

Зарождение НОВОЙ СИСТЕМЫ



Известный экономист-международник обеспокоен тем, что мировая торговая система рискует выродиться в ряд региональных соглашений

Джагдиш Бхагвати

УНЫНИЕ сменилось радостным воодушевлением в 1995 году, когда — после восьми лет многосторонних торговых переговоров — Уругвайский раунд был благополучно отменен, и Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) стало Всемирной торговой организацией (ВТО). После неоднократных и несостоятельных политических попыток такой исход событий действительно был поводом для празднования. ГАТТ представляло собой соглашение о снижении тарифов с произвольным набором механизмов, относящихся к торговле, а не международной торговой организацией, которую многие хотели, но не смогли обеспечить как «третий» элемент международной надстройки, разработанной в Бреттон-Вудсе. ВТО появилась на свет как это недостающее учреждение.

Благодаря либерализации торговли послевоенная система многосторонней торговли играла важную роль в достижении процветания и, как следствие, сокращения мировой бедности, так как экономический рост повышает доходы тех, кто живет ниже черты бедности, и создает доходы, которые можно потратить на социальные нужды — здравоохранение и образование, что также помогает улучшить положение малоимущих (Bhagwati and Panagariya, 2013). После продолжительных дискуссий эта связь между торговлей и экономическим ростом, а также, в свою очередь, между ростом и сокращением бедности, в настоящее время является общепризнанной.

Но неспособность завершить раунд многосторонних торговых переговоров, начатых в Дохе, к конечному сроку — ноябрю 2011 года, с одновременным появлением двусторонних и региональных торговых переговоров как варианта, которому отдают предпочтение крупные державы, такие как США и Европейский союз, омрачило будущее многосторонней торговой системы. Бывший декан Слоуновской школы менеджмента Массачусетского технологического института Лестер Тароу на конференции 1989 года в Давосе громко провозгласил, что «ГАТТу пришел конец» — заявление, которое казалось, в лучшем случае, значительно преувеличенным. Сегодня можно спросить: «Пришел ли конец ВТО?»

По мере смещения деятельности в области либерализации торговли от многосторонних торговых переговоров к двусторонним и региональным преференциальным торговым соглашениям перед нами встает вопрос о том, можно ли сохранить роль ВТО. Каковы перспективы мировой торговой системы, вступающей в эту проблемную фазу? И как можно оптимально использовать ситуацию, с которой мы сталкиваемся в настоящее время?

Что произошло с Дохинским раундом?

Дохинский раунд многосторонних торговых переговоров начался в столице Катара в 2001 году в целях проведения крупномасштабной реформы международной торговой системы путем введения более низких торговых барьеров, таких как тарифы, и пересмотренных правил торговли. Страны с развитой экономикой рассматривали его как ответ тем, кто выступал против международного экономического порядка, который включал послевоенную либерализацию торговли. Развивающиеся страны, напротив, были убеждены, что их интересы не принимались во внимание во время торговых переговоров ГАТТ и, в соответствии с так называемой Программой развития, принятой в Дохе, торжественно пообещали не позволить произойти этому в ходе Дохинского раунда.

Вообще-то, по замыслу, ГАТТ должно было склоняться в пользу — а не против — развивающихся стран благодаря положениям о специальных и дифференциальных режимах. Любое снижение тарифов автоматически распространялось на развивающиеся страны, не требуя от них предлагать взаимные торговые уступки. Результатом было то, что, вопреки распространенному утверждению, согласно которому мировая торговая система была несправедливо настроена против развивающихся стран, средние тарифы на продукцию обрабатывающей промышленности в этих странах были выше, чем в странах с развитой экономикой. По иронии судьбы, тот факт, что тарифы в странах с развитой экономикой в целом были ниже для продуктов, представлявших интерес для них самих, и выше — для традиционного экспорта из развивающихся стран, был результатом этого «отсутствия взаимности», которым пользовались развивающиеся страны. Хотя помощь часто предоставляется на безвозмездной основе, в торговле большинство стран настаивает на взаимных уступках. Поэтому в условиях автоматического распространения торговых льгот на развивающиеся страны без необходимости или ожидания взаимных уступок с их стороны страны с развитой экономикой «исправляли» эту

Грузовой поезд в окрестностях Дагетта, штат Калифорния, США.



проблему путем систематического смещения в отборе продуктов: они снижали тарифы только на продукты, представлявшие интерес для них самих. Если бы развивающиеся страны были в состоянии делать взаимные уступки, этот смещение в отборе продуктов по большей части исчезло бы.

Однако, несмотря на это смещение в отборе продуктов, развивающиеся страны выиграли от либерализации торговли странами с развитой экономикой. По мере либерализации и роста процветания стран с развитой экономикой экспортные рынки развивающихся стран также росли. Семь раундов многосторонних торговых переговоров за период между Второй мировой войной и 1986 годом помогли развивающимся странам, которые пользовались преимуществами расширения рынков в результате либерализации торговли странами с развитой экономикой. Ориентированные на внешние рынки страны, такие как Корея и другие страны Восточной Азии, смогли создать растущие рынки за рубежом и демонстрировали выдающиеся темпы роста экспорта и доходов, что, в свою очередь, способствовало чрезвычайному сокращению бедности. Другим странам, например Индии, не удалось этого сделать. Данный контраст подчеркивает идею о том, что внешняя торговля дает странам возможность получать прибыль, но они должны воспользоваться этой возможностью, чтобы выиграть от нее. Часто неспособность достичь этого связана с автаркистской экономической политикой, которая делает зарубежные рынки менее выгодными, чем внутренние.

Однако, в конечном счете, завершению Дохинского раунда в 2011 году препятствовала не основная масса развивающихся



стран. Скорее наоборот, согласованные уступки — так называемый упрощенный («облегченный») вариант Дохинского раунда — были неприемлемы для американских деловых лобби, которые считали, что более успешные развивающиеся страны, такие как Индия (в сельском хозяйстве) и Бразилия (в обрабатывающей промышленности) должны пойти на более серьезные уступки. Им удалось убедить Вашингтон в том, что выгоды были недостаточными, чтобы оправдать принятие этих условий Соединенными Штатами. По мнению многих, такая точка зрения была недалеконвидной. Ведь небольших, политически осуществимых корректировок, таких как уступки в области сельского хозяйства со стороны США и Индии, которые взаимно компенсировались, было бы достаточно, чтобы обеспечить успех Дохинского раунда и его важнейших достижений, в том числе соглашения об отмене сельскохозяйственных экспортных субсидий. В самом деле, многие мировые лидеры, в том числе премьер-министр Австралии Джулия Гиллард, премьер-министр Великобритании Дэвид Кэмерон и канцлер Германии Ангела Меркель настоятельно призывали президента США Барака Обаму завершить Дохинский раунд именно таким образом. (Кэмерон и Меркель в 2010 году даже назначили группу экспертов под совместным председательством первого генерального директора ВТО Питера Сазерленда и меня, чтобы изучить этот вопрос). Но безрезультатно.

Судя по его бездействию в отношении Дохинского раунда, Обама не захотел противостоять американским деловым лобби, которые выступали за новые серьезные уступки со стороны более

крупных развивающихся стран, требуя того, что было названо «полновесным» вариантом Дохинского раунда. Это было практически невыполнимо и потребовало бы серьезных новых переговоров. В конечном итоге такие требования не смогли быть удовлетворены, и Дохинский раунд не был завершён в 2011 году.

Каковы перспективы Дохинского раунда?

Возможны два варианта. Если мы будем относиться к Дохинскому раунду так, как будто он «умер», это причинит ущерб многим правительствам, чьи выгоды от переговоров, пусть и небольшие, пропадут. Такая ситуация несомненно, подразумевала бы конец любых будущих многосторонних торговых переговоров. И это, конечно же, повредило бы ВТО. Или же можно было бы завершить Дохинский раунд на Министерской конференции в Бали в декабре этого года («Ф&Р» пойдет в печать до начала этого события) с минимальным соглашением, таким как упрощение процедур торговли, которое было тщательно изучено Организацией экономического сотрудничества и развития (2013 год). По сравнению с «облегченным» и «полновесным» вариантами Дохинского раунда, я называю этот вариант «облегченным и без кофеина». В этом последнем варианте нет ничего захватывающего, но он является более предпочтительным с точки зрения тех, кто хотел бы минимизировать ущерб для ВТО и многосторонней торговой системы.

Для того чтобы оценить ущерб, который, предположительно, нанесет уничтожение любой перспективы новых многосторонних торговых переговоров, нужно рассматривать ВТО как табурет на трех ножках. Первая «ножка» — это многосторонние торговые переговоры. Раунд, начатый в Дохе, был первым из таких переговоров под эгидой ВТО, тогда как в рамках ГАТТ было проведено семь последовательных раундов. Вторая — это разработка правил, например, установление антидемпинговых норм и правил в отношении субсидий. Третьим компонентом является механизм урегулирования споров, окончательное достижение соглашения 1995 года, завершившего Уругвайский раунд, которое делает разрешение споров обязательными для правительств государств-членов.

Вопрос, стоящий перед нами, заключается в том, какое влияние окажет ослабление — или даже срыв, если Дохинский раунд «умрет», — компонента многосторонних торговых переговоров на два другие компонента. Разработка правил, которая происходила главным образом во время многосторонних торговых переговоров, теперь будет осуществляться автономно или переместится куда-либо еще. Механизм урегулирования споров также будет ослаблен, если спорные вопросы будут решаться на других двусторонних и региональных форумах, вместо ВТО.

Ввиду неспособности завершить Дохинский раунд ущерб многосторонней системе усугублялся значительным нажимом, преимущественно со стороны США (Транстихоокеанское партнерство, или ТТП) и Европейского союза (Трансатлантическое партнерство в области торговли и инвестиций, или ТПТИ), к принятию дискриминационных, преференциальных «региональных» инициатив в области торговли. Тихоокеанский альянс Чили, Колумбии, Мексики и Перу гораздо менее значителен, чем два других.

Через Тихий океан

ТТП, в настоящее время находящееся в своем 19-м раунде переговоров и включающее 12 членов, по существу представляет собой возглавляемую США инициативу, на долю которой приходится от 30 до 40 процентов мировой торговли. На рубеже нового тысячелетия США решили преследовать политику регионализма с Южной Америкой в обход более динамичной Восточной Азии. Страны Восточной Азии были исключены из предложенного Соглашения о свободной торговле стран

Северной и Южной Америки и, как следствие, торговые инициативы Азии обычно не включали США.

По этой причине США пыталась найти способ вернуться к торговле с Восточной Азией. Представление небольших стран, таких как Новая Зеландия, Сингапур и Вьетнам, о том, что Соединенные Штаты создадут противовес внешней политике Ки-

Рассмотрим ряд важных примеров.

«Культурное исключение». Франция хочет пользоваться исключительным режимом с целью сохранения культурного своеобразия страны. Соединенным Штатам никогда не нравилась эта идея, которую они рассматривают как плохо замаскированное требование о протекционизме. Но в действительно-



При урегулировании споров на двусторонних и региональных форумах те, кто не является участниками этих механизмов, но входит в ВТО, должны иметь возможность выражать свои мнения.

тая в Восточной и Южной Азии, позволило США восстановить свое присутствие в этом регионе. То есть ТТП, как очевидно, было инспирировано коммерческими соображениями, а не желанием «сдержать» Китай, как это иногда утверждалось.

Но американские лобби вмешались, выдвинув разнообразные требования, которые имели лишь косвенное отношение к либерализации торговли, и, заботясь о собственных интересах, изобразили эти требования как элементы «торгового соглашения XXI века». Как можно возражать против «современного» торгового соглашения, отвечающего «высоким стандартам»? Например, лоббисты стремились включить в него требования профсоюзов, хотя в настоящее время профсоюзы охватывают лишь 11 процентов рабочей силы США. Попытки включить такие требования натолкнулись на сопротивление влиятельных демократических стран в ВТО, таких как Бразилия и Индия. И хотя требования о защите интеллектуальной собственности были включены в соглашение о связанных с торговлей аспектах прав интеллектуальной собственности в 1995 году (см. «Умная» торговля в настоящем номере *Ф&Р*), ТТП, по сообщениям, стремится получить защиту ВТО, существенно превосходящую ту, которой уже пользуются члены ВТО.

Если принятие этих требований останется необходимым условием для вступления в ТТП, можно с уверенностью ручаться, что это партнерство разделит Азию на ТТП, Китай и Индию. Едва ли это желательно. Правильная политика должна позволять стране присоединиться к ТТП, если она проводит либерализацию своей торговли, без этих побочных, не связанных с торговлей условий и нежелательных требований ВТО. Принятие таких требований не должно быть обязательным условием для вступления в ТТП. Скажем так: если я хочу вступить в гольф-клуб, я должен играть в гольф. Но мне не обязательно ходить в церковь и петь гимны с другими членами клуба.

Трансатлантическое партнерство в области торговли и инвестиций

ТПТИ — торговое соглашение, предложенное президентом США Обамой, председателем Европейского совета Херманом ван Ромпеем и председателем Европейской комиссии Жозе Мануэлем Баррозу в июне 2013 года и в настоящее время обсуждаемое на переговорах между США и Европейским союзом, — сталкивается с совершенно иными проблемами, чем ТТП. Прежде всего, эти два рынка огромны, тогда как ТПП, по существу, было навязано небольшим странам Азии, и лишь затем к участию в нем были приглашены более крупные страны, такие как Япония и Корея. В отличие от ТТП, американские лобби практически не имеют влияния на Европейский союз. И даже в рамках Европейского союза имеются серьезные разногласия по ряду вопросов, что приведет к замедлению переговоров.

сти не только во Франции, а почти в 50 странах мира министры культуры видят необходимость в защите культуры их стран от униформизации (нередко, как оказывается, влияния США). Адекватный ответ — предоставлять «культурное исключение», но настаивать на том, чтобы это делалось при помощи субсидий, а не импортных квот. Субсидируйте Ренуара, но в таком случае пусть он конкурирует со Спилбергом. Защищать французское кино от конкуренции и, как следствие, поощрять его к получению «монопольной ренты» и праздной жизни — совершенно неправильный путь.

Генетически модифицированные продукты питания. И вновь главное различие во мнениях состоит в том, что многие американцы считают технический прогресс решением проблем, тогда как европейцы, как правило, видят в нем источник проблем. Карикатура в моей книге «В защиту глобализации» показывает американского посетителя ресторана, который просит официанта забрать у него безвкусную капусту брокколи и устроить так, чтобы ее генетически модифицировали. К сожалению, возражения критиков, которые называют генетически модифицированные продукты питания «продуктами Франкенштейна», несмотря на заключение Всемирной организации здравоохранения о том, что эти продукты не приносят вреда здоровью человека (WHO, 2010), представляют угрозу для повышения производительности труда в сельском хозяйстве, в том числе во многих бедных странах, граждане которых живут на грани голода. Страх перед неправдоподобным Франкенштейном несет в себе вполне вероятную перспективу смерти с косой.

Налог Тобина. Франция глубоко привержена этому налогу на валютные операции, предложенному лауреатом Нобелевской премии экономистом Джеймсом Тобином в целях снижения изменчивости потоков капитала, тогда как Соединенное Королевство и США всегда были против него. Во Франции многие также рассматривают его просто как способ получения доходов. Другие утверждают, что банки, как очевидно, получают экстренную помощь, тогда как малоимущие не получают никакой поддержки в спасении их идущих ко дну ипотек. Поэтому «потопление» банков в их операциях с потоками капитала представляется высшей справедливостью и блестящей победой пролетариата. Едва ли можно ожидать, что ТПТИ позволит каким-то образом быстро согласовать аргументы различных стран за и против такого налога, если это вообще произойдет.

Задачи на будущее

Экономисты, занимающиеся вопросами международной торговли, в целом согласны с тем, что преференциальные торговые соглашения — бич мировой торговой системы. Значительно расширившаяся торговля промежуточной продукцией, так называемые цепочки создания стоимости — термин, вводящий

в заблуждение, поскольку промежуточные продукты движутся во многих направлениях, в том числе обратном: Франция может импортировать сталь из Японии, но для производства японской стали используются промежуточные продукты со всего мира, в том числе из Франции, и обсуждаемая проблема затрагивает каждый импортируемый промежуточный продукт, — требует скоординированных правил, которых нельзя достичь при помощи двусторонних и региональных соглашений (см. «Добавляя стоимость» в настоящем номере *Ф&Р*).

Действительно, уходящий со своего поста генеральный директор ВТО Паскаль Лами открыто осудил распространение преференциальных торговых соглашений, как и бывший генеральный директор Сазерленд. По иронии судьбы, вашингтонские руководители, которые с давних пор были поборниками принципа многосторонних отношений, полностью переместили свои ориентиры на преференциальные торговые инициативы.

Но разработка и проведение экономической политики должны быть задачей из области теории второго оптимума. Учитывая появление двусторонних и, в особенности, крупных региональных соглашений, какова должна быть роль нового генерального директора ВТО Роберто Азеведо? По моему мнению, она должна заключаться о том, чтобы гарантировать, что в условиях, когда компонент многонациональных торговых переговоров практически разрушен, не допускалось нарушение работы двух других компонентов: разработки правил и разрешения споров. Азеведо должен призывать руководство ТТП и ТПТИ устанавливать правила и регулировать разрешение споров в рамках этих региональных механизмов таким образом, который отражает уроки, полученные на многостороннем

уровне. Разработка правил не должна быть прерогативой этих форумов. Те, кто не является участниками региональных соглашений, не должны исключаться из этой деятельности под тем предлогом, что американские лобби знают, как лучше для всех. Точно так же при урегулировании споров на двусторонних и региональных форумах те, кто не является участниками этих механизмов, но входит в ВТО, должны иметь возможность выражать свои мнения.

Это — громадная задача. Но если Азеведо не сделает ее своим главным приоритетом в новом мире, где многосторонние торговые переговоры, вероятно, исчезли, и преференциальные соглашения являются единственным вариантом, неуклонный распад руководства ВТО будет продолжаться. А это было бы обидно.

Джагдиси Бхагвати — профессор экономики, права и международных отношений в Колумбийском университете и старший научный сотрудник по международной экономике в Совете по внешним связям.

Литература:

Bhagwati, Jagdish, and Arvind Panagariya, 2010, "Wanted: Jubilee 2010: Dismantling Protection," OECD Observer.

—, 2013, Why Growth Matters: How Economic Growth in India Reduced Poverty and the Lessons for Other Developing Countries (New York: Public Affairs).

World Health Organization (WHO), 2010, "20 Questions on Genetically Modified Foods" (Geneva).

Новые публикации МВФ



China's Road to Greater Financial Stability Some Policy Perspectives

edited by Udaibir Das, Jonathan Fiechter, and Tao Sun

China's Road to Greater Financial Stability: Some Policy Perspectives focuses on the key financial policy issues facing China today. The volume draws upon contributions from senior Chinese authorities and academics, as well as staff from the IMF to discuss the financial policy context within China, macroeconomic factors affecting financial stability, and the critical role of financial system oversight. It seeks to improve the understanding of the financial sector policy processes underway and the shifts taking place among China's economic priorities.

© 2013. 242pp. Paperback. ISBN 978-1-61635-406-0 Stock# CRGFEA. Price: \$38



China's Economy in Transition From External to Internal Rebalancing

edited by Anoop Singh, Malbar Nabar, and Papa N'Diaye

This volume looks at various aspects of the rebalancing underway in China. It focuses on three main themes: the reasons for the decline in China's current account and signs of growing domestic imbalances; the implications for China's trading partners; and policy lessons for seeing the process through to achieve a stable, sustainable, and more inclusive transformation of China's growth model.

© 2013. 292pp. Paperback. ISBN 978-1-48430-393-1. Stock# CETEDEA. Price: \$30

Visit eLibrary.imf.org/page/free

I N T E R N A T I O N A L M O N E T A R Y F U N D