

Опыт США по поддержке экспорта и экспортному кредитованию

© 2015 Огрызов Андрей Александрович
референт

Департамент экономики и финансов Правительства Российской Федерации
103274, г. Москва, Краснопресненская набережная, д. 2
E-mail: silvestrsn@gmail.com

Анализируется практика экспортного кредитования и поддержки экспорта в США, что обусловлено, в первую очередь, поддержанием уровня занятости в США и необходимостью форсирования мер по созданию в новых условиях трансформирования мировой экономики. Раскрываются противоречия между правилами ВТО и ДОЭК, а также проведение США стратегии в части навязывания прецедентной системы рассмотрения споров и доминирования правил и норм ВТО над ДОЭК. Одновременно рассматривается практика деятельности Эксимбанка США, который является важным институтом системы экспортного кредитования в США.

Ключевые слова: экспортная поддержка, экспортное кредитование, Договоренности по экспортному кредитованию ОЭСР (ДОЭК), ВТО.

В докладе Минторга США за 2014–2015 гг. акцентировано внимание на важности экспортной политики для экономики США в части реализации политики создания рабочих мест и обеспечения “здоровья национального хозяйства”¹.

В 2008 г. только за счет увеличения экспортного потенциала США было создано дополнительно 2,7 млн рабочих мест (см. рис. 1). В целом, экспорт товаров обеспечил 7,1 млн рабочих мест в 2014 г., а экспорт услуг – это 4,6 млн чел.² При этом заработная плата в экспортоориентированных секторах экономики США на 18 % выше, чем в не связанных с экспортом³. Принятая в США программа “Сделано в Америке” – это, по мнению Конгресса США, гарантия того, что 95 % потреби-

телей мирового хозяйства предпочтут американское качество и производство, в связи с чем необходимо усилить со стороны Правительства США поддержку экспортеров в ближайшей перспективе⁴.

Таким образом, экспортная поддержка – это важнейшая составляющая экономической политики США, и основным инструментом ее реализации выступает механизм экспортного кредитования, который заключается в том, что на определенных условиях предоставляются финансовые средства для поддержки экспорта.

Кредитование в системе поддержки экспорта выступает как мера, способствующая росту конкурентоспособности компании-экспортера. Кредит обладает четырьмя основными свойствами: целевое назначение, срочность, платность, возвратность. Другими словами, срок возврата кредита и его стоимость (величина платы за пользование) влияют на конкурентоспособность кредитующего: чем более продолжительный срок возврата кредита и ниже его стоимость, тем больше возможностей у кредитующего, и, наоборот, высокая стоимость кредита отрицательно сказывается на предпринимательской деятельности. Поэтому снижение процентной ставки по экспортным кредитам и увеличение продолжительности срока кредитования служат важным инструментом развития международного обмена.

Государственная поддержка может проявиться и в изменении доли (в сторону ее увеличения) средств, полученных за счет льготного кредитования, или в возмещении экспортерам (или импортерам, приобретающим национальную продукцию) части затрат на уплату процентов по кредиту.



Рис. 1. Доля рабочих мест по ведущим отраслям промышленности США в 2008 г. за счет поддержки экспорта

Источник. Роль экспорта в поддержке занятости США. URL: <http://trade.gov/publications/ita-newsletter/0510/exports>.

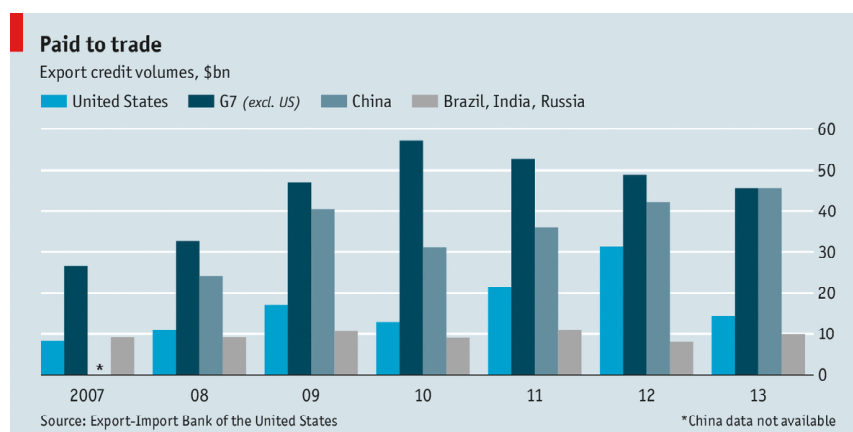


Рис. 2. Динамика экспортного субсидирования 2007-2013 гг.

Источник. EXPORT-IMPORT BANK of the UNITED STATES ANNUAL REPORT. 2014. URL: <http://www.exim.gov/sites/default/files/reports/annual/EXIM-2014-AR.pdf> P. 44.

Зарубежное инвестиционное кредитование – предоставление финансовых средств для поддержки бизнес-операций, осуществляемых национальными компаниями на внешних рынках. Часто в практике используются несвязанные кредиты, или предоставление финансовых средств для поддержки мероприятий, осуществляемых разными структурами в зарубежных странах по развитию делового партнерства и деловой среды в целях содействия развитию внешнеэкономической деятельности (внешней торговли, инвестиций и другой деловой активности за рубежом) национальных компаний.

Традиционно правительства зарубежных стран сосредоточивают внимание на улучшении условий долгосрочного кредитования экспортера. Долгосрочное кредитование требует длительных вложений денежных средств и связано с большей степенью риска.

Существенную роль в развитии системы экспортного кредитования играет *деятельность Экспортно-импортного банка США*.

Экспортно-импортный банк осуществляет предоставление кредитов, кредитных гарантий и страхование кредитов иностранным покупателям американских товаров. Эксимбанк США был изначально задуман как инструмент внешней политики, чтобы обеспечить рычаги давления на Советский Союз, в том числе за поддержку Кубы⁵.

После глобального финансового кризиса 2008 г. американские банки отошли от торгового финансирования. Тем самым были созданы условия по активизации деятельности экспортных агентств, чтобы предотвратить падение объемов торговли. Официальные экспортные кредиты только в G7 выросли с 35 млрд долл. в 2007 г. до 64 млрд долл. в 2009 г., так и остаются на этом уровне.

На рис. 2 отражена динамика экспортного кредитования.

Субсидирование кредитов для экспорта – это форма функционирования Соглашения (Консенсуса) 1978 г. Когда одно государство, подписавшее Консенсус, использует эту форму, то оно уведомляет другие страны, давая им возможность использовать такие же условия.

Сторонники ДООК (Договоренности ОЭСР в части экспортного кредитования) говорят, что субсидирование экспортных кредитов на самом деле не субсидия, а просто компенсация за неудачи на рынке.

Банки неохотно предоставляют долгосрочное финансирование под экспорт, кредитуя страны с шаткими политическим или правовым режимом, или для малого бизнеса, тем более, что новые банковские стандарты сделали такие кредиты дороже⁶.

Нехватка частного финансирования для некоторых видов экспорта отражает подлинные риски, налогоплательщики вынуждены взять их на себя. Прибыль, заработанная кредиторами, отражает преимущества, которые относят к деятельности правительства.

Бюджетное управление Конгресса США считает, что, если в будущем доход Эксимбанка будет дисконтироваться с использованием процентной ставки и выплачиваться Казначейству (основной источник фондирования активных операций банка), его прибыль не превысит 14 млрд долл. в течение следующего десятилетия. Дисконтирование по рыночным ставкам приведет к потерям в сумме 2 млрд долл. Это гораздо меньше, чем затраты федерального бюджета США по студенческим и ипотечным кредитным гарантиям.

Если Эксимбанк прекратит финансирование продаж самолетов Боинг, то Airbus захватит его

долю на рынке. В последние годы растет доля финансирования экспорта как бы за пределами влияния ОЭСР. Во-первых, многие члены ОЭСР используют инструменты, не охваченные договоренностью, например кредиты с плавающей ставкой Libor или в виде помощи развитию (последнее свойственно Японии).

Одновременно рост экспортного кредитования и субсидирования идет в странах, не входящих в ОЭСР, прежде всего Китая. Эксимбанк США считает, что в Китае официальные экспортные кредиты в 2014 г. составили 45,5 млрд долл. В качестве добавления используются формы несвязанной помощи, проектного финансирования и другие неявные формы кредитования экспорта, составившие 111 млрд долл., т.е. больше, чем треть от общемирового объема. Если Китай регулярно предлагает условия легче, чем требования ОЭСР, то другие страны “чувствуют себя обязанными” соответствовать им, в связи с чем Эксимбанк США в 2012 г. использовал аналогичные условия для закупки локомотивов Пакистаном.

По мнению Конгресса США, мировая торговля была бы более справедливой, если бы не было субсидируемых экспортных кредитов. По данным Heritage Foundation, “только 1,6 процента всего американского экспорта в 2013 г. получили финансирование Эксимбанка, а это значит, что более 98 процентов американских экспортеров конкурируют без вмешательства банка. Это дискриминирует рыночное поле для фирм США, которые не получают специального содействия”⁷. Вместе с тем позиция Конгресса США в отношении деятельности Эксимбанка пока сводится к требованию противостоять китайским массивным экспортным кредитам⁸ путем ужесточения практики судебных разбирательств в рамках ВТО, интенсифицируя переговорный процесс по замене ДОЭК многосторонним регулированием ВТО.

В практике субсидирования экспорта США используют принцип соответствия товаров и услуг на экспорт, который имеет необходимый порог по стоимости “сделано в Соединенных Штатах”. Кроме того, субсидирование экспорта должно обеспечивать рост реальных продаж, которые помогают сохранить и создать рабочие места в США, способствовать формированию сильной национальной экономики⁹.

Основные продукты, предлагаемые Эксимбанком, – это прямые займы, финансирование оборотного капитала, предоставление гарантий по кредитам, в том числе страхование коммерческих и политических рисков. Банк может выделить средства непосредственно иностранным покупателям американских товаров или частным

кредиторам, которые не были бы готовы финансировать рискованный экспорт предприятий без поддержки Банка Соединенных Штатов¹⁰. Правительством Соединенных Штатов в качестве критерия экспортного субсидирования кредитов выдвигает понятие “разумная уверенность возвращения денег”. Потенциальные проекты могут быть подвергнуты ограничению на основе тщательной проверки типа продукта, личности покупателя, а также изучения вариантов использования товаров или услуг.

Банк должен также рассмотреть, возможно ли неблагоприятное воздействие на права человека, на создание американских рабочих мест и множество других политических аспектов. Для сравнения, китайская система финансирования экспорта значительно проще и имеет минимум ограничений.

В США акцентируется внимание на то, что практика экспортного кредитования, использующая ДОЭК ОЭСР, противоречит положениям Договоренностей ВТО и нарушает справедливость конкуренции на мировых рынках¹¹.

Для участников Соглашения ОЭСР важно, что экспортная кредитная поддержка не соответствует ВТО, даже там, где она соответствует Договоренностям ОЭСР. Для стран, не участвующих в ДОЭК¹², но придерживающихся ее принципов, экспортная кредитная поддержка не соответствует требованиям ВТО, если, как минимум, не отвечает положениям об используемой процентной ставке ДОЭК ОЭСР (и, в частности, сторонниками этого подхода являются США). В американской специализированной литературе рассматривается вопрос, какие международные правила должны быть унифицированы для экспортных кредитных агентств (ЭКА).

В 1978 г. Соединенные Штаты и ряд других развитых стран приняли первый вариант Соглашения ОЭСР, которое формально является не договором, а джентльменским соглашением. Исполнение не достигается посредством формального механизма урегулирования споров, а на основе простого уведомления.

Условия Договоренности ОЭСР были более гибкими, чем правила ГАТТ, но эти договоренности должны были найти отражение в списке субсидий кодекса ГАТТ, Токио 1980 г., как многостороннего соглашения, распространяемого в основном на развитые страны.

С рождением в 1995 г. ВТО и Соглашения СКМ ситуация изменилась. Субсидии, в том числе экспортной кредитной поддержки, оговорены в приложении к Соглашению СКМ, при общем их запрете. Соглашение ВТО стало обязательной нормой урегулирования споров.

Примером являются долгие торговые трения, разрешаемые в рамках споров ВТО, между Канадой (участница ОЭСР) и Бразилией (не участника ОЭСР, но использующей ДОЭК) в отношении кредитной поддержки экспорта для своих экспортных поставок самолетов региональных перелетов “Bombardier” и “Embraer”. В результате суд уточнил существующие правила ВТО по кредитной поддержке экспорта.

В соответствии с Соглашением ВТО большинству членов ВТО (в том числе Бразилии и Китаю) запрещено предоставление кредитной поддержки экспорта на условиях лучших, чем можно было бы обеспечить их экспортеров на внутреннем рынке. Это правило вытекает из общего определения термина субсидии, предоставленной в Соглашении СКМ, а также запрещения предоставления любой субсидии, связанной с экспортом.

Правила ВТО делают *ограниченное исключение* для кредитной поддержки экспорта согласно Договоренности ОЭСР: “безопасное убежище”, опирающееся на субсидии по кредитам под экспорт, выданным в соответствии с рекомендованными процентными ставками Договоренности ОЭСР. Прецедентное право подтверждает, что это безопасное убежище может быть использовано в урегулировании споров в ВТО не только участниками ОЭСР, но и не являющимися членами ОЭСР участниками, такими как Бразилия.

Члены ВТО пришли к убеждению, что предоставление возмещения процентной ставки по экспортным кредитам возможно только при прямых кредитах, исключая другие формы кредитной поддержки экспорта. Правила ВТО запрещают такую форму поддержки экспортного кредита, как “чистое покрытие”, когда экспортерам предлагаются условия лучше, чем на внутреннем рынке, даже если такая поддержка полностью соответствует минимальной премии и другим требованиям ДОЭК.

Для развивающихся стран ВТО распространено запрещение на субсидии, связанные с экспортом, связанные с участием государства или государственным содействием, называемым “стоимость для правительства”, разрешая экспортное субсидирование, если это не сопряжено с государственной поддержкой.

В настоящее время строгие правила ВТО по экспортным кредитам не применяются к ограниченной группе развивающихся стран - членов ВТО (например, к Индии и наименее развитым среди развивающихся стран).

Трения между двумя “треками” ВТО и ДОЭК начали появляться в 1995 г., когда правила ОЭСР стали фактически “многосторонними”, противо-

поставляя себя Соглашениям ВТО и СКМ. В идеальном случае американские эксперты настаивают на объединении обоих треков в комплексный подход. Но это только требования, а на деле пока происходит пробуксовка ВТО как многосторонней системы регулирования международной торговли и инвестиций, интеллектуальной собственности и конкурентной среды.

Вместе с тем использование права применить субсидирование, согласно рекомендациям ДОЭК, экспортных кредитов на реализацию Индией пшеницы вызвало в США бурю протеста, поскольку стало существенно подрывать цену США в сумме 300 долл. за 1 т против предлагаемых Индией 228 долл. за т¹³. Аналогична ситуация с поставкой текстиля Индией на мировой рынок, где одним из основных потребителей выступают США. Объемы текстильной промышленности Индии около 77 млрд долл., при этом оплата труда занятым не превышает 3,5 рупии в день. США закупают в Индии примерно на 10 млрд долл. и выступают против политики Индии по субсидированию своих экспортных кредитов на поставки текстиля. В соответствии с правилами ВТО SCM(СКМ) развивающаяся страна (например, Индия) может предоставить экспортные субсидии своим экспортерам до времени, пока не достигнет порога конкурентоспособности экспорта, т.е. в торговле текстилем эта доля равна 3,25 % мировой торговли в течение двух лет подряд. Однако Индия уже давно перешла этот порог, в том числе в 2008-м, 2009-м и 2010 гг., когда доля страны в мировой текстильной торговле составила 3,5 %, 4 % и 4 %, соответственно¹⁴.

Спорной представляется США и практика субсидирования Бразилией и Индией, а также рядом других развивающихся стран экспорта хлопка, что стало предметом двусторонних и многосторонних встреч и переговоров в рамках ВТО¹⁵, поскольку все иски предъявляются со стороны США, но и Индия, и Бразилия - это страны стратегического интереса США, в связи с чем санкционное воздействие на субсидированный экспорт из этих стран представляется Конгрессу США инструментом ограниченного действия.

Таким образом, правомерен вывод, что США, активно используя механизм экспортной поддержки, в том числе экспортного кредитования, для продвижения своих товаров, настаивают на распространении прецедентной правовой системы на все остальные страны-экспортеры, в том числе государства БРИКС. Проводя политику навязывания прочим участникам мировой торговли норм и правил ВТО, поставить эти

правила над Договоренностями в рамках ОЭСР, создав тем самым фактически режим приоритета интересов США на мировых рынках.

¹ URL: <http://trade.gov/publications/ita-newsletter/0510/exports-play-vital-role-in-supporting-us-employment-0510.asp>.

² URL: <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2015/03/us-exports-support-record-117-million-jobs-2014>.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ URL: <http://www.economist.com/rights>.

⁶ URL: <http://www.economist.com/rights>

⁷ URL: <http://www.heritage.org/research/reports/2014/09/EditorPage.aspx?da>.

⁸ URL: <http://www.heritage.org/research/reports/2014/09/foreign-export-credit-subsidies-kill-them-dont-copy-them> \l “_ftn37”.

⁹ URL: www.georgemasonjicl.org/.../COTTER_4_J_Int..., pdf. P. 7-12.

¹⁰ HYPERLINK. URL: “<http://www.exim.gov/o/whoweare>”.

¹¹ URL: <http://www.globalpolicyjournal.com/blog/author/the-future-of-foreign-trade-support>.

¹² Договоренность ОЭСР - это джентльменское соглашение между девятью с высоким уровнем доходов странами-членами (в том числе ЕС, с его 28 государств-членов (участников) ОЭСР). Всемирная торговая организация (ВТО) опирается на Соглашение о субсидиях и компенсационных мерах (Соглашение СКМ), которое подписанное 160 членами ВТО и которое определяет ход урегулирования споров ВТО - *А.О.*

¹³ Subsidies/Tax Cuts, WTO- Congress USA, 2012, p.2- pdf.

¹⁴ Ibid. P. 3-4.

¹⁵ Ibid. P. 6-10.

Поступила в редакцию 05.10.2015 г.