



Управляя глобальной торговой системой

Многосторонняя система, являвшаяся основой мировой торговли в течение более чем 50 лет, стоит перед серьезными задачами

Ури Дадуш и Джулия Нильсон

Сборщики кофе в Кении высыпают зерна «Арабика» из ведер.

НЕ означает ли тот факт, что Дохский раунд переговоров Международной торговой организации (ВТО) оказался затянутым и сложным, министерские конференции ВТО сопровождаются разномыслями в переговорных залах и яростными протестами на улицах, а преференциальные торговые соглашения множатся беспрецедентными темпами, что многосторонняя система правил, управлявшая международной торговлей в послевоенный период, изжила свою полезность?

Наши ответ — нет. Однако, как и в случае большей части элементов послевоенной международной архитектуры, прочность многосторонней торговой системы нельзя считать чем-то само собой разумеющимся. Эта система стоит перед важными задачами, в основе которых лежит два момента: возросшая роль развивающихся стран и чувствительность вопроса незаконченной либерализации. Картина дополнительно осложняется распространением преференциальных торговых соглашений. Поэтому от решения этих задач будет зависеть то, будут ли определяющую роль в международной торговле по-прежнему играть многосторонние правила или она будет характеризоваться конкурирующими торговыми блоками и эскалирующими спорами.

Основа роста торговли

С точки зрения фактических торговых потоков, многосторонняя торговая система представляется весьма успешной. В настоящее время на долю государств-членов ВТО приходится свыше 90 процентов мировой торговли товарами (включая нефть). В период с 1990 по 2005 годы торговля росла в среднем почти в два раза быстрее, чем ВВП (World Bank, World Development Indicators). Ожидается, что в 2007 году объем глобальной торговли достигнет 16 трлн долл. США, что экви-

валентно 31 проценту мирового ВВП. В то же время прямые иностранные инвестиции росли почти в пять раз быстрее, чем мировой ВВП. Местные продажи иностранных филиалов превышают мировой экспорт и в огромной мере зависят от торговли промежуточными товарами, что дополнительно указывает на важность интеграции торговли в современную экономическую деятельность.

Ключевыми факторами роста торговли явились снижающиеся транспортные расходы и технические нововведения, однако свою роль также сыграло сокращение препятствий в торговле. За период с 1983 по 2003 годы средние действующие тарифы для продукции обрабатывающей промышленности в развивающихся странах понизились с немногим менее 30 процентов до приблизительно 9 процентов (World Bank, 2007). Приблизительно две трети этой либерализации было проведено в одностороннем порядке, и порядка четверти — через многосторонние соглашения.

Торговая система, воплощенная в Генеральном соглашении о тарифах и торговле (ГАТТ, предшественник ВТО), а в настоящее время в ВТО, поддерживала эту либерализацию пятью важными способами.

Во-первых, она обеспечила поступательность прогресса, предотвращая отступления от него даже при изменении обстоятельств. Растущий вес Китая в глобальной экономике привел к тому, что появились призывы к повышению тарифов в странах-импортерах, однако правила ВТО сдерживают их повышение. Фиксация тарифов важна: если бы Япония связала свой тариф на рис в 1955 году (связанные тарифы — это ставки пошлин, обязательства по которым принимаются странами в рамках ВТО и которые трудно повысить), это тариф по-прежнему составлял бы 46, а не более чем 500 процентов.

Во-вторых, принцип недискриминации — режима наибольшего благоприятствования (РНБ), — который является центральным элементом системы, помог обеспечить, чтобы новыми возможностями в области торговли, возникающими благодаря снижению тарифов в рамках ГАТТ/ВТО, могли воспользоваться *все* страны, участвующие в системе, а не только отдельные избранные государства.

В-третьих, предсказуемость и прозрачность системы способствуют проведению реформ, благодаря тому что странам известны параметры, в которых оперируют их торговые партнеры, а также благодаря демонстрационным эффектам. Поскольку в центре многосторонних переговоров находятся связанные, а не действующие тарифы (ставка пошлины, фактически взимаемой с импортируемого товара, как правило, ниже связанного тарифа), страны могут проводить либерализацию установленными ими темпами, зная, что они не ослабляют свою переговорную позицию при снижении действующих тарифов.

В-четвертых, при присоединении к ВТО страны могут договориться о применении к ним РНБ в обмен на обязательства о проведении либерализации. Присоединение Китая в 2001 году подкрепило широкие внутренние реформы и помогло Китаю стать третьим по величине в мире экспортёром. Присоединение таких стран, как Вьетнам, Саудовская Аравия и, в перспективе, Россия, может не вести к столь далеко идущим обязательствам, но привело или, как ожидается, приведет к интеграции почти 250 млн человек в мировую торговую систему.

В-пятых, механизм урегулирования споров ВТО позволил малым, более бедным странам добиваться изменений торговой политики более крупных и более сильных государств. Было урегулировано свыше 300 споров, примерно одна треть которых была представлена к рассмотрению развивающимися странами (Messerlin, Zedillo, and Nielson, 2005). Более того, часть споров никогда не доходит до судебного разбирательства благодаря предусмотренным в ВТО механизмам решения спорных вопросов странами.

Отражение интересов развивающихся стран

В настоящее время ключевой вопрос заключается в том, как учесть растущую роль развивающихся стран. Эти страны стали важными участниками мировой торговли: их доля глобального экспорта возросла с 22 процентов в 1980 году до 32 процентов в 2005 году и, как ожидается, достигнет 45 процентов к 2030 году (см. рис. 1) (World Bank, 2006). Приблизительно две трети государств-членов ВТО — развивающиеся страны.

Достижение договоренностей. Сила ВТО заключается в том, что он основан на договорных отношениях между государствами-членами, а его ключевая функция состоит в обеспечении форума, на котором правительства могут вести переговоры друг с другом. Однако принятие решений путем консенсуса в ВТО, насчитывающей 151 государство-член, может быть длительным и сложным процессом. Откровенный обмен мнениями за закрытыми дверьми, который обеспечивал достижение договоренностей в прошлом, с увеличением числа государств-членов и ростом ожиданий относительно включения в процесс других стран становится чрезмерно громоздким. Хотя Соединенные Штаты и Европейский союз более не могут преподносить заключенные сделки другим государствам-членам как свершившийся факт, достижение договоренностей по сути остается процессом «концентрических кругов»: предварительные договоренности (заключаемые в рамках так называемого процесса «зеленой комнаты») между небольшим кругом основных игроков и/или малых стран, для которых соответствующие вопросы являются критически важными, постепенно распространяются на другие страны с включением в них дополнительных уступок или изменений.

Возникла дискуссия по вопросу о том, сколь широкий круг стран включается в этот процесс, что частично связано с тем, что некоторые из наиболее бедных государств-членов не представлены в ВТО в Женеве, а другие развивающиеся страны пытаются охватить длинный перечень рассматриваемых вопросов силами небольших делегаций. Решением стало введение неформальной системы, при которой группы стран, занимающих схожие позиции по конкретным вопросам, имеют свое представительство в процессе, называемом «зеленая комната».

Получение выгод. При всей важности репрезентативных групп стран одним из преимуществ переговорного процесса в ВТО является гибкость формируемых альянсов. Страны могут быть союзниками по одному вопросу и оппонентами по другому. Эта гибкость является признаком серьезного отношения к принимаемым обязательствам.

Главным фактором успеха ВТО является то, что страны преследуют многочисленные интересы, которые они непрерывно сопоставляют. Страна может согласиться на субоптимальный результат в одной области ввиду преимуществ в другой области. Такие компромиссы позволяют достигать консенсуса.

Однако многие из наиболее бедных государств-членов ВТО могут не видеть баланса выгод в рамках всей системы. Их непосредственные выгоды могут быть связаны лишь с небольшим числом товаров, что связано с низкой диверсификацией их экспорта. В пользу одного конкретного вопроса они могут заблокировать консенсус по более широкой договоренности.

Даже развивающиеся страны с более широкими торговыми интересами могут считать, что они не получают выгод от этой системы. ВТО может усиливать внутренние реформы, но реформы влекут за собой затраты, связанные с корректировкой, и некоторые развивающиеся страны могут бороться за обеспечение систем защиты. Другие страны могут быть не в состоянии инвестировать средства в механизмы, необходимые для получения выгод от некоторых соглашений в ВТО (например, связанных со стандартами). Главное, они могут быть не в состоянии получить преимущества от доступа к новым рынкам.

Высокие затраты и задержки, связанные с неэффективностью таможни, портов и транспорта, сдерживают рост экспорта из развивающихся стран. Местонахождение предприятий, занимающихся трудоемким производством одежды, которая традиционно была важной статьей экспорта бедных стран, все чаще определяется сроками и надежностью исполнения заказов. Стоимость нормо-часа в Кении может быть более чем на 10 процентов ниже, чем в прибрежных районах Китая, но более низкая производительность и меньшая эффектив-

Рисунок 1

Основные участники торговли

Развивающиеся страны играют активную роль в мировой торговле.

(Весь экспорт в триллионах долларов США 2001 года)



Источник: расчеты Всемирного банка с использованием имитационной модели «Linkage».

ность каналов поставки ликвидируют это преимущество (Werner International; World Bank, 2007). Переход на продукцию с более высокой добавленной стоимостью также сдерживается слабой инфраструктурой.

Некоторые из наиболее бедных стран опасаются, что система может нанести ущерб их интересам. Страны, получившие односторонние преференции для конкретных видов продукции, опасаются, что либерализация в странах-партнерах может подорвать стоимость этих преференций. Они противятся не только собственной либерализации, но также либерализации в других странах из-за затрат, связанных с корректировкой.

Большие помои на цели торговли. Дополнительная помощь на преодоление этих препятствий — помои на цели торговли — станет важным дополнением к любой многосторонней торговой договоренности. Как ни парадоксально, отчасти для того чтобы бедные страны почувствовали, что они заинтересованы в торговой системе, требуется привлечение широкого сообщества развития: доноры должны оказать поддержку странам, которые признают торговлю одним из приоритетов своей стратегии развития. Однако доноры должны будут выполнить свои обязательства увеличить общие объемы помои, для того чтобы потребности в области торговли более полно удовлетворялись без уменьшения ресурсов, выделяемых на существующие приоритеты развития.

Дифференциация. Развивающиеся страны сформировали влиятельные коалиции и играют более активную роль в Дохском раунде переговоров. Например, Группа 20, возглавляемая Бразилией и Индией, требует проведения сельскохозяйственных реформ в развитых странах.

Этот возросший активизм совпал по времени с решением сосредоточить внимание в ходе текущих переговоров на вопросах развития. Однако переговоры по Дохской повестке дня в области развития оказались трудными, что частично связано с различиями в интерпретации «раунда переговоров по вопросам развития». Существует общее согласие с тем, что богатые страны должны снизить торговые барьеры, однако некоторые считают, что раунд переговоров по вопросам развития означает, что внимание должно быть сосредоточено на собственных реформах развивающихся стран, в то время как другие полагают, что развитию будет способствовать дополнительная гибкость, позволяющая не проводить реформы. Значительное внимание в ходе дискуссий уделяется вопросу о том, какой должна быть гибкость и кто должен ею пользоваться.

Правилами ВТО установлен «специальный дифференцированный режим» для развивающихся стран, и предусматривается дополнительная гибкость для наименее развитых стран. Однако общей дифференциации по уровню дохода между развивающимися странами не проводится. Не классифицируемые как наименее развитые, 18 стран с низким уровнем дохода не пользуются никаким дополнительным специальным режимом, отличающимся от режима, установленного для всех развивающихся стран. В ВТО страны также самостоятельно определяют свой статус развивающейся страны, и в их число входят некоторые страны с высоким уровнем дохода (Сингапур). Это осложняет переговоры, так как развитые страны не желают предоставлять Китаю такой же специальный режим, каким пользуется Камерун.

Требования большей дифференциации между развивающимися странами раздаются как со стороны некоторых развивающихся стран, таких как малые страны, которые хотят, чтобы были признаны их особые проблемы, так и со стороны развитых стран, которые хотят ограничить гибкость для стран, которые более продвинулись по пути развития. Однако большинство развивающихся стран сопротивляется большей дифференциации, что частично связано с тем, что,

несмотря на различия в их интересах, это подрывает силу их группы.

Незавершенная повестка дня

Для того чтобы система могла продолжать работать по завершении Дохского раунда, по-видимому, потребуется рассмотреть реформы, которые повысят оперативность и гибкость переговорного механизма.

Протекционизм в сельском хозяйстве. За пятьдесят лет существования многосторонней торговой системы был достигнут небольшой прогресс в ограничении протекционизма в сельском хозяйстве. Тарифы остаются существенно выше в сельском хозяйстве, чем в обрабатывающей промышленности (см. рис. 2), а искающие торговлю субсидии, запрещенные в секторе обрабатывающей промышленности, по-прежнему являются характерной чертой сельскохозяйственного сектора. Согласно данным Организации экономического сотрудничества и развития, налогоплательщики (в форме субсидий) и потребители (в форме более высоких цен из-за торговых барьеров) ежегодно выплачивают примерно 268 млрд долл. США на защиту сельского хозяйства, и лидирующие позиции в этом занимают Европейский союз (134 млрд долл. США), Япония (47 млрд долл. США) и Соединенные Штаты (43 млрд долл. США).

Между тем в развивающихся странах 73 процента бедного населения проживает в сельской местности, и на долю сельского хозяйства и агропереработки приходится 30–60 процентов ВВП и еще большая часть занятых. Однако протекционизм в сельском хозяйстве также высок в развивающихся странах в ущерб их собственным бедным потребителям и экспортерам, а также другим бедным странам, которые все чаще выступают в роли их торговых партнеров.

Приведение сельского хозяйства в соответствие с торговыми правилами для других секторов станет важным тестом способности ВТО действовать на благо развития, тем более что многосторонняя система представляет собой единственный форум, на котором возможно решение проблемы сельскохозяйственных субсидий (которые не могут быть снижены на основе преференций).

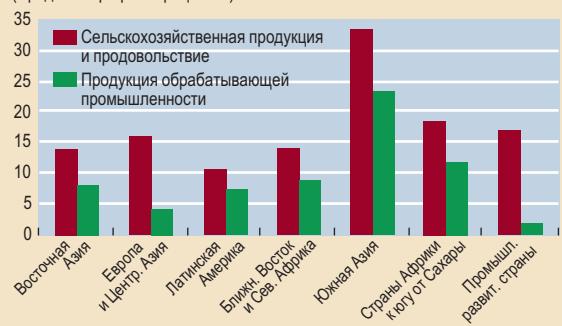
Протекционизм в обрабатывающей промышленности. Хотя остающиеся высокие тарифы в развитых странах обычно сконцентрированы в областях, представляющих интерес для экспорта из развивающихся стран (трудоемкие производства, такие как пошив одежды), уровень протекционизма в развивающихся странах приблизительно в четыре раза выше, чем

Рисунок 2

Протекционизм в сельском хозяйстве

В сельском хозяйстве барьеры значительно выше, чем в обрабатывающей промышленности.

(Средние тарифы в процентах)



Источник: расчеты Всемирного банка, основанные на программе «Purdue University, Global Trade Analysis Project, version 6.0».

в странах с высоким уровнем дохода. Цена высоких тарифов в развивающихся странах и в этом случае оплачивается их собственными потребителями и экспортерами (конкурентоспособность которых на мировых рынках и их участие в глобальных производственных цепях страдают от более высокой стоимости вводимых ресурсов), а также их торговыми партнерами из числа развивающихся стран (на долю которых приходится одна четвертая экспорта из развивающихся стран).

В ответ на проведение сельскохозяйственной реформы в богатых странах развивающиеся страны должны быть готовы в ходе текущего раунда переговоров понизить и связать свои тарифы на продукцию обрабатывающей промышленности. Для этого существуют достаточные возможности: связанные тарифы в среднем в два с половиной раза выше, чем действующие тарифы в развивающихся странах.

Протекционизм в сфере услуг. Однако выгоды от дальнейшей либерализации в области обрабатывающей промышленности меркнут по сравнению с возможными выгодами от либерализации в сфере услуг: прирост реального дохода при уменьшении вдвое уровня протекционизма в сфере услуг будет в пять раз выше, чем от сопоставимой либерализации в области торговли товарами. Стоимость глобальной торговли услугами составляет 2,8 трлн долл. США или почти одну пятую от стоимости мировой торговли (World Bank, World Development Indicators). Доступ к качественным и эффективным с точки зрения затрат услугам, таким как финансовые, транспортные и телекоммуникационные услуги, играет ключевую роль в определении конкурентоспособности.

Однако открытие рынков в сфере услуг — сложная задача, так как могут требоваться новые нормативные акты или институты для обеспечения того, что либерализация будет усиливать конкуренцию и будут достигаться важные цели государственной политики, например связанные с универсальностью услуг. Для разработки нормативных актов и финансирования новых институтов в развивающихся странах может потребоваться оказание помощи на цели торговли. Задачи в отношении нормативных актов и мер политики также свя-

Преференциальные торговые соглашения ставят перед системой новые задачи

Обеспечивают ли ПТС рост благосостояния, зависит от конкретных соглашений. Хотя соглашения о глубокой интеграции и открытый регионализм могут идти на пользу сторон и способствовать либерализации РНБ, не все ПТС являются высококачественными: некоторые из них, в конечном итоге, ведут к искажениям в торговле, а иные действуют только на бумаге. Такие ПТС создают «паутину» отличающихся требований, порождая проблемы для небольших торговцев в бедных странах. Для того чтобы ПТС способствовали участию в глобальных производственных цепях, особое значение имеют упрощенные и неограничительные правила происхождения, а также параллельное сокращение тарифов РНБ для ограничения возможных искажений в торговле.

Однако ПТС, существовавшие столетия, часто отражают геополитические цели или стремление к большей и более быстрой либерализации, чем можно достичь на многосторонней основе. Вряд ли кто-то станет спорить с тем, что ПТС никуда не исчезнут.

Однако ВТО способна помочь свести к минимуму возможный ущерб. Она может обеспечить большую прозрачность и возможности для изучения опыта, а также помочь уменьшить искажения в торговле. Кроме того, ВТО остается единственным форумом для реального решения вопроса о сельскохозяйственных субсидиях и служит ключевым механизмом ведения торговых отношений между основными торговыми державами.

заны с вопросом, представляющим особый интерес для развивающихся стран на Дохском раунде: временное перемещение людей для оказания услуг. Потребуется большая координация действий между торговыми и миграционными властями, для того чтобы добиться взаимовыгодных результатов как для развитых стран со стареющим населением, так и развивающихся стран, имеющих большое число молодых людей, желающих найти работу.

Текущие обязательства в ВТО в отношении услуг являются значительно менее либеральными, чем действующие режимы, и сокращение этого разрыва является важной целью идущих переговоров. Прогресс в увязывании либерализации услуг представляет собой еще один важный шаг, которого ждут промышленно развитые страны в ответ на проведение ими политически трудных реформ в области сельского хозяйства.

Требования о включении новых вопросов. Несмотря на наличие такой незавершенной повестки дня, некоторые страны-члены ВТО из числа наиболее развитых стремятся к принятию правил в новых областях, отражающих уровень развития их экономики. Многие из этих областей (таких как политика в отношении конкуренции) требуют инвестиций во внутренние институты, которые могут не являться первоочередными инвестициями на цели развития для стран с ограниченными ресурсами.

Кроме того, к системе все шире предъявляются требования заняться, например, вопросами, касающимися прав человека, миграции, труда и охраны окружающей среды. Отчасти это связано с эффективностью системы урегулирования споров в ВТО, но отсутствие подобных механизмов в других организациях, созданных для решения подобных вопросов, подсказывает, что проблема заключается не в отсутствии необходимого форума, а в недостатке политической воли.

Эти требования также отражают тот факт, что глобализация создала обширные тенденции в рамках глобальной экономики (часто понимаемой как торговля), которые в большей мере непосредственно влияют на жизнь людей, чем когда-либо раньше. Хотя для системы может быть трудно противостоять требованиям заняться решением новых вопросов, энергия государств-членов ВТО могла бы быть более эффективно направлена на решение остающихся вопросов в области торговли, которые относятся к основному мандату системы применительно к задачам развития.

Решение этих задач дополнительно осложняется распространением в последние годы взаимных преференциальных торговых соглашений (ПТС): в настоящее время действует свыше 200 ПТС, что в шесть раз больше, чем два десятилетия тому назад (см. вставку). К 2010 году в действии должно находиться почти 400 ПТС.

Перед многосторонней торговой системой стоят сложные задачи, и мы не предлагаем плана их решения, а только выдвигаем общие замечания. Система представляет собой глобальное общественное благо огромного значения, причем это значение повышается параллельно с ростом доли торговли в мировой экономической деятельности. Мы должны продолжать исходить из существующей основы, которая до сих пор эффективно служила глобальной экономике. Успешное завершение Дохского раунда является крайне важным, и дохское соглашение, соответствующее обсуждаемому в настоящее время странами, является возможным и принесет существенные выгоды. Не менее важным является и то, что оно продемонстрирует, что ВТО остается организацией, способной добиваться прогресса в решении отмеченной нами нерешенной повестки дня. ■

Ури Дадуи — директор Департамента международной торговли Всемирного банка; Джулия Нельсон — старший специалист по вопросам торговли того же департамента.