

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ РАУНДА ДОХА

Развитие Событий после 4-ой Министерской Конференции ВТО
Международный Центр Торговли и Устойчивого Развития и Международный Институт Устойчивого
Развития

Том 1, № 12, Февраль 2003

Мандат Дохи

«Пар. 38-41 Декларации Министров в Дохе целиком посвящены технической помощи. Пар. 42-43 сосредоточен более конкретно на помощи слаборазвитым странам.

Пар. 38 дает распоряжение Секретариату «оказать поддержку усилиям стран по включению вопросов торговли в национальные планы экономического развития и стратегии борьбы с бедностью. Оказание технической помощи ВТО должно быть сосредоточено на оказание содействия развивающимся, слаборазвитым и беднейшим странам переходного периода для перехода к правилам и порядку ВТО, выполнению обязательств и реализации прав членства, включая использование преимуществ открытой системы мировой торговли, основанной на правилах. Приоритет должен быть отдан наибольшему, уязвимым экономикам переходного периода, а также членам и наблюдателям без присутствия в Женеве.

Пар. 39 подчеркивает важность скоординированного оказания технической помощи совместно с двусторонними, региональными и многосторонними институтами и призывает к консультациям с агентствами, двусторонними донорами и получателями помощи для выявления способов укрепления и рационализации Интегрированной Программы Технической Помощи по вопросам Торговли для Слаборазвитых Стран и Объединенной Интегрированной Программы Технической Помощи.

Пар. 40 дает поручение Комитету по бюджету, финансам и управлению разработать план принятия Генеральным Советом в декабре 2001, который обеспечит долгосрочное финансирование технической помощи ВТО.»

ТЕХНИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ И СОДЕЙСТВИЕ В СОЗДАНИИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО И КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА

Предыстория

Техническая помощь и содействие в создании институционального и кадрового потенциала являются основой, на которой основывается всеобщая поддержка мандата раунда в Дохе. Именно они смогли обеспечить участие развивающихся стран в новом, широком раунде переговоров, которые впервые включают такие вопросы, как окружающая среда и – по крайней мере потенциально – инвестиции, политика в области конкуренции, прозрачность государственных закупок и содействие развитию торговли.

Сроки Исполнения

- Декабрь 2002, Генеральный Директор должен был представить предварительный отчет по реализации и адекватности обязательств по оказанию технической помощи, указанных в различных параграфах Декларации;
- Декабрь 2002 Генеральный Директор должен был предоставить предварительный отчет Генеральному Совету по всем вопросам слаборазвитых стран;
- Пятая конференция министров (10-14 сентября 2003 в Канкуне, Мексика), Генеральный Директор должен дать отчет по реализации и адекватности обязательств по оказанию технической помощи, указанных в различных параграфах Декларации;
- Пятая конференция министров Генеральный Директор должен представить полный отчет по всем вопросам слаборазвитых стран (пар. 43 Декларации в Дохе).

Текущее Состояние

Генеральный Директор ВТО Супачай Панитчпакди выпустил два предварительных отчета Генеральному Совету: первый по реализации и адекватности обязательств по оказанию технической помощи, указанных в различных параграфах Декларации министров в Дохе в соответствии с пар. 41 Декларации, и другой по вопросам слаборазвитых стран (Декларация в Дохе, пар. 43).

В первом отчете он указал на Ежегодные Планы Технической Помощи Секретариата в качестве основного ответа на множественные требования документов раунда в Дохе. Данный План на 2003 более подробно описан далее.

Далее, он описал ход реализации Интегрированной Программы Технической Помощи по вопросам Торговли для Слаборазвитых Стран и Объединенной Интегрированной Программы Технической Помощи с упором на слаборазвитые страны, указав на тесное сотрудничество с региональными банками развития, Комиссией ООН по региональному экономическому развитию и другими институтами по вопросам разработки, оказания и контроля за мерами технической помощи.

Доктор Супачай также удовлетворенно отметил реакцию членов ВТО на требование «обеспечить долгосрочное финансирование технической помощи ВТО». *Глобальный Трастовый Фонд Развития*, который финансирует техническую помощь из добровольных взносов, был создан в декабре 2001. В 2002 члены внесли более 21,5 млн. швейц. франков (около 15,7 млн. долларов). около 4,5 млн. швейц. франков было заранее внесено за 2003 год.

Многие развивающиеся страны, члены и негосударственные организации рассматривают эти взносы как единственное важное участие развитых стран в процессе «развития» раунда в Дохе. Однако, как заявил делегат одной из развивающихся стран, успех Трастового Фонда будет зависеть не столько от суммы денег или количества мероприятий, а от своевременности и качества оказываемой технической помощи.

Предварительный отчет по слаборазвитым странам изложен в последнем разделе данного документа.

К Более Эффективной Технической Помощи

До раунда в Дохе техническая помощь ВТО страдала от определенного отсутствия слаженности. Например, члены жаловались на недостаточную или неадекватную координацию между организациями, оказывающими помощь, как то Всемирный Банк, МВФ и Международный Торговый Центр. В частности, особенно удручало та координация, которая ведет к ослаблению переговорной позиции отдельной развивающейся страны, что могло произойти в течение раунда в Уругвае и параллельными программами структурных реформ, поддержанными международными финансовыми институтами. Недостаточная координация также привела к принятию развивающимися странами предлагаемой политики и мер МВФ или Всемирного Банка, которые еще более уменьшили возможность реализации политики развития, включая практический отказ от гибкого механизма ВТО. Более того, техническая помощь часто приобретала формы разовых семинаров в ответ на требования отдельных стран; семинары не были системно организованы и не ставили конкретных задач. С ростом

финансирования организация стала более профессионально подходить к решению данной проблемы.

Это далось нелегко, ибо мнения членов резко расходились по конкретным видам технической помощи, которую должна оказывать ВТО. Например, заместитель торгового представителя США заявил, что техническая помощь касается «только стран, ведущих переговоры о вступлении и не затрагивает более широкую программу помощи развитию». Он отметил необходимость «прояснения вопросов разделения труда между тем, что может делать ВТО и тем, что могут делать более крупные организации развития, как Всемирный Банк и Межамериканский Банк Развития».

В то же время, многие развивающиеся страны – и даже некоторые развитые – полагают, что ВТО не является адекватным или желательным провайдером технической помощи в подготовке стран к вступлению или формулировке торговой политики, которая поддерживает их индивидуальные стратегии развития. Помощь ВТО в этих областях особенно противоречива с учетом того факта, что стратегические рекомендации одному члену могут негативно повлиять на интересы другого, и что эти рекомендации могут не основываться на должном понимании внутренних экономических реалий или должным образом поддерживать конкретные стратегии развития с учетом уязвимых позиций на национальном и суб-национальном уровнях.

Члены и наблюдатели продолжают настаивать, чтобы ВТО серьезно рассмотрело эту критику. Другие организации, включая ЮНКТАД, уже проводят полезную работу по укреплению переговорной позиции развивающихся стран. Ряд НГО и образовательных и других институтов в развивающихся странах сами предоставляют ценную и важную информацию, и им следует уделять больше внимания и признания в рамках рабочей программы технической помощи.

Мандат раунда в Дохе

Пар. 41 дает поручение Генеральному Директору отчитаться перед пятой конференцией министров, с предварительным отчетом Генеральному Совету в декабре 2002 по вопросам реализации и адекватности обязательств по оказанию технической помощи, указанных в различных параграфах Декларации.

Пар. 42 перечисляет значимый рыночный доступ, поддержку в диверсификации производства и экспортной базы, и техническую помощь по вопросам торговли в качестве важнейших элементов интеграции слаборазвитых стран в мировую торговую систему. Приоритет также был отдан технической помощи по вопросам присоединения слаборазвитых стран в ежегодных планах технической помощи ВТО. Пар. 42 также дает указание Подкомитету по слаборазвитым странам разработать рабочую программу с учетом элементов торговли в Декларации в Брюсселе и Программы Действий, принятой на третьем этапе переговоров по слаборазвитым странам.

Также, Декларация полна конкретными мерами технической помощи по различным переговорным мандатам, в частности рыночному доступу для несельскохозяйственных товаров (пар. 16), торговле и инвестициям (пар. 21), торговле и политике в области конкуренции (пар. 24), прозрачности государственных закупок (пар. 26), содействию в развитии торговли (пар. 27) и окружающей среды (пар. 33).

Тем не менее, более конкретные положения по оказанию технической помощи можно найти в Решении по вопросам и проблемам реализации, также принятой на раунде в Дохе, в частности в пар. 2.2, 3.5, и 3.6, 5.1, 5.3 и 5.4, и 14.

План Технической Помощи на 2003

Скоординированный План Технической Помощи Секретариата ВТО на 2003, принятый 22 ноября 2002, дает некоторые ответы на различные мандаты раунда в Дохе и устраняет некоторые недостатки плана технической помощи 2002 года.

Например, План на 2003 делает особый упор на необходимость рационализации потребностей технической помощи и ее включения в единые планы развития и стратегии борьбы с бедностью. План также признает большие проблемы с координацией на национальном уровне среди агентств и двусторонних доноров и необходимость решения этих проблем в качестве ключевого элемента Плана технической помощи на 2003. Однако, с учетом различий институциональных мандатов доноров и закономерных расхождений в установлении ими приоритетов, многие страны-получатели помощи (и некоторые доноры) не рассматривают такую координацию как необходимую и положительную. Например, опыт с моделью «Интегрированной Программы», которая будет изложена далее, указал на ряд потенциальных просчетов.

В качестве базового условия План заявляет, что техническая помощь формирует «неотъемлемую часть планов развития и достижения экономического роста и борьбы с бедностью», и предполагает, что сравнительное преимущество ВТО в оказании технической помощи лежит в двух основных областях:

Техническая помощь по развитию способности вести переговоры в рамках «Повестки в области Развития раунда в Дохе» и Техническая помощь в создании институциональной способности понимания правил и реализации соглашений ВТО.

Согласно Плану, ВТО будет также поощрять – путем пропаганды, координации и слаженности – региональные институты развития финансировать торговую и коммерческую инфраструктуру, необходимую для получения прибыли, роста занятости и борьбы с бедностью.

Сотрудничество между агентствами:

План на 2003 подчеркивает важность сотрудничества между агентствами, такими как Интегрированная Программа Технической Помощи по вопросам Торговли для Слаборазвитых Стран и Объединенная Интегрированная Программа Технической Помощи в качестве способов полномасштабного выполнения мандатов технической помощи в Декларации в Дохе. Он указывает на важность неформальной встречи в мае 2002 – организованной Генеральным Директором Майком Муром – со Всемирным Банком, НЕПАД (т.е. Новое Партнерство для Развития Африки) и впервые с шестью региональными банками развития как пример усилий ВТО по усилению координации по всему спектру межправительственных агентств, занятых в технической помощи по вопросам торговли развивающимся и слаборазвитым странам.

Основные принципы: Согласно пар. 15 Плана «систематическое и совокупное создание институционального и кадрового потенциала на основании открыто определенных приоритетов Членов» является «основным принципом» Плана Технической Помощи на 2003, который подразумевает создание «программного меню», из которого члены могут выбирать те мероприятия технической помощи, которые пойдут им на пользу. Среди

других основных принципов План предлагает прямую увязку региональных мероприятий с «установленными и оговоренными национальными мероприятиями в соответствии с принципами провайдеров технической помощи (Секретариата ВТО) и стран-бенефициаров». Принципы также подчеркивают важность обеспечить старшинство Планов технической помощи, принятых членами, над разовыми мероприятиями.

Секретариат ожидает, что приоритеты отдельных стран (т.е. курсы/обучение по отдельным темам) будут сочетаться с одной из семи категорий Программного меню: т.е. программа помощи, вступление, переговоры, реализация соглашений ВТО, вопросы раунда в Сингапуре, информационная технология/ референтные центры ВТО, и торговая интеграция, включающая Интегрированную Программу, упор на торговлю и Обзор Торговой Политики. Однако, ряд приоритетов, свойственных какой-либо отдельной стране-члену, может не войти в одну из предлагаемых категорий.

Выявленные приоритеты: Из 1048 приоритетов технической помощи, указанных членами Секретариату ВТО, наибольшее количество запрошенных мероприятий (150) были по вопросам раунда в Сингапуре (инвестиции, политика в области конкуренции, прозрачность государственных закупок и содействие торговле). 54 просьбы поступили по вопросам реализации, а 118 – по вопросам создания институционального и кадрового потенциала (практика, программы обучения тренеров, курсы и семинары по национальной торговой политике). Более 50 запросов получили темы торговли услугами, правилам, сельскому хозяйству, доступу к рынку и правам интеллектуальной собственности в области торговли.

Несколько удивителен тот факт, что -развивающиеся страны – члены ВТО сделали 46 запросов об оказании помощи в области охраны природы. Это подчеркивает важность, которую они придают связи торговли и охране окружающей среды в рамках правил мировой торговли, особенно после достигнутого согласия министров ВТО на проведение переговоров по этому вопросу в Дохе (см. Брифинг №9 по Торговле и Окружающей Среде).

В ответ на запросы по конкретному модулю особого и предпочтительного режима торговли Секретариат в настоящее время готовит обучающий модуль, который будет включать обзор основных принципов и задач особого и предпочтительного режима торговли, краткое изложение положений особого и предпочтительного режима торговли в существующих соглашениях ВТО, проблемы, с которыми сталкиваются развивающиеся страны в реализации этих положений, ситуации с обсуждением предложений в Комитете по Торговле и Развитию, и обзор системных вопросов, которые возникли в ходе этих обсуждений.

Итоги создания институционального и кадрового потенциала: План на 2003 перечисляет ряд ключевых итогов, разработанных для достижения «системного, совокупного и устойчивого создания институционального и кадрового потенциала». Они включают:

Проведение 12-недельных регулярных курсов по торговой политике для англо и франкоговорящей Африки

Разработка трех региональных обучающих семинаров с упором на «обучение тренеров»

Обучающие курсы по ведению переговоров в рамках региональной политики развития раунда в Дохе для высокопоставленных правительственных чиновников (по 7 регионам и нерезидентам)

Система интернатуры ВТО

Разработка *Пособия для ведения торговых переговоров для переговорщиков* с целью подготовки развивающихся и слаборазвитых стран к переговорам на раунде в Дохе и Разработка программного меню технической помощи (описанного в разделе «Основные Принципы»).

Способы оказания технической помощи: Хотя План на 2003 незначительно отклоняется от семинарного способа оказания технической помощи (помимо интернатур и курсов по торговой политике), определенный упор сделан на необходимость долгосрочного создания институционального и кадрового потенциала. Со стороны ВТО, обучение тренеров кажется естественным выбором. С другой стороны, План указывает, что способность получателей усваивать техническую помощь может быть усилена, помимо прочего, путем целевых национальных программ по ведению переговоров и реализации соглашений ВТО, выявлению институтов для создания долгосрочного торгового институционального и кадрового потенциала и приобретению компьютеров и программного обеспечения в целях дополнения технической помощи, оказываемой ВТО и другими внешними агентствами. План также отмечает важность сотрудничества Юг-Юг по улучшению значимости и качества технической помощи по вопросам торговли.

Внесена новая концепция «торговых клиник» или специализированных миссий в развивающихся и слаборазвитых странах в ответ на вопросы и проблемы в области торговой политики, возникающие в ходе реализации Соглашений ВТО. Данные клиники будут – по крайней мере теоретически – создавать институциональный и кадровый потенциал в ходе оказания консультативных услуг. Пока остается неясным, какие институты будут оказывать эти услуги и станут ли (или могут ли) такие консультации быть «нейтральными», особенно в отношении рекомендаций или вариантов торговой политики, открытых для развивающихся или слаборазвитых стран-членов.

План также описывает новый проект ВТО/ОЕСД под названием *Техническая Помощь по вопросам Торговли и Создание базы данных в рамках раунда в Дохе* (доступен в <http://tcdb.wto.org>) как «центральную основу существующих и будущих Ежегодных Планов Технической Помощи ВТО». База данных была формально создана в мае 2002 для контроля – и обеспечения прозрачности – реализации обязательств технической помощи раунда в Дохе путем демонстрации оказанной помощи, вовлеченных агентств и «накопления мероприятий в странах-получателях».

Региональные проблемы: План отмечает, что отдельные регионы испытывают острую потребность в технической помощи, и упоминает ряд текущих или планируемых инициатив для решения этих региональных проблем. Инициативы НЕПАД и Объединенной Интегрированной Программы Технической Помощи отмечены по отношению к Африке. Другие перечисленные регионы/региональные группы включают Южную Азию (Юго-Азиатскую Ассоциацию по региональной координации), страны бассейна Тихого океана, Карибское Сообщество (КАРИКОМ) и Среднюю Азию.

Слаборазвитые страны

В качестве шага по выполнению мандата пар. 43 Декларации в Дохе, 12 декабря 2002 Генеральный Директор сделал предварительный отчет Генеральному Совету по вопросам слаборазвитых стран.

32 из 49 стран входят в список слаборазвитых, составленный ООН, и являются членами ВТО. Согласно Отчету, участие ВТО в их интеграции в мировую торговую систему основывается на трех основных принципах:

Интегрированная Программа

Ежегодные Планы Технической Помощи и

Рабочая Программа ВТО по слаборазвитым странам, принятая подкомитетом по слаборазвитым странам 12 февраля 2002. Данная программа сосредоточена на доступе к рынку, технической помощи по вопросам торговли, оказании помощи (при необходимости) агентствам, занимающимся диверсификацией производства и экспортной базы слаборазвитых стран, включении элементов торговли Программы Действий по слаборазвитым странам-3 по «мере необходимости» в работу ВТО, участии и вступлении слаборазвитых стран в систему мировой торговли и контроле за выполнением решений министров ВТО и Деклараций.

На слаборазвитые страны было выделено 117 национальных мероприятий технической помощи в 2003, что представляет 47% от общего количества таких мероприятий ВТО. Эти страны также примут участие в:

150 региональных мероприятиях по Африке, Тихоокеанскому и Карибскому бассейну
4 «стратегически разработанных» мероприятиях с упором по вопросы слаборазвитых стран, а именно работа референтных центров ВТО по обучению тренеров, доступ в Интернет для референтных центров ВТО в слаборазвитых странах, ежегодные семинары по вопросам вступления в ВТО и переговорным навыкам в торговле, и Продвинутая Программа Обучения для Высокопоставленных Государственных Чиновников по раунду в Дохе и других мероприятиях по Интегрированной Программе, всецело посвященных слаборазвитым странам.

Интегрированная Программа

Промежуточный отчет указывает на Интегрированную Программу – совместно разработанную ВТО, ЮНКТАД, Всемирным Банком, МВФ, Международным Торговым Центром и Программой Развития ООН – как наилучший ответ на проблемы, с которыми сталкиваются слаборазвитые и беднейшие страны, ибо ВТО в одиночку не способно справиться со всем спектром сложнейших проблем торгового развития. Пилотные проекты Интегрированной Программы сейчас проходят в трех странах.

Диагностика торговой интеграции является первым шагом на пути комплексной технической помощи по вопросам торговли, которая входит в задачи Интегрированной Программы. Эти обзоры должны выявить структурные слабости и узкие места, мешающие интеграции страны в мировую торговую систему и глобальную экономику. На основании оценки определенных отраслей экономики и показателей будут даны рекомендации по реформам, а также выявлены приоритеты технической помощи для устранения существующих проблем и максимального использования найденных возможностей.

Хотя это хорошо звучит на бумаге, Интегрированная Программа с самого ее начала в 1997 страдала от определенного конфликта вовлеченных институтов. Страны-получатели помощи также критиковали программу за упор на техническую помощь в ущерб прямой помощи и развитию инфраструктуры, а также отсутствие организованности (т.е. путанице в определении конкретных обязанностей и направлений деятельности для каждой вовлеченной организации). Многие развивающиеся страны призывали к предоставлению достаточного финансирования и большей прозрачности в реализации данной Программы, особенно в выборе стран-бенефициаров.

Заключение

Рабочая программа технической помощи и создания институционального и кадрового потенциала ВТО на 2003 включают новые элементы и пытаются исправить ошибки и недостатки предыдущих усилий. Однако, она все еще остается чересчур стандартизированной. Есть необходимость в отходе от подхода «разовых» семинаров к более долговременному взаимодействию, которое даст толчок созданию потенциала в самих развивающихся странах. Это станет лучшим ответом на разнообразные запросы получателей помощи и их особые и отличные друг от друга стратегии и политики устойчивого развития.

Подход, отражающий эту реальность, подразумевает вовлечение широкого спектра других участников, не связанных бюрократическими препонами, включая научные центры, независимые исследовательские организации и НГО. Чтобы быть полезной, техническая помощь также подразумевает расширение целевой аудитории за пределы государственного аппарата и включение в нее местных университетов и центров обучения, частного бизнеса и НГО. Это сделает ВТО частью широкой сети институтов со своими разнообразными приоритетами, способностями и ресурсами и позволит обеспечить эффективную техническую помощь и реальное создание долговечного институционального и кадрового потенциала, необходимого странам для выполнения своих собственных целей устойчивого развития.