

Мандат

Декларации Доха :

“Мы вновь подчеркиваем, что положения об особом и дифференцированном режиме составляют неотъемлемую часть Соглашений ВТО. Мы отмечаем обеспокоенность, выраженную в отношении их функционирования с точки зрения устранения конкретных препятствий, с которыми сталкиваются развивающиеся страны, особенно, наименее развитые страны. В этой связи мы также подчеркиваем, что некоторые страны-участницы предложили рамочное Соглашение об особом и дифференцированном режиме (WT/GC/W/442). Таким образом, мы согласны, что положения об особом и дифференцированном режиме должны быть пересмотрены с целью их усиления, необходимо сделать их более конкретными, действенными и применимыми на практике. В этой связи мы одобряем программу мероприятий по особому и дифференцированному режиму, указанную в Решении по вопросам и проблемам, связанных с реализацией”.

(Статья 44 Декларации конференции министров стран-членов ВТО в Дохе).

13. Особый и дифференцированный режим

Особый и дифференцированный режим (ОДР) в недавнем прошлом считался одним из основополагающих элементов Доха раунда. Предполагалось, что переговоры, проводимые в рамках этого раунда под девизом “Развитие” позволили бы развивающимся странам получить больше преимуществ от членства в ВТО, а также лучше реализовывать положения ВТО при проведении внутренней политики. До настоящего времени существовала необходимость модифицировать ОДР и сделать его более “точным, эффективным и действенным” путем лучшей реализации программ, оказания технической помощи и расширения возможностей. Члены организации также согласились с необходимостью выработать новые методы по преодолению препятствий, с которыми сталкиваются наименее развитые (НРС) и небольшие страны.

В 2003 г. в преддверии конференции министров-членов ВТО в Канкуне большинство так называемых “вопросов развития” были отодвинуты на второй план. Некоторые делегаты полагают, что недостаточный прогресс в этой области позволяет усомниться в том, что раунд в Дохе на самом деле был посвящен проблеме развития. В противовес этому, мнения других сводятся к тому, что переговоры на Специальном заседании Комитета по торговле и развитию (СЗ-КТР) ушли от вопросов, связанных с ОДР, в сторону сельского хозяйства и доступа на несельскохозяйственные рынки. Трудность заключается в обеспечении развивающимся странам равных преимуществ со стороны всех участников раунда в Дохе - включая переговоры на СЗ-КТР по принципам ОДР, а также результатам доступа на сельскохозяйственные и несельскохозяйственные рынки и рынок услуг – и в укреплении, а не ослаблении основанной на правилах многосторонней системы торговли.

Особый и дифференцированный режим

На переговорах в рамках СЗ-КТР в 2005 г. наметился переход от прежних дебатов по поводу того, следует ли сместить приоритет в сторону конкретных для каждого проекта предложений или вопросов, требующих комплексного а. В начале года страны-члены ВТО пытались найти такой , который позволил бы одновременно рассматривать оба круга вопросов. Представители ряда стран, в том числе развитых, высказались за обсуждение вопросов, требующих комплексного а. С другой стороны, делегаты от некоторых государств-членов ВТО заявили, что затянувшиеся (с апреля 2004 г. по весну 2005 г.) дискуссии касательно смещения приоритетов в сторону частных предложений по конкретным проектам, или вопросов, требующих комплексного а, отошли от принятого в Дохе и поддержанного в июльском пакете 2004 г. обзора ОДР. В е, сформулированном председателем СЗ-КТР Файзелом Исмаилом (Южно-Африканская Республика) содержалась попытка сосредоточить внимание на обоих кругах вопросов. Тем не менее, в мае 2005 г. страны-члены ВТО согласились с временным смещением приоритета в сторону конкретных для каждого проекта предложений, надеясь достичь конкретного прогресса по поручению, данному группе в связи с предстоящей встречей на уровне министров стран-членов ВТО в Гонконге.

В частности, в период с мая 2005 г. государства-члены ВТО рассматривали пять предложений по конкретным проектам из наименее развитых стран (НРС), а также предложений от Африканской группы. Однако переговоры шли с трудом. В июле и сентябре 2005 г. не удалось достичь согласия по предложенным развивающимися странами и Африканской группой поправкам - представители многих стран призывали изменить их формулировку, чтобы максимально удовлетворить потребности стран-инициаторов. Невозможность достичь соглашения по текстам предложений, по крайней мере, отчасти заключается в следующем: представители многих стран-членов ВТО убеждены, что эти тексты не отражают или не направлены на удовлетворение нужд стран, выдвинувших эти предложения, а также противоречат недискриминационным принципам многосторонней системы торговли. В результате у некоторых государств-членов сложилось мнение, что использование общих оговорок по вопросам, для решения которых нужны скоординированные действия, позволит учесть разницу в уровне развития и потребностях разных стран не подвергая риску основные принципы системы.

История вопроса

Отношения между международной торговой политикой, целями и стратегиями национального развития были в центре переговоров по ОДП в рамках ВТО. Концепция более мягкого подхода к развивающимся странам в многосторонней системе торговли появилась еще в первые годы существования Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), но форма такого подхода применительно к торговле с течением времени изменилась. В рамках ВТО насчитывается примерно 155 положений по ОДП, целью которых является предоставление странам-членам организации возможности пользоваться предоставленными им правами, соблюдая при этом свои обязательства. Они основываются на заключенном в порядке договоренности соглашении о приеме в число государств-членов стран с разными возможностями и, в частности, находящихся в неблагоприятных условиях, как полноправных участников многосторонней системы торговли.

За время проведения Уругвайского раунда концепция ОДП изменилась: вместо обеспечения ряда льгот и "возможностей для проведения политики развития", основанных на экономических критериях, будут предоставляться ограниченные по времени смягчения правил, например, более выгодный в сфере снижения пошлин и субсидий или более широкие границы в области применения мер по защите рынка (т.е. компенсационных и антидемпинговых пошлин).

В то же время соглашения в рамках ВТО охватывают гораздо больше сфер деятельности, нежели таковые в рамках ГАТТ. Большинство из них носит международный характер, но регулирует лишь самые основные аспекты государственной экономической политики. Положения ОДП, принятые с целью решить проблемы, возникшие перед развивающимися странами вследствие произошедшего расширения области действия соглашений, привели к появлению новой формы ОДП, а именно - достаточно общие, соображения и идеи, способствующие развитию, и которые, в то же время, в большинстве случаев невозможно принудительно реализовать.

Если рассматривать ОДП как таковые, можно утверждать, что они эволюционировали от средства обеспечения, наряду с либерализацией торговли, возможностей развития (в рамках ГАТТ) в средство содействия развивающимся странам в выработке законодательной и институциональной базы для выполнения ими своих обязательств в будущем.

Это изменение концепции ОДП отражает изменение в общепринятом понимании взаимоотношения торговли и развития. Основываясь на широко распространенном традиционном мнении, усиливающаяся либерализация торговли должна рассматриваться как необходимый элемент политики развития. Это мнение также выдвигает спорное предположение, что ОДП, в лучшем случае, способ медленной интеграции развивающихся стран в "основной состав" ВТО, а в худшем - и вовсе приносит ущерб.

Развивающиеся страны согласились принять это изменение в ходе Уругвайского раунда - вкпе с новыми обязательствами в сфере интеллектуальной собственности, оказания услуг и мер в сфере инвестиций - в ожидании выгоды от расширившегося доступа на рынок сельскохозяйственных продуктов, текстиля и готовой одежды, а также ярко выраженной интенсификации развития в результате реализации положений ОДП. Однако по большей части эти выгоды так и не материализовались, в то время как новые правила рассматриваются как сдерживающий фактор, ограничивающий применение экономических инструментов для стратегического развития регионов и секторов, а также появление или использование социальной и экономической "страховочной сетки". Разочаровавшись в воодушевляющих заявлениях в пользу развития, развивающиеся страны приняли решение пойти иным путем и в рамках Декларации, принятой в Дохе, сделать положения Соглашений, заключенных в рамках ВТО, более "точными, эффективными и действенными".

Тем не менее, представители некоторых развитых стран выразили обеспокоенность в связи с ограниченностью масштабов и эффективности ОДП, так как все "развивающиеся" страны, исключая наименее развитые, должны рассматриваться как равные. По их словам, это сокращает возможности предоставления льгот, обеспечиваемых странам-членам ВТО на разных стадиях интеграции в мировую экономику, включая разные возможности, неоднородные по экономическим секторам и регионам условия и совершенно разные объемы рынков. Они также утверждают, что дебаты по вопросам, решение которых требует коллективного а,

таким как вопросы уместности, сравнения эффективности, механизмов мониторинга и улучшенного дифференциального а, позволят странам-членам ВТО по-другому применять этот к развивающимся странам.

Сроки для осуществления мандата

Согласно постановлению конференции в Дохе, Комитет по торговле и развитию должен был представить Генеральному Совету “четкие рекомендации для принятия решения” в отношении “всех положений особого и дифференцированного режима торговли”, содержащихся в Статье 44 до 31 июля 2002 г. Сроки продлевались и срывались еще три раза: до декабря 2002 г., февраля 2003 г. и июля 2005 г.

Нынешнее состояние дел

Комитет по торговым переговорам (КТП) изначально выдал полномочия по особому и дифференцированному режиму торговли Комитету торговли и развития на Специальной сессии в 2001 г. В мае 2003 г. руководство Генерального совета распространило список конкретных предложений по данному соглашению, где исходящие от развивающихся стран 88 предложений были разделены на категории. В категории №1 находилось 38 предложений, утверждение которых казалось возможным еще до встречи в Канкуне благодаря поддержке или из-за срочной необходимости. Во второй категории содержалось еще 38 предложений, которые были перенаправлены в соответствующие органы ВТО в конце мая 2003 г. Категория №3 насчитывала 15 предложений, по которым представителям разных сторон с трудом удалось достичь согласия. Рекомендации по 28 конкретным предложениям были включены в Приложение С документа для министров торговыми стран - членами ВТО на встрече в Канкуне. Однако провал встречи привел к тому, что эти предложения остались нереализованными.

В результате того, что после встречи в Канкуне главное внимание стало уделяться сельскому хозяйству, выходу на несельскохозяйственные рынки, проблемам с хлопком и событиям в Сингапуре в конце 2003 - начале 2004 г., обсуждения ОДП начались только в апреле 2004 г., когда делегаты предприняли попытку уточнить в течение года, каким вопросам, требующим комплексного а, и каким деталям самого соглашения следует уделить первостепенное внимание. Председательствующий Исмаил спросил делегатов, что бы они хотели сделать с предложениями, по которым, в принципе, уже достигнуто соглашение; как сделать текущее обсуждение особого и дифференцированного режима более продуктивным; и какие у них готовятся предложения. Слабый прогресс в повышении эффективности переговоров и опасение развивающихся стран Латинской Америки и Восточной Азии в связи с новым языком, который фактически мог создать новую категорию развивающихся стран и, таким образом, включиться в противоречивую систему классификации, привели к тому, что июльский пакет 2004 г. четко предписывал Специальной сессии Комитета торговли и развития “в кратчайшие сроки завершить проведение анализа” к июлю 2005 г.

На заседании в октябре 2004 г., делегаты Специальной сессии комитета по торговле и развитию продолжили обсуждение мер по повышению эффективности их работы и сбалансированности отдельных предложений по соглашениям и комплексными вопросами. Представители Швейцарии предложили новый способ группировки предложений по основным темам, таким, как возможность оказания давления и техническая помощь.

Кроме того, руководство согласилось поторопить другие органы ВТО с отчетом перед Комитетом по торговле и развитию о рассмотрении предложений категории № 2, а также выразило надежду на то, что все 28 рекомендаций будут рассмотрены до конца 2005 г. вместе с оставшимися предложениями первой категории.

Однако на встрече в декабре 2004 г. председательствующий Исмаил предложил новый к ведению переговоров с целью преодолеть разногласия насчет одинаковой важности отдельных предложений по соглашению и комплексными вопросами. Подход председателя, основанный на “ситуативной гибкости”, призывает делегатов группировать отдельные предложения по особому и дифференцированному режиму, основываясь на их собственных взглядов или важности вопросов. Представители ряда развивающихся стран выразили озабоченность тем, что этот уделяет слишком большое внимание комплексным или “горизонтальным” проблемам и может ввести дифференцированный режим в отношении развивающихся стран.

На встрече в феврале 2005 г., члены решили ускорить переговоры по отдельным предложениям к соглашениям, опираясь при этом на предложенный председателем . Беспокойство о том, как привести этот процесс в порядок, стало особенно заметным после неудачи апрельской встречи Специальной конференции комитета по торговле и развитию из-за несогласия делегатов насчет плана двухдневного заседания, в

котором целый день уделялся комплексным вопросам. Сообщается, что предложенный план заседания разделит бы все комплексные вопросы и предложения по соглашению на две большие группы – “гибкость” и “расширение возможностей”. Большинство участников апрельской встречи уделило бы внимание предложениям категории “гибкость” и рассмотрели бы предложения по соглашению в первый день, а вопросы, требующие комплексного а - во второй день, а в мае перешли бы к предложениям по расширению возможностей. Представители ряда развивающихся стран, включая Индию, Малайзию, Мексику, Колумбию и Перу выразили недовольство тем, что их недостаточно проконсультировали по данной классификации. Они выразили опасения, что распределение работы по такому принципу может отвлечь внимание делегатов от конкретных предложений по соглашениям в сторону комплексных вопросов и утверждали, что, именно по конкретным предложениям, согласно Декларации в Дохе, нужно представить конкретные результаты в указанные сроки. В результате, они отказались принять повестку дня, и встреча завершилась досрочно.

Встречи в мае 2005 г., последовавшие за всесторонними консультациями, были посвящены рассмотрению предложений от пяти наименее развитых стран, с учетом того, что делегаты могли поднять комплексные вопросы как равноценные решения этих предложений. Впервые конкретные предложения по соглашениям были серьезно исследованы делегатами через два года после встречи в Канкуне. члены пришли к выводу, что предложения следует переписать с учетом июльского пакета документов и прочих изменений. Представители ряда развитых государств также заявили, что наименее развитые страны должны будут взять некоторые обязательства и могут не рассчитывать на бесконечные освобождения от налогов, поскольку цель членства в ВТО – объединять страны, включая наименее развитые, в многостороннюю систему торговли. Представители НРС в ответ возразили, что целью их предложений было обратить внимание на связанные с введением правил ВТО издержки. В результате их попросили переписать предложения так, чтобы они подчеркнули основные потребности. Их новые версии были представлены в июне 2005 г. члены подвергли новые тексты критике, считая, что изменения были, в основном незначительными, и что будет гораздо полезнее, если сделать новую редакцию этих предложений более ясной, и убедиться, что они уделяют внимание нуждам, заявленные их авторами. члены также выразили озабоченность “автоматизмом повтора” некоторых запросов на льготы в этих предложениях. Несмотря на непрерывные одиннадцатичасовые переговоры по предложениям наименее развитых стран, члены не смогли представить готовых текстов к окончательному сроку 31 июля 2005 г., установленному за год до этого.

С июля 2005 г. НРС просили предоставить им время для повторного обсуждения своих предложений, провести двусторонние встречи со странами, которые выразили сомнения в этих предложениях и попытались внести соответствующие изменения. Тем временем, на неофициальных консультациях в сентябре и на официальной встрече в октябре члены рассмотрели предложения африканских стран, но столкнулись с теми же проблемами прояснения языка и скрытыми целями африканских представителей. В результате, развивающимся странам были заданы вопросы о целях их предложений и о том, не заставили ли их какие-то проблемы стремиться изменить выполнение соглашений ВТО. Однако представители НРС и африканских стран стремились преобразовать свои, по некоторым мнениям, неясные предложения, в планы, которые должны внести конкретные изменения в соглашения с ВТО. С приближением встречи министров стран-членов ВТО в Гонконге, интенсивные обсуждения таких важных вопросов, как сельское хозяйство, доступ на несельскохозяйственные рынки и сферу услуг выявили их ограниченную способность к переговорам. В ходе принятия решения о том, бороться ли за четкое определение языка предложений по особому и дифференцированному режиму или отдавать предпочтение на переговорах наиболее значимым темам, многие страны выразили желание сосредоточиться на переговорах по значимым темам в других органах, многие из которых рассматривают проблемы, поднятые на обсуждениях особого и дифференцированного режима и приводят к эффективным результатам.

Заглядывая в будущее...

Оказывается, что на данный момент прекратились споры по поводу того, являются ли комплексные проблемы типа принципов и целей особого и дифференцированного режима и право на его получение частью полномочий раунда Доха. Хотя развивающиеся страны и надеялись на перевод внимания на конкретные предложения по соглашению, рассмотрение предложенных текстов показывает, что предложения затрагивают многие комплексные проблемы. В таком случае стоит обсудить, смогут ли незначительные изменения в содержании соглашений ВТО удовлетворить те потребности в развитии, которые заставляют развивающиеся страны вносить поправки.

Если предложения направлены на то, чтобы сделать особый и дифференцированный режим более эффективным, они должны пытаться целенаправленно и с помощью доступных методов удовлетворить потребности развивающихся стран. Это может означать сужение их возможностей и притязаний. Однако, это может также означать, что комплексные проблемы, которые противоречат соглашениям, представляют собой препятствия для эффективной помощи ВТО развивающимся странам. В таком случае, эти проблемы будут решаться параллельно с внесением поправок в документы.

Большинство “легких” предложений из категории №1 были решены путем включения их в 28 текстов, которые были одобрены до встречи в Канкуне, в то время как предложения из категории №2 дорабатываются соответствующими органами. В результате, большинство предложений, которые в данный момент разбирает специальная сессия комитета по торговле и развитию, принадлежат к третьей категории “сложных” проблем, и проявляется недостаток политической воли согласиться с серьезными намерениями НРС и стран африканской группы. Тем не менее, стремление к изменению текстов документов может возникнуть в случае успехов в переговорах по сельскому хозяйству, несельскохозяйственным рынкам или услугам.

Наименее развитые и небольшие страны

Несмотря на то, что им уделяется меньше внимания, рабочие программы для НРС и стран с уязвимой экономикой также является частью переговорного процесса в ВТО. Ключевые моменты, которые рассматривает подкомиссия ВТО по наименее развитым странам после встречи в Канкуне включают: оказание технической помощи присоединяющимся к ВТО странам, решение проблем с предложением, проблемы доступа на рынки (в частности, в отношении Австралии и Канады). Это и вопросы, связанные с Интегрированной схемой, и, с недавних пор, постепенная отмена квот на текстиль (см. Брифинг № 4 раунда в Дохе).

На соответствующей сессии комитета по торговле и развитию члены стремились рассмотреть потребности уязвимых малых национальных экономик. Постановление конференции в Дохе “выработать встречные решения по торговым вопросам, которые повлияют на более полную интеграцию малых народных хозяйств в многостороннюю систему торговли, показало сложность выполнения положения Декларации “не создавать подкатегорий для членов ВТО”.

В феврале 2005 г. члены согласились принять трехэтапную стратегию, представленную Председательствовавшим Послом Барбадоса Тревором Кларком. Первый этап заключается в обсуждении характеристик “уязвимых малых национальных экономик”. Второй этап, в итоге связанный с первым, включает торговые проблемы, вытекающие из этих характеристик, а третий этап посвящен выработке решений этих проблем. Сторонники выработки плана для малых национальных экономик – включая 14 стран Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона – в феврале 2005 г. представили документ, включавший 17 характеристик и проблем, (WT/COMTD/SE/W/12), которые, согласно их ожиданиям, помогут членам осознать основные помехи, которые препятствуют этим странам полноценно использовать многостороннюю систему торговли. В мае 2005 г. сторонники представили еще одно предложение (WT/COMTD/SE/W/13) о срочном начале переговоров по данным проблемам.

В ответ на их предложения от мая 2005 г., на встрече, которая состоялась 17 октября того же года, представители малых национальных экономик из 21 страны разработали очередное предложение (WT/COMTD/SE/W/14). Оно представляет собой двухсторонний , где предлагаемые на обсуждение вопросы будут направлены их авторами в соответствующие инстанции ВТО, а специальная сессия комитета по торговле и развитию продолжит мониторинг их исполнения. В предложениях также дается ссылка на заявки, поданные странами-спонсорами в группы по проведению переговоров в ВТО по вопросам сельского хозяйства, несельскохозяйственных рынков и правил с июля 2005 г. (TN/RL/GEN/57/Rev.2). Другие члены положительно отозвались о двухстороннем е, который уже несколько лет защищается развитыми странами на специальной сессии комитета по торговле и развитию.

Тем не менее, в процессе неофициальных переговоров, направленных на подготовку предварительных документов для Конференции министров в Гонконге, члены стремились наполнить их существенным содержанием, которое будет соответствовать интересам малых и уязвимых национальных экономик без введения дифференциации среди развивающихся стран. Насколько комитет по торговле и развитию развивающихся стран сможет согласовать текст, а также с учетом того, какие решения будут приняты при рассмотрении предложений органами, ведущими переговоры, станет определяющим, в какой мере данная работа найдет свое отражение в результатах встречи министров стран-членов ВТО.

Информационные бюллетени Доха раунда издаются международным центром торговли и устойчивого развития (ICTSD) в сотрудничестве с международным институтом устойчивого развития (IISD). Ответственные редакторы: Риккардо Меленде-Орtiz и Марк Халле. Полный объем издания, также как и последующие выпуски можно найти на сайтах www.ictsd.org и www.iisd.org. Copyright: ICTSD и IISD, 2005.

Международный центр торговли и устойчивого развития (ICTSD - <http://www.ictsd.org>) – независимая некоммерческая организация, находящаяся в Женеве. Задачей МЦТУР, основанного в 1997 г., является поддержка устойчивого развития путем привлечения заинтересованных сторон к влиянию на торговую политику через распространение информации, налаживание связей, диалог, целенаправленные исследования и укрепление потенциала.

МЦТУР является издателем ежемесячника BRIDGES Monthly Review © и BRIDGES Weekly Trade News Digest ©. Эта организация также участвует в издании PASSERELLES entre le commerce et le développement durable© (совместно с ENDA Tiers-Monde); PUENTES entre el Comercio y el Desarrollo Sostenible© (с Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible - CINPE); и PONTES entro el Comércio e o Desenvolvimento Sustentável© (с Fundação Getúlio Vargas). Основными спонсорами ICTSD в 2005 г. являлись агентства по укреплению сотрудничества правительств Швеции, Нидерландов, Великобритании, Швейцарии, Люксембурга и Дании, а также Agence intergouvernementale de la francophonie, the Rockefeller Foundation, the William and Flora Hewlett Foundation, Novib, Christian Aid, Oxfam and the Swiss Coalition of Development Organizations.

Международный институт устойчивого развития (www.iisd.org) вносит свой вклад в устойчивое развитие путем разработки политических стратегий в области международной торговли и инвестиций, экономической политики, изменения климата, измерение, оценку и управление природными ресурсами. Используя Интернет, мы делаем доклады о международных переговорах и навыках, полученных нами в результате осуществления совместных проектов с партнерами по всему миру, результатом чего являются более досконально проводимые исследования, расширение возможностей развивающихся стран, большее взаимопонимание между Севером и Югом.

Международный институт устойчивого развития (IISD), основанный в 1990 г. занимается оказанием содействия изменениям, которые способствуют устойчивому развитию. Благодаря нашим исследованиям и комплексному подходу, который мы используем, мы привлекаем правительственных чиновников, экономистов, неправительственные организации и прочие сектора, чтобы содействовать процессам, которые оказывают положительное влияние на мировую экономику, состояние окружающей среды и социальное благополучие населения планеты. Мы свято верим в необходимость институционального укрепления нашей организации, а также оказании помощи нашим партнерам по усовершенствованию этого мира.

Русскоязычная версия данной серии информационных материалов подготовлена Центром «Эко-Согласие» (accord@leadnet.ru), который работает, в частности, над повышением информированности и развитию межсекторальных дискуссий по проблемам торговли и устойчивого развития в странах с переходной экономикой Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии.