

World Trade Organization: Quo vadis?

S. F. Sutyurin¹, Xueling Guan², M. N. Jovanovic³, M. Mashayekhi⁴, J.-M. Paugam⁵, A. P. Portansky⁶, M. Smeets⁷

¹ St. Petersburg State University,
7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation

² Shenzhen Academy of Renmin University of China,
59, Zhongguancun Street, Beijing, 100872, Peoples Republic of China

³ University of Geneva, Sciences II,
30, Quai Ernest-Ansermet, Geneva 4, 1211, Switzerland

⁴ Shanghai University of International Business and Economics,
1900 Wenxiang Road, Songjiang District, Shanghai, 201620, Peoples Republic of China

⁵ Permanent Mission of France to the World Trade Organization,
58, Moillebeau, Geneva, 1211, Switzerland

⁶ National Research University “Higher School of Economics”,
16, ul. Soyuza Pechatnikov, St. Petersburg, 190008, Russian Federation

⁷ Institute for Training and Technical Cooperation at the World Trade Organization,
154, Rue de Lausanne, Geneva, 1202, Switzerland

For citation

:

Sutyurin S. F., Guan Xueling, Jovanovic M. N., Mashayekhi M., Paugam J.-M., Portansky A. P., Smeets M. (2020) World Trade Organization: Quo vadis?

St Petersburg University Journal of

Economic Studies,

vol. 36, iss. 4, pp. 543–578. <https://doi.org/10.21638/spbu05.2020.401>

Question 1

The latest edition of World Trade Statistics reasonably claims that in contrast to previous decades, “world trade and GDP have grown in tandem for the last ten years” [WTO, 2019]. Should the WTO care about this slowing trend and perceive it as a result of insufficient efforts to promote further trade liberalization?

Алексей Павлович Портанский

Торможение процесса либерализации мировой торговли в последние годы, безусловно, имело негативное воздействие на темпы роста торговли, а вслед за ней и глобальной экономики. Вместе с тем одна ВТО не может нести ответственность за эти негативные тенденции — после 2008 г. мировая экономика находилась под влиянием разразившегося мирового экономического кризиса. В настоящее время существуют серьезные прогнозы наступления в 2020–2021 гг. нового мирового кризиса, среди причин которого называют как торговые войны, так и ряд других негативных явлений финансово-экономического характера, находящихся за пределами компетенции ВТО.

Question 2

Many experts, while discussing actual stalemates in multilateral negotiations/DDA, sensibly argue that among the reasons for this stalemate are: principle of single undertaking, consensus-based decision making, vague ways in defining many basic rules and provisions, and enormous diversity and large number

of the member-states. At the same time, one could suggest that it was precisely these elements of multilateral trading system that tremendously contributed to survival and, generally speaking, progressive development of the GATT/WTO institutional framework. In other words, the WTO in a way became a victim of its own success. How would you comment on that?

Несомненно, система ГАТТ/ВТО со временем стала жертвой своего собственного успеха. Действительно, механизм принятия решений путем консенсуса, принцип «единого пакета» обеспечили надежность правовой базы и эффективность механизма по разрешению споров, придав ВТО в этом плане уникальный характер(ни один другой универсальный институт в мире не располагает подобным механизмом). Однако глубокий кризис переговоров Дохийского раунда, замедление важнейшей функции ВТО генерирования правил заставил искать выход из создавшегося положения. Подписание в 2013 г. многостороннего соглашения об упрощении процедур торговли (ТФА) и его вступление в силу в 2017 г. дало основание говорить о начавшемся де-факто постепенном отходе от принципа единого пакета.

Можно предположить, что с развитием разного рода плюрилатеральных инициатив дальнейший отход от этого принципа продолжится.

Что касается механизма консенсуса, то, вероятно, в рамках предстоящего реформирования ВТО он также будет предметом изменения. Скорее всего, придется преобразовывать механизм консенсуса в тот или иной вариант голосования.

Question 3

From the point of view of some experts, one of the roughly decade-long trends in public attitudes toward the international trading system is the widely shared loss of trust in trade liberalization. That results from the perception of trade as a non-inclusive process, either leaving too large a share of people all around the globe without any benefits, or even making them worse off. In turn, international trade negotiations allegedly tend to focus rather on the stakes and concerns of businesses and multinational companies, than on priorities and interests of people [Bloomberg]. Two components of the respective question: a) would you agree; b) is that a real problem for the WTO?

Утрата доверия среди части общественного мнения к либерализации торговли — достаточно распространенное явление во многих странах. Но здесь скорее следует говорить о широком недовольстве среднего класса (особенно его нижнего сегмента) результатами глобализации. Его представители полагают, что плодами глобализации воспользовались в основном ТНК и богатые слои общества. Появившееся недовольство среднего класса впервые выразилось вот в чем: люди ощутили, что их уровень жизни становится ниже уровня жизни их родителей, и данная тенденция рискует продолжиться в ближайшем будущем. Результатом такого недовольства среднего класса

стали, в частности, избрание Д. Трампа президентом США и брексит в Британии.

Согласен с тем, что перекосы в глобализации имели место в последние годы и десятилетия. Таков отдельный вопрос для дискуссии. Однако из этого не следует, что выгоду от либерализации торговли извлекают только крупные компании. Без либерализации торговли цены на смартфоны, айпады, ноутбуки, товары ширпотреба, к примеру, на рынке США были бы в разы выше, следовательно, это прежде всего ударило бы по нижним слоям среднего класса.

Question 4

Let's look at the issue that tends to be (at least in Russia) among top priorities for the authorities and also widely discussed by the academic community, namely the digital economy. This is the quotation from one paper published recently by Petros C. Mavrodīs: "In 1998, the WTO... established a Working Group on Electronic Commerce... Almost twenty years later, the group has nothing to show in terms of achievements, other than a few papers discussing the general, potential applicability of multilateral rules on some forms of digital trade. True, even the minutes reflecting the outcome of WTO Ministerial Conferences include a few lines on 'e-commerce', but this is where the buck stops" [Mavrodīs, 2017, p. 1]. How could you comment on this criticism of the WTO?

В последние годы на международной арене идут активные дискуссии о необходимости введения мер регулирования электронной коммерции. Отдельные развитые экономики уже обладают таким опытом, и правительства многих других стран выступают за введение регулирования размещения товаров и услуг в Интернете. Причем как представители электронного бизнеса, так и покупатели электронных товаров нередко выступают против введения регуляторных мер в отношении электронной коммерции, ссылаясь на то, что такие меры создают дополнительные барьеры для торговли и снижают ее объемы. Это одна из причин, в силу которых на мировой арене пока не сформированы единые правила регулирования электронной коммерции, но данным вопросом активно занимаются такие организации, как ВТО, Группа Всемирного банка и ЮНКТАД.

Важной и перспективной инициативой явилось решение Министерской конференции ВТО в Буэнос-Айресе по электронной коммерции. Вместе с РФ решение о начале переговоров в данной сфере поддержали почти 70 стран. При этом в работе могут принять участие любые заинтересованные члены ВТО, независимо от их позиций на будущих переговорах.

В рабочую группу вошли различные по размеру и уровню развития экономики, в том числе Австралия, Япония, Сингапур, США, ЕС, Коста-Рика, Австралия и Россия. Глава российской делегации министр экономического развития Максим Орешкин выразил надежду, что инициатива, запущенная в Буэнос-Айресе, приведет к принятию еще одного многостороннего соглашения ВТО. Инициативу высоко оценил торговый представитель США Роберт Лайтхайзер, подчеркнувший, что подобные подходы могли бы играть важную

роль в ВТО. Участники коалиции договорились о моратории на пошлины в рамках электронной торговли. Можно ожидать, что на предстоящей Министерской конференции в Нур-Султане итоги переговоров в рабочей группе по электронной коммерции дадут конкретный результат.

Question 5

Let's focus the concluding part of our Panel on prospects for the WTO. What should be done to make the organization really effective and relevant? Taking for granted basically 100 % agreement that "something substantial should be done", we have two largely alternative options. In parallel with possible ways to transform the EU as suggested by Joseph Stiglitz in one of his latest books (either more Europe, or less Europe) [Stiglitz, 2016], one could name them "either More WTO or Less WTO". In the case of the former, we strive for more comprehensive and binding multilateralism. In the case of the latter, in particular as advocated by Dani Rodrik on the basis of his famous notion of the "globalization paradox" [Rodrik, 2011; 2019], the international trading system has to provide more flexibility in general, more freedom for national governments to promote and protect their interests. Which of these two options — either more WTO or less WTO — would you prefer?

Как представляется, проблему не следует упрощать, сводя ее к формуле «Больше ВТО или меньше ВТО». Напомню, что в последних решениях Министерских конференций ВТО и G20 неизменно подчеркивается решающая роль организации в регулировании международной торговли. В текстах всех последних межрегиональных торговых соглашений, в частности вступивших в силу Всеобъемлющего и прогрессивного соглашения о Транстихоокеанском партнерстве (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership — CPTPP), Всеобъемлющего экономического и торгового соглашения (Comprehensive Economic and Trade Agreement — CETA, а также находящегося в стадии переговоров Всестороннего регионального экономического партнерства (Regional Comprehensive Economic Partnership — RCEP), подчеркнута основополагающая роль ВТО.

В то же время следует признать, что с учетом существующих проблем в многосторонней торговой системе, ввиду вероятности нового мирового кризиса нельзя полностью исключать появление негативного сценария, когда на смену сложившейся в послевоенный период Rules-based system может прийти Power-based system. От подобного отката назад, безусловно, в конечном счете проиграют все государства. Как не допустить подобного развития событий? Одним из путей противодействия ему является реформирование ВТО, о необходимости которого идет речь по меньшей мере в течение последних 15 лет. Представляется, что окончательным толчком к началу активных дебатов на сей счет и выдвигению конкретных инициатив отдельными странами стали активизировавшиеся после 2017 г. в мире торговые войны.

Question 6

At last, but definitely not least, let's look at specific plans of WTO reforms elaborated by member-states and their coalitions. Could you: a) comment on the content of these plans; and b) assess the chances to find an acceptable compromise between different positions and implement this compromise in reality?

На конец 2019 г. процесс реформирования ВТО формально еще не был начат, ибо для его запуска необходимы инициатива одного или нескольких членов организации и, соответственно, внесение вопроса в повестку ВТО. Пока же можно лишь анализировать имеющиеся инициативы стран по реформированию ВТО.

В течение лета — осени 2018 г. стали известны первые инициативы стран членов. Наибольшую активность проявила так называемая «Группа Оттавы», в которую, в частности, вошли Евросоюз и Канада. Министры этих стран (Австралии, Бразилии, стран ЕС, Канады, Кении, Мексики, Новой Зеландии, Норвегии, Сингапура, Чили, Швейцарии, Южной Кореи и Японии) провели 24–25 октября 2018 г. совещание в Оттаве, на котором попытались выработать ключевые направления реформирования ВТО. В дальнейшем группа организовала еще несколько встреч.

«Группа Оттавы» поставила перед собой весьма разумную и прагматичную цель — выработать общую платформу для согласия между членами ВТО и представить затем результаты работы Соединенным Штатам и Китаю как двум крупнейшим экономикам мира, без которых вряд ли можно рассчитывать на прогресс в реформировании ВТО.

Наиболее активную позицию занял Евросоюз, первым опубликовав список конкретных предложений — «Концепцию реформы ВТО». В Концепции обозначены три ключевых направления реформирования:

- 1) приведение правил ВТО в соответствие с современной глобальной экономикой;
- 2) усиление роли ВТО в мониторинге торговли;
- 3) преодоление надвигающейся тупиковой ситуации в системе разрешения споров ВТО.

Предложив свою концепцию, ЕС сразу начал консультации с ведущими партнерами, в том числе с США и Китаем. Причем Брюссель проявил понимание позиции и претензий Вашингтона в отношении группы развивающихся стран, достигших достаточно высокого уровня развития экономики, но не желающих расставаться с обретенными ранее привилегиями. В этом плане ЕС предлагает «улучшение транспарентности», «своевременность подачи нотификаций о применяемых субсидиях», особенно в деятельности госпредприятий, и др.

Значительное место в Концепции ЕС отведено модернизации апелляционной инстанции Органа разрешения споров ВТО. Как известно, ситуация вокруг нее обострилась в 2018 г. в связи с блокированием американской стороной назначения в нее новых судей под предлогом неудовлетворенности ее функционированием.

В конце 2019 г. положение дел не изменилось, что грозило остановкой функционирования апелляционной инстанции. Позицию ЕС поддержали в ноябре 2018 г. Канада, Индия, Норвегия, Новая Зеландия, Швейцария, Австралия, Южная Корея, Исландия, Сингапур, Мексика, Китай, что отвечало изначальному намерению Брюсселя сформировать коалицию стран по данному вопросу.

В своих предложениях по апелляционной инстанции Брюссель во многом учел претензии Вашингтона к его нынешнему функционированию. В частности, было предложено строго ограничить апелляцию сроком на 90 дней, что прописывалось и ранее, однако часто не соблюдалось. Тем не менее в середине декабря 2018 г. американская сторона отвергла предложения Евросоюза по реформированию апелляционного органа, сославшись на то, что они не в полной мере учитывают озабоченности США. Однако по сути эти озабоченности, помимо замечаний по функционированию апелляционного органа, сводятся к претензиям общего характера, постоянно предъявляемым администрацией Трампа к Китаю, в плане недостаточной открытости его экономики. Таким образом, позиция США в столь серьезном вопросе в течение 2018–2019 гг. выглядела явно неконструктивной.

Концепция ЕС, несмотря на ее взвешенность, рациональный и умеренный подход, пока все-таки не получила поддержки большинства членов ВТО. Ибо это большинство, состоящее в значительной степени из развивающихся стран, желало бы видеть в подходах к реформе организации отказ от любого изменения статуса развивающихся стран в ВТО, больше конкретики по сельскому хозяйству, более активное осуждение односторонних действий США, включая злоупотребления ограничениями торгового режима по соображениям национальной безопасности.

В процессе реформирования ВТО определяющими являются позиции США и Китая с учетом их веса в глобальной экономике и торговле. Однако непрекращающаяся с начала 2018 г. торговая война между ними не позволяла им до сих пор сблизить подходы к проблеме реформы ВТО. Наибольшее раздражение Вашингтона вызывают продолжающиеся нарушения, с его точки зрения, прав интеллектуальной собственности в отношении американских компаний в Китае.

Среди претензий системного характера наиболее серьезным выглядит решительное несогласие Вашингтона с сохранением группой развивающихся стран так называемого статуса развивающихся государств. В первую очередь данная претензия обращена к Китаю, так как, по мнению США, КНР, став вполне развитой экономикой, продолжает использовать льготы.

Одновременно, как полагает американская сторона, целый ряд развивающихся стран, и Китай в первую очередь, имеет непрозрачную торговую политику. В результате эти члены ВТО де-факто пользуются неоправданными, с точки зрения Вашингтона, привилегиями, что блокирует прогресс в выработке новых правил ВТО и дальнейшей либерализации. В администрации Трампа считают, что в торговых переговорах США и

Китай должны находиться на одном уровне, являясь самыми мощными игроками мировой торговли.

В этом, собственно, и заключается суть подхода Вашингтона к реформированию ВТО — ликвидировать неоправданные, с точки зрения США, устаревшие привилегии группы развивающихся стран, которые сегодня парализуют торговые переговоры и многостороннюю торговую систему в целом. Однако, настаивая на своих требованиях, американская сторона фактически блокирует какое-либо продвижение на едва начавшихся консультациях по реформированию ВТО, выставляя в качестве условия их выполнение. Претензии Вашингтона к Пекину с пониманием воспринимают Евросоюз и Япония.

Что касается позиции Китая по вопросу реформирования ВТО, то, согласно опубликованному в конце ноября 2018 г. Министерством торговли страны документу, Пекин намерен придерживаться трех главных принципов: защиты фундаментальных ценностей многосторонней торговли, защиты интересов развивающихся стран — членов и уважения практики принятия решений через механизм консенсуса.

Особое внимание в обосновании данной позиции уделяется второму принципу. Пытаясь оставаться главным защитником интересов развивающихся стран в ВТО, Китай акцентирует внимание на необходимости сохранения привилегий развивающихся стран, в частности специального и дифференцированного режима.

Китай настаивает, что, несмотря на внушительные размеры своей экономики, он остается именно развивающейся страной по целому ряду социально-экономических показателей. Одновременно, не желая оставаться в положении оправдывающегося, Китай предъявляет ряд претензий США. Так, нынешний лозунг американской администрации «Америка прежде всего» подрывает, по мнению китайской стороны, базовые принципы ВТО — режим наибольшего благоприятствования и национальный режим. Аналогичной критике подвергаются известные злоупотребления Вашингтона исключениями из торгового режима по соображениям национальной безопасности и односторонними мерами по защите своего рынка, что представляет собой по существу откровенный протекционизм. Все это несовместимо с правилами ВТО, подрывает сложившуюся в торговле систему, основанную на правилах, как полагают в китайском правительстве.

Согласно упомянутому документу правительства, в КНР придают важнейшее значение сохранению механизма консенсуса при принятии решений в ВТО, что в принципе сочетается с его позицией по сохранению привилегий для развивающихся стран. Подобная позиция, безусловно, обеспечивает Пекину поддержку со стороны развивающихся государств. Напротив, подход развитых стран к реформированию ВТО, в частности Евросоюза, состоит в преодолении или преобразовании механизма консенсуса в ту или иную форму голосования. Как показали многие исследования, ВТО не сможет эффективно функционировать в будущем без преобразования механизма консенсуса.

Изложенное дает основания полагать, что процесс реформирования ВТО будет довольно сложным и может занять не один год. Самым трудным, видимо, на определенном этапе станет вопрос о преобразовании системы принятия решений, в частности механизма консенсуса, действующего с момента подписания ГАТТ. В этом, вероятно, заключается один из главных системных вызовов начинающемуся процессу реформирования ВТО. В консультациях по реформированию обозначился также вопрос, требующий безотлагательного ответа, — о модернизации Апелляционной инстанции ОРС. В противном случае под реальной угрозой оказывается важнейшая функция ВТО — разрешение торговых споров.

Важнейшим вызовом политического характера являются глубокие противоречия между главными акторами глобальной экономики и торговли — США и Китаем. Без сближения позиций между ними вряд ли можно рассчитывать на прогресс в реформировании ВТО.