым странам-членам ВТО не удастся обеспечить такие условия торговли, которые соответствовали бы их потребностям в развитии. Учитывая длительность и сложность процедур вступления, они выражают удивление тем, что столь многие страны вообще хотят стать членами ВТО. Вместе с тем бедные страны, такие как Камбоджа, рассматривают вступление в ВТО как необходимое условие для достижения экономического роста. Прасидха Чам, руководитель делегации Камбоджи на переговорах, сказал: «В условиях острой и жесткой глобальной конкуренции выживание нашей страны зависит от того, сможем ли мы своевременно использовать имеющиеся возможности. Мы считаем, что вступление в ВТО представляет собой именно такой случай».



Присоединение к ВТО обеспечило 12-миллионному населению Камбоджи надежный, предсказуемый и недискриминационный доступ на рынки 147 торговых партнеров. Вступление в ВТО привело к тому, что в основу процесса торговых реформ в Камбодже вместо поэтапного подхода была положена система с достаточно подробными правилами политики в области торговли. Это ведет к практическому формированию деловой культуры в Камбодже.

В ходе переговоров о вступлении в ВТО Камбодже удалось достичь всех своих основных целей. Прежде всего, вступление в ВТО позволило Камбодже защитить свою швейную промышленность — основную экспортную отрасль — от квот на экспорт начиная с 2005 года. Безусловно, в процессе вступления была обеспечена и защита занятости. Камбоджа избежала принятия каких-либо обязательств по снижению действующих тарифов и сохранила за собой право предоставлять экспортерам возможность беспощинного импорта сырья и других производственных ресурсов.

Членство в ВТО также может помочь Камбодже улучшить инвестиционный климат путем обеспечения беспрепятственного доступа к иностранным рынкам. Мы занимаемся совершенствованием правовых основ коммерческой деятельности и улучшением инфраструктуры коммерческих услуг. Страна сохранила за собой возможность достаточно гибкого проведения политики в поддержку сельского хозяйства и сможет полностью воспользоваться принятой в Дохе декларацией о правах интеллектуальной собственности, связанных с торговлей, и о здоровье населения. Недавно в Камбодже был принят и обнародован закон, полностью исключающий защиту фармацевтических препаратов патентами до 2016 года, являющегося последним сроком для действия таких ограничений, установленным в Дохской декларации. Это означает, что правительство и население Камбоджи не должны будут платить более высокие цены за лекарства. Таким образом, Камбодже удалось использовать процедуру вступления в ВТО для продвижения и укрепления стратегии своего перспективного развития.

Однако истинное значение этих достижений будет зависеть от последующих событий. Вступление в ВТО еще не гарантирует успеха в мировой торговле. Это инструмент для использования правительством, частным сектором и другими заинтересованными сторонами, создающий определенные возможности и условия безопасности. Это — контракт, требующий выполнения обязательств и позволяющий пользоваться создаваемыми возможностями. Вступление в ВТО открывает новые возможности перед Камбоджой, но не гарантирует, что они автоматически превратятся в преимущество. Для преобразования потенциала в реальность потребуются долгие месяцы и годы большой и трудной работы.

Хотя вступление в ВТО обеспечивает Камбодже доступ на рынки стран-членов на условиях наибольшего благоприятствования, оно также ведет к усилению конкуренции со сторо-

ны иностранных товаров и предприятий как на внутреннем, так и на мировом рынке. Поэтому инвестиционный климат Камбоджи должен быть приведен в соответствие с международными нормами путем устранения препятствий, ставящих ее экспортеров в менее выгодные условия по сравнению с другими экспортерами, конкурирующими на аналогичных рынках.

Основная идея очевидна: Камбоджа выбрала не протекционизм, а конкуренцию. Камбоджу нельзя считать страной, пользующейся выгодами членства в ВТО без того, чтобы вносить свой вклад в общее дело, и потому не имеющей своего веса в переговорах.

В максимальной степени используя полученные ею многочисленные льготы (называемые специальным или дифференциальным режимом) и щедрую техническую помощь в рамках Интегрированной системы, действующей под эгидой ВТО, при поддержке активных мер политики, ориентированных на интеграцию, Камбоджа готова к решению сложных



**Швейная фабрика близ Пном-Пеня.**

задач, которые встанут перед страной в постинтеграционный период.

Чем более открытой и конкурентоспособной будет становиться экономика Камбоджи, тем большие выгоды будут получать экспортеры и импортеры и все граждане страны, а также иностранные инвесторы от правовой защищенности, которая обеспечивается системой торговли, основанной на правилах. Камбоджа пережила два десятилетия экономического эмбарго и изоляции и одно десятилетие интеграции и процветания.

Если у кого-то есть сомнения относительно открытости — им следует попробовать испытать изоляцию. У Камбоджи был такой опыт, и она не хочет возвращаться назад. Вступление в ВТО открыло новую страницу в ее истории. Настало время перевернуть еще одну страницу с верой в ее будущее. ■

*Сок Сипхана — Государственный секретарь Камбоджи по торговле. Руководил переговорами Камбоджи о вступлении в ВТО.*