

Економічна теорія

Геннінг КЛОДТ

**ГЛОБАЛЬНА ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА  
ДЛЯ СУЧАСНОГО СВІТОВОГО  
ГОСПОДАРСТВА****Резюме**

Розроблено критерії, що можуть знайти застосування у низці галузей економічної політики, які нині перебувають у центрі міжнародних політичних дебатів.

**Ключові слова**

Економічна політика, глобальне управління, міжнародна координація, квадрант системи координат, податок Тобіна.

**1. Вступ**

Процес глобалізації йде швидкими темпами. Нині у світі вже практично не залишилося промислового підприємства, яке в той чи інший спосіб не було би включене у світове господарство: через експорт власних продуктів, через використання сировини і підготовчих робіт за кордоном, а також че-

---

© Геннінг Клодт, 2005.

Клодт Геннінг, професор, доктор, Інститут світової економіки, м. Кіль, Німеччина.

*Переклад з нім. Вадима Кончина.*

рез входження до глобальних мереж аутсорсингу і оффшорингу. Економічна діяльність все більше переміщується у міжнародну площину, проте, як і раніше, здійснюється переважно на національному рівні. Це утворює проблеми. Платники податків шукають місця оподаткування за межами влади національних фінансових служб; відомства з нагляду за діяльністю картелів лише бездіяльно спостерігають за мегазлиттями багатонаціональних концернів; соціальні мережі перетворюються у глобальній конкуренції на капкан для власної економіки; найкраща політика енергозбереження у високорозвинених країнах не може захистити клімат на земній кулі, в той час, коли у Китаї, як гриби після дощу, виростають теплові електростанції. Тому виріває зрозуміле прагнення країн здійснювати економічну політику на міжнародних площинах та разом з іншими перетворитися з національних на глобальних її вершителей.

Як же треба розцінювати ці прагнення? Чи вони демонструють послідовне поширення глобалізації на сферу економічної політики? Чи це не більш ніж об'єднання політиків, які хочуть усунути незручну для їхніх країн конкуренцію місць розміщення ділової активності? Для обґрунтованої відповіді на ці запитання необхідні чіткі критерії для визначення того, за яких умов міжнародна координація економічної політики має переваги, а за яких ні. У цій статті розроблено відповідні критерії, що можуть знайти своє застосування у низці сфер економічної політики, які нині перебувають у центрі міжнародних політичних дебатів.

Звичайно, мова не йде про те, щоби на основі цих критеріїв детально аналізувати всі сфери економічної політики на предмет того, чи вони мають координуватися на міжнародному рівні, а чи ні. Відповіді на численні питання, які виникають при дослідженні проблеми, можна знайти в працях, що представлені в наведеному нижче переліку літератури. Головним акцентом статті є спроба розробити власну концепцію, яка дасть змогу сформулювати суттєві проблеми глобального управління («global governance»). Аналіз різних сфер економічної політики є демонстрацією можливостей застосування нашої концепції.

## **2. Система координат міжнародної економічної політики**

Центральна проблема міжнародної координації економічної політики полягає у конфлікті цілей, який випливає з необхідності обмеження шкідливих міжнародних зовнішніх ефектів («spillovers»), що поширюються на країни в процесі глобалізації з одного боку, і неминучої шкоди, завданої при цьому конкуренції систем, з іншого. Чим більше вираженими є ці зовнішні ефекти, тим більші вигоди для зростання добробуту можна досягати за рахунок міжнародної координації економічної політики. Прикладами таких

міжнародних зовнішніх ефектів є викид газів, що спричиняють парниковий ефект, обмеження конкуренції багатонаціональними картелями, порушення торгівлі внаслідок практикування митних зборів та інших протекціоністських заходів тощо. І навпаки, чим більшою є невпевненість в адекватності формування економічної політики, тим більшою є небезпека через міжнародну координацію вимкнути конкуренцію між системами країн як «інструмент виявлення» ефективних правил економічної політики (Науек 1984). Наслідки цього конфлікту цілей для різних сфер економічної політики можна зобразити з допомогою системи координат, вісі якої демонструють різнопланові цілі координації економічної політики (див. рис. 1).

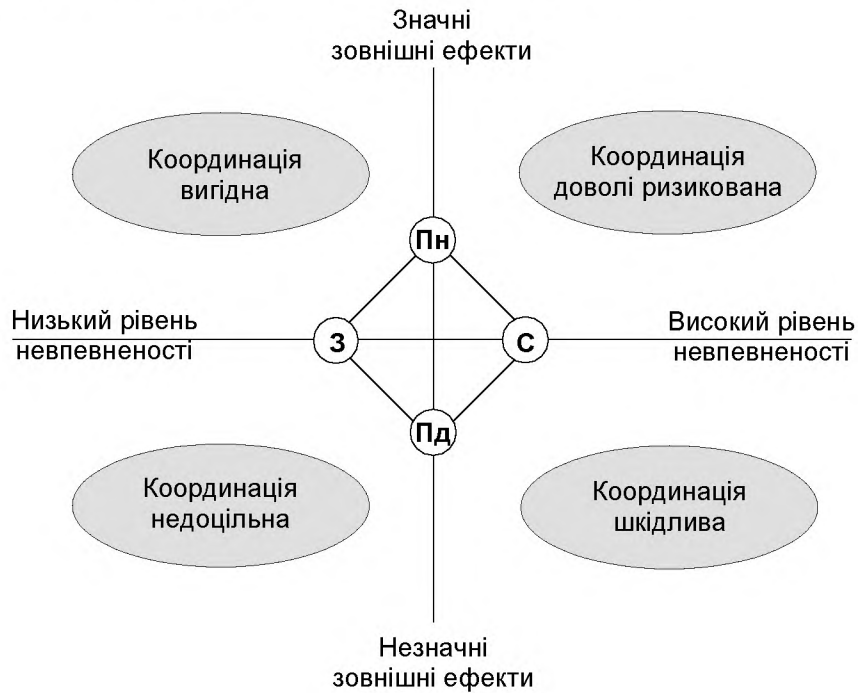
Який вплив має міжнародна координація з економічної точки зору, можна сказати лише після визначення того, в якому квадранті системи координат перебуває певна сфера економічної політики:

- в північно-західному квадранті, де міжнародні зовнішні ефекти є значними, а невпевненість щодо оптимальності формування системи правил є незначними, перебуває основна сфера міжнародної координації економічної політики;
- в північно-східному квадранті, де високий рівень міжнародних зовнішніх ефектів поєднується з високим рівнем невпевненості, перебуває проблемна сфера міжнародної координації. Щоби не завдавати шкоди конкуренції систем, важливо обмежити втручання у ринок найнеобхіднішими заходами і сформувані міжнародні правила в мінімально потрібному обсязі;
- в південно-західному квадранті, де міжнародні зовнішні ефекти є незначними, міжнародна координація економічної політики не має здійснюватися;
- в південно-східному квадранті, де панує високий рівень невпевненості, здійснення міжнародної координації здатне спричинити навіть зниження рівня добробуту, оскільки буде обмежуватися конкуренція між окремими національними системами правил економічної політики без того, щоби зменшувалися міжнародні зовнішні ефекти.

Шкідливі міжнародні зовнішні ефекти, про обмеження яких ідеться при здійсненні координації економічної політики, неважко визначити, і тому прихильникам координації, як правило, не потрібні переконливі аргументи. На відміну від цього, доволі складно знайти механізм еволюційного вдосконалення економічної політики. Результат від такого механізму попередньо не відомий, оскільки він самовиявляється в процесі міжнародної конкуренції різних систем правил. Отже, існує очевидна асиметрія між заздалегідь помітними вигодами і можливими втратами від міжнародної координації економічної політики.

Рисунок 1.

Система координат міжнародної економічної політики



Докази того, яке значення для довгострокового економічного розвитку має міжнародна конкуренція систем, надає історичний досвід. Чимало істориків економіки переконливо доводили, що культурне розмаїття і конкурентний характер державних систем у Європі XVIII–XIX ст. були вирішальними факторами успіху технологічного й економічного розвитку, порівняно з Азією (Jones 1981). Провал експерименту системи централізованого планового господарювання у XX ст. переконливо засвідчує значення міжнародної конкуренції при виробленні оптимальної системи правил економічної політики.

### **3. Північно-західний квадрант та міжнародна координація, що сприяє добробуту**

Згідно з розробленою у статті системою координат, міжнародна торговельна політика, безперечно, належить до північно-західного квадранту, оскільки поширення національних протекціоністських заходів на інші держави може бути суттєвим, а невпевненість, що правила угоди СОТ дійсно сприяють підвищенню добробуту, виглядає незначною. Якби, всупереч невдачі в Сіетлі, вдалося успішно завершити нинішній раунд СОТ зі світової торгівлі, то результати так званого Дакка-раунду в першу чергу стосувались би невиконаних завдань попереднього Уругвайського раунду, зокрема торгівлі сільськогосподарськими і текстильними виробами, які є останніми залишками класичного протекціонізму. Як залишкові статті з Уругвайського раунду предметом переговорів знову стануть торгівля послугами (GATS), а також пов'язані з міжнародною торгівлею інвестиційні перешкоди (TRIMs).

Говорячи про обидві вищезгадані статті, треба зазначити, що лібералізація торгівлі виходить за межі простої ліквідації митних бар'єрів і все більше втручається у внутрішню економічну політику країн-партнерів. Відповідно, широкомасштабними стануть уточнення країн щодо їхніх договірних зобов'язань, оскільки в цьому випадку національний суверенітет зачіпається в значно більшій мірі, ніж при торговій лібералізації традиційного характеру. З огляду на це, міжнародна торгова політика змушена долати подібний опір. В той час, коли торгові бар'єри вже помітно втрачають своє значення, вона має бути все більше спрямована на відкриття внутрішнього ринку для того, щоб забезпечувати вільну торгівлю (Moore 2004).

Недостатня готовність відмовитися від національних компетенцій є також однією з основних перешкод при запровадженні міжнародної політики конкуренції. При цьому вкрай важливою є необхідність міжнародної координації з огляду на зростання кількості випадків злиття багатонаціональних концернів. Запровадження міжнародного контролю за злиттями, з загально-економічної точки зору, звичайно, можна тільки вітати, але з політичних міркувань це нині неможливо реалізувати. Доцільнішим вбачається прив'язати рішення до існуючої міжнародної торговельної політики і поступово наблизитися до міжнародної політики конкуренції. Цим процесам відповідає існуюча дефініція «TRAPs», тобто антимонопольні принципи, пов'язані з міжнародною торгівлею. Як перший крок на цьому шляху можна запропонувати міжнародну угоду щодо контролю за картелями, у разі, якщо очевидним фактом є їхня суперечність конкуренції. Таку заборону картелів має бути застосовано, звичайно, лише в межах угоди транскордонного характеру, і при цьому на національному рівні надалі могли б співіснувати відмінні типи політики щодо контролю за діяльністю картелів (Klodt 2004).

У довготерміновій перспективі буде проходити більш істотне злиття міжнародної торговельної політики з міжнародною політикою конкуренції, оскільки диференціація торгових товарів, послугомісткість їхнього виробництва, а також їхніх продажів постійно зростає. Економічні суб'єкти, які бажають успішно продавати їхні продукти на іноземних ринках, мають дедалі більше бути представлені на цих ринках власними філіями. Зростаюче накладання питань політики міжнародної конкуренції на питання політики міжнародної торгівлі свідчить про те, що сфера політики міжнародної конкуренції не потребує створення самостійної інституції, а може знайти для себе місце під дахом Світової організації торгівлі.

Третьою важливою сферою, що лежить у північно-західному квадранті, є міжнародна політика захисту навколишнього середовища. Монреальськими і Кійотськими протоколами закладено важливі принципи захисту озонового шару земної кулі і зменшення викидів газів, що спричиняють парниковий ефект. Нині передусім іде мова про те, щоби зобов'язати якомога більше країн проводити названі в межах цих протоколів заходи і регулювати процедуру їх здійснення. Кійотський протокол 2004 р. вже ратифікований багатьма країнами, проте донині відсутній підпис з боку Сполучених Штатів Америки (найбільшого емітента газів, що спричиняють парниковий ефект), і багато проблем із впровадження заходів, згідно з правилами протоколу, залишаються невирішеними (Michaelowa 2004).

При цьому з'ясовується, що за міжнародними проблемами стосовно захисту навколишнього середовища стоїть, зрештою, конфлікт між Північчю та Півднем за розподіл прав щодо викиду газів. Багаті країни мають статус-кво привілеї щодо прав емісії газів («стаття старійшин»). Бідніші країни, навпаки, розглядають навколишнє середовище як «спільну спадщину», з якої всім країнам за принципом розподілу на душу населення належать права на викид газів. Ці країни вважають, що нині в них є таке ж право на проведення енергомісткої індустріалізації, яке реалізували в минулому багаті країни.

Оскільки глобальну проблему збереження клімату може бути вирішено виключно на основі співпраці високорозвинутих країн із менш розвинутими, обидві сторони мають знаходити компроміс. Бідніші країни мають визнати, що економічний розвиток, заснований на збереженні клімату, зрештою, лежить у площині їхніх інтересів. Багатші країни, у свою чергу, мають надати в розпорядження біднішим фінансування і технології для уможливлення їхньої індустріалізації, яка б не суперечила збереженню навколишнього середовища. Незважаючи на всі дипломатичні успіхи на конференціях з приводу навколишнього середовища, світова спільнота перебуває далеко від досягнення такого консенсусу.

З огляду на дану проблему, можна простежити, що погрози індустріальних країн запровадити торгові санкції щодо менш розвинутих країн з метою примусити останні до поведінки, спрямованої на збереження навколишнього середовища, виглядає невдалою спробою перших захистити свої

права власності на «статтю старійшин». Крім цього, існує небезпека, що на аргумент навколишнього середовища представники лоббі навісять ярлик «зеленого протекціонізму». При цьому буде досягнуто певного компромісу, але цільові конфлікти між міжнародною торговою політикою та міжнародною політикою захисту навколишнього середовища стануть тягарем для проведення кожної з них. Тому міжнародна політика захисту навколишнього середовища не повинна потрапити в руки Світової організації торгівлі, а має бути в компетенції інституту, що є незалежним від прийняття торгових рішень. Ним може бути Світовий банк.

#### **4. Північно-східний квадрант: координація з ризиком**

При обговоренні вищих сфер економічної політики мова йшла, передусім, про питання застосування і реалізації міжнародних правил, які сприяють добробуту. У північно-східному квадранті з'являються значно ґрунтовніші проблеми. В даному випадку треба ретельно зважити, з одного боку, потенційні вигоди в процесі збільшення добробуту від міжнародного регулювання, а з іншого – динамічні втрати ефективності через обмеження конкуренції систем.

Малозмістовною є сучасна економіко-політична дискусія з приводу міжнародної податкової політики. Багато говорять про небезпеку руйнівних змагань зі зниження податків (*race to the bottom*), в результаті яких жодна з держав-учасниць не володітиме достатніми засобами для фінансування своїх завдань (Sinn 2003). Ця аргументація не піддається ні теоретичній, ні емпіричній перевірці. Незважаючи на глобалізацію, що прогресує, частки державних надходжень від податків у валовому національному доході в країнах світу є все ще занадто високими. Якщо жорстка міжнародна конкуренція за місця розміщення ділової активності змушує уряди «схуднути» й ефективніше використовувати обмежені податкові надходження, то це лише сприятиме зростанню добробуту громадян.

Очевидною є проблема, коли мобільний капітал на міжнародному рівні все легше може уникати оподаткування і коли з цієї причини податковий тягар все більше лягає на немобільний фактор праці. Однак у цьому випадку рішенням проблеми не може стати міжнародна уніфікація податкових ставок (яку навряд можна було б запровадити на Багамських чи Кайманових островах). Оскільки власники капіталу як особи є значно мобільнішими, ніж сам капітал (за винятком окремих профі з тенісу), то змагання щодо зниження податків стримується вже за рахунок того, що доходи від капіталу оподатковують за місцем проживання власника, а не за місцем впровадження і використання капіталу. Тому основною проблемою вже є не розбіжні на міжнародному рівні податкові ставки, а лише уникнення від сплати

податків, якому держава має протистояти незалежно від виду оподаткування. Головну роль при цьому варто віддавати єдиним правилам нарахування трансфертних цін всередині багатонаціональних підприємств<sup>1</sup>.

З огляду на валютні кризи в Латинській Америці і Південно-Східній Азії зрозуміло, що для вершителів глобальної економічної політики новий порядок міжнародних фінансових ринків має пріоритетне значення, оскільки можливим є повторення подій 1980-х і 1990-х рр. Основну роль відведено Міжнародному валютному фонду, який постійно робив безрезультатні спроби допомогти країнам кредитами для захисту їхніх національних валют.

При цьому ілюзорним є бажання запобігти в майбутньому валютним кризам, надавши у розпорядження МВФ більше фінансових ресурсів. При великих обсягах трансакцій і високій швидкості реагування, що нині панує на валютних ринках, збільшення в десять разів ресурсів Фонду стало би краплею в морі. Користь від кредитів МВФ отримують, перш за все, міжнародні вкладники, для яких у цей спосіб стає можливим забрати свій капітал з кризового регіону за вигідним обмінним курсом.

Невиправдані сподівання покладають у багатьох країнах також на так званий податок Тобіна, який має стягуватися з усіх міжнародних трансакцій, щоби скоротити короткостроковий обіг капіталу і обмежити волатильність міжнародних фінансових ринків (Tobin 1978). І хоча такий податок міг би зменшити короткострокові спекуляції та спричинені ними коливання обмінних курсів, ці помірні коливання не є серйозною проблемою для світової економіки. Вирішити нинішні проблеми, зокрема виникнення і розвиток фундаментальних валютних криз, через податок Тобіна вбачається неможливим. Якщо існує загроза девальвації на двозначний відсоток, то податок Тобіна не може нікого стримувати від того, щоби позбутися кризової валюти.

Той, хто розуміє міжнародні валютні кризи 1980–1990-х рр. минулого століття як результат відірваного від реального світу «казино-капіталізму», має дуже поверхневий погляд на речі. Як у Латинській Америці, так і у Південно-Східній Азії існували реальні економічні проблеми, які робили девальвацію необхідною. В Латинській Америці це, перш за все, великий державний борг, а у Південно-Східній Азії – короткострокові приватні кредити, що надходили до інвестиційних проектів, рентабельність яких занадто переоцінювалася. Якби ці уряди зважилися на корекцію обмінного курсу раніше, то валютна криза пройшла б зі значно меншими втратами (Dornbusch, Fischer 2003).

Принаймні у Південно-Східній Азії приплив іноземного капіталу форсувався тим, що багато приватних інвесторів недооцінили фактичні кредитні ризики, пов'язані з непрозорістю систем банківського і фінансового ринків.

---

<sup>1</sup> Організацією економічної співпраці та розвитку розроблені регульовальні акти щодо трансфертних цін для багатонаціональних корпорацій і національних податкових інституцій (OECD 2001).



Тому можна вітати те, що нині на основі так званої нової міжнародної фінансової архітектури інтенсивно радять, як за допомогою обов'язкових мінімальних стандартів банківського нагляду підвищити прозорість фінансових ринків. При цьому виді запобігання кризам Міжнародному валютному фонду знову могло би бути відведено важливу роль: з одного боку, в його стінах існують спеціальні знання, необхідні для контролю за дотриманням міжнародних мінімальних стандартів у банківському нагляді. З іншого боку, Фонд міг би надати йому кредитні можливості використовувати як засіб тиску, щоби спонукати до дотримання правил ті країни, які сподіваються на підтримку у вирішенні проблем платіжного балансу.

Таким чином, у сфері міжнародних фінансових ринків треба наполягати передусім на широкомасштабній реформі МВФ. Його роль має посилитися при формуванні і функціонуванні міжнародної фінансової архітектури. Остання в умовах підвищеної прозорості суттєво посприяла би запобіганню майбутнім валютним кризам. Зрештою, варто було би позбутися уявлення про те, що МВФ як «кредитор останнього шансу на спасіння» може ліквідувати міжнародні валютні кризи (Krueger 1998).

Недоцільними є усі види діяльності, які належать до сфер економічної політики у південно-західному і південно-східному квадрантах запропонованої системи координат, оскільки в цих сферах немає жодних міжнародних зовнішніх ефектів. Прикладом таких діяльностей може бути координування політики оплати праці, для чого немає належного підґрунтя і, на щастя, жодної підтримки країн із нижчим рівнем заробітної плати.

Наступним прикладом (проте більш дискусійним) є соціальні мінімальні стандарти, щодо яких не дійшла згоди конференція міністрів у Сіетлі з питань підготовки мілленіум-раунду СОТ у листопаді 1997 р. Наскільки високорозвинені країни мають моральне право вимагати від бідніших країн реалізовувати соціально обумовлені умови праці є, зрештою, політичною оцінкою, і на це питання неможливо дати відповідь з суто економічної точки зору. Але не повинно бути сумніву, що такого роду міжнародна соціальна політика не має пов'язуватися з торговою політикою: опір бідніших країн міжнародним соціальним нормам міг би таким чином тільки перетворитися на опір всьому міжнародному торговому устрою, від чого всі учасники, в тому числі соціально слабка робоча сила країн третього світу, тільки програли би (Bhagwati 2003).

Отже, варто відмовитися від спроб встановити взаємозв'язок між відкритим доступом до ринку і дотриманням мінімальних соціальних норм. Міжнародна соціальна політика має і надалі залишатися в компетенції Міжнародної організації праці (ILO) та подібних інституцій і не передаватися в компетенцію СОТ, оскільки остання мала б великі запити щодо цих завдань.

## 5. Висновки

Загалом, вершителям глобальної економічної політики є що робити, щоби створити міжнародну систему правил, яка зможе витримати гучний виклик глобалізованої світової економіки. Але варто застерегти від надмірних зусиль, оскільки важливо здійснити складний акт балансування між необхідним обмеженням міжнародних зовнішніх ефектів і неминучою шкодою міжнародній конкуренції систем. Тому міжнародні правила мають формуватися у вигляді мінімальних правил, тобто, по можливості, потрібно впроваджувати менше правил.

З іншого боку, значення ефективної системи правил для глобального управління не варто недооцінювати. Глобалізація робить можливою помітне підвищення рівня добробуту для всіх країн, які беруть участь у цьому процесі, але в усіх цих країнах є певні групи, що програють. У високорозвинених індустріальних країнах це передусім низькокваліфікована робоча сила, яка потрапила під тиск пристосування до умов глобалізації через імпорт із країн з низьким рівнем заробітної плати, а також через аутсорсинг і оффшоринг. У менш розвинених країнах це передусім політична еліта, якій глобалізація обмежила свободу дій. Якщо вдасться зробити глобалізацію політично більш керованою і за рахунок цього зменшити невдалі політичні дії, то світова економіка від цього тільки б виграла.

## Література

1. Bhagwati, Jagdish (2003). Coping with Anti-Globalization. In: Horst Siebert (Hrsg.), *Global Governance: An Architecture for the World Economy*. Symposium des Instituts für Weltwirtschaft. Springer, Berlin, Heidelberg, New York: 23–41.
2. Dornbusch, Rudiger, Stanley Fischer (2003). *International Financial Crisis*. CESifo Working Paper Series 926, München.
3. Hayek, Friedrich A. (1984). Competition as a Discovery Procedure. In: Friedrich A. Hayek (Hrsg.), *The Essence of Hayek*. Hoover Press, Stanford: 254–265.
4. Jones, Eric Lionel (1981). *The European Miracle: Environments, Economics and Geopolitics in the History of Europe and Asia*. Cambridge University Press, Cambridge.
5. Klodt, Henning (2004). *Towards a Global Competition Order*. Academia, Sankt Augustin.
6. Krueger, Anne O. (1998). Wither the World Bank and the IMF? *Journal of Economic Literature* Vol. 36 (4): 1983–2020.

7. Michaelowa, Axel (2004). Climate Policy Challenger after the Kyoto Protocol Enters into Force. *Intereconomics* Vol. 39 (6): 332–336.
8. Moore, Mike (2004). *Doha and Beyond: the Future of the Multilateral Trading System*. Cambridge University Press, Cambridge.
9. OECD (2001). *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*. OECD, Paris.
10. Sinn, Hans-Werner (2003). *The New Systems Competition*. Blackwell, Oxford.
11. Tobin, James (1978). A Proposal for International Monetary Reform. *Eastern Economic Journal* Vol. 4 (3/4): 153–159.

Стаття надійшла до редакції 10 травня 2005 р.