ІНСТИТУТ ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПОЛІТИЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ В УКРАЇНІ
НІМЕЦЬКА КОНСУЛЬТАТИВНА ГРУПА З ПИТАНЬ ЕКОНОМІЧНИХ РЕФОРМ

01034 Київ, вул. Рейтарська, 8/5-А, тел. (+38044) 228-6342, 228-6360, факс 228-6336
E-mail: institute@ier.kiev.ua, http://www.ier.kiev.ua

S14

ВСТУП УКРАЇНИ В СОТ: ЗАБУТИЙ ВИКЛИК ТА ЗДОБУТОК

Резюме

Сьогодні в Україні практично існує консенсус щодо необхідності вступу до СОТ. Зараз дискусії ведуться навколо визначення витрат та виграшу на рівні окремих секторів та деяких інших проблем. Але вельми важливе питання щодо процесу вироблення національної економічної політики після вступу до СОТ до цього часу навіть не згадується.

В цій роботі:
1) Ми аргументуємо, чому виконання зобов'язань, що випливають з членства мають стати частиною економічної реформи в цілому внаслідок їх глибокого впливу на процес вироблення економічної політики, та
2) Ми пропонуємо ряд заходів, спрямованих як на прискорення вступу України до СОТ, так і на запровадження нових підходів до процесу вироблення економічної політики, які відповідають вимогам СОТ.

Зміст.

1. Вступ.
2. Здобутки від вступу в контексті економічної політики.
3. Вступ до СОТ: виклики економічній політиці.
4. Інвестиції в модернізацію процесу вироблення та реалізації економічної політики.
5. Висновки та рекомендації.

1. Вступ.

В 1993 році Україна оголосила про свій намір стати членом СОТ, а в 1994 році була створена Робоча група з питань вступу України у СОТ. Значний прогрес переговорів щодо змісту та принципів економічної політики у відповідних галузях дозволив почати двосторонні переговори між Україною та окремими країнами. Предметом цих переговорів є ставки митних тарифів та зобов'язання України щодо доступу іноземних виробників на окремі національні ринки, а також інші питання, які стосуються торгівлі товарами та послугами.

Разом з тим українські політики, урядовці та представники ділових кіл висловлюють занепокоєння щодо спроможності економіки України повністю скористатися вигодами членства в СОТ та витримати міжнародну конкуренцію в лібералізованому середовищі.

На жаль, процесу вступу України у СОТ не вистачає публічності та прозорості, без чого неможливо залучити всіх зацікавлені сторони до обговорення відповідних питань. Така ситуація є потенційно небезпечною, оскільки майбутня ратифікація українським Парламентом Протоколу про Вступ наштовхнеться на серйозні труднощі, оскільки парламентарі сьогодні не залучені до процесу вступу та погано розуміють, як функціонує СОТ. До того ж зобов'язання України як передумови членства в СОТ часто розглядаються як щось таке, що нав'язується країні ззовні.

Процес переговорів щодо вступу до СОТ традиційно розглядається в Україні як (1) приведення українського торговельного режиму та пов'язаних з ним регулятивних заходів у відповідність з правилами та нормами СОТ, та (2) радикальна лібералізація доступу іноземних компаній на внутрішній ринок України. Водночас, наслідки вступу до СОТ для національної економічної політики в більш широкому контексті майже не обговорюються.

Такі наслідки майже неможливо визначити без чіткого розуміння тих позитивних ефектів, які несе членство в СОТ, в сфері (1) доступу до ринків, (2) довіри до державної влади, (3) удосконалення національних інститутів та механізмів вироблення економічної політики. Саме ці здобутки, які часто не помічають в Україні, і є, фактично, найсильнішим аргументом на користь вступу до СОТ.

2. Здобутки від вступу в контексті економічної політики.

Кожна країна, яка розпочинає переговорний процес щодо вступу у СОТ, має вирішувати свої специфічні проблеми. Наслідки вступу безпосередньо залежать, серед інших чинників, від результатів домовленостей, тобто умов вступу, які кожна країна змогла досягнути в ході переговорів з членами СОТ. В цьому плані важко знайти якісь аналогії з іншими країнами.

Найбільшим виграшем, який отримує країна від членства в СОТ, є поліпшення доступу до ринків та можливість використання міжнародного механізму врегулювання торговельних суперечок для захисту національних інтересів у випадку конфліктів з торговельними партнерами. На практиці, країни досить часто вигравали від зменшення ставок імпортного мита в межах режиму найбільшого сприяння, навіть залишаючись поза межами ГАТТ/СОТ. В цьому випадку головним виграшем від членства в СОТ є впевненість та передбачуваність отримання названих вигод, які жодною мірою не гарантовані аутсайдерам. Як член СОТ країна може активно брати участь в багатосторонніх переговорах щодо подальшої лібералізації міжнародної торгівлі, поліпшуючи тим самим позиції своїх експортерів в майбутньому.

Другим практичним здобутком від членства в СОТ є позитивний ефект у формі довіри до політики (дій) уряду. Оформлення тарифних поступок у вигляді юридичних зобов'язань означає, що членство в СОТ тим самим виступає гарантією відповідного напрямку урядової політики. Зростання довіри до економічної політики підвищує привабливість країни для іноземних інвесторів та посилює її позиції порівняно з іншими країнами. Фактично членство в СОТ може розглядатись як міжнародне визнання того факту, що національне регулятивне середовище та політика країни базуються на міжнародно прийнятих нормах та правилах. Але в цьому випадку країна повинна виконувати норми та вимоги СОТ не тільки на момент вступу, а й забезпечити їх дотримання в майбутньому.

В якості третього здобутку виступає позитивний вплив членства в СОТ на національну політику та інститути в сфері зовнішньої торгівлі. Країни-кандидати на вступ до СОТ повинні запровадити цілу систему норм та інститутів, що забезпечують лібералізацію ринків, підвищують прозорість, сприяють дотриманню принципу верховенства права, поліпшують дотримання контрактних зобов'язань та сприяють формуванню незалежної судової системи. Хоча в принципі ніщо не заважає Уряду імплементувати ці норми та правила в односторонньому порядку, СОТ також допомагає запровадити вже відпрацьовані найкращі процедури регулювання та вироблення економічної політики. Ось чому імплементація вимог та норм СОТ має розглядатись як складова частина економічної реформи в загальнонаціональних масштабах.

Крім прямого впливу на підвищення ефективності виробництва через лібералізацію імпорту, безпосереднім наслідком вступу у СОТ є позитивний вплив на економіку через поліпшення державного управління. Членство в СОТ дає можливість країні скористатися найбільш потужною системою взаємних противаг та стримування на міжнародному рівні з метою зменшення стимулів до корупції, різних форм пошуків ренти, тощо.

В цілому завдяки поліпшенню доступу до ринків, розвитку конкуренції та кращому розподілу ресурсів ефективність функціонування економіки України суттєво підвищиться внаслідок запровадження вимог СОТ та лібералізації торговельного та інвестиційного режимів.

Але для того, щоб скористатись названими перевагами країна повинна запровадити цілий ряд змін у процес вироблення економічної політики та створити необхідну інституціональну основу.

3. Вступ до СОТ: виклики економічній політиці.

Серед різних викликів, які ставить вступ до СОТ перед Україною, найбільш важливим є наступний: Україна має суттєво змінити економічну політику та інститути з тим, щоб забезпечити повну відповідність національного законодавства вимогам та правилам СОТ, та забезпечити функціонування всіх необхідних для імплементації зобов'язань інститутів. Це ставить перед Урядом України серйозні питання. Серед них найбільш важливими є наступні – по-перше, конкретний зміст змін, які необхідно здійснити, та, по-друге, інвестиції, без яких неможливо виконати свої зобов'язання.

Членство в СОТ, наприклад, передбачає обмеження використання такого інструменту економічної політики як субсидії. Так, Угода про субсидії та компенсаційні заходи (УСКЗ) прямо забороняє надавати субсидії, які безпосередньо впливають на торгівлю. Це означає, що як член СОТ Україна матиме серйозно перевіряти кожну пропозицію щодо "фінансового сприяння, що надається на території Члена СОТ урядом або будь-яким державним органом" (саме так УСКЗ визначає субсидію) наступним чином:
(1) Чи можна визначити запропоновану субсидію як *адресну* (відповідно до цього критерію субсидія може бути адресною для підприємства (субсидія надається конкретному підприємству або групі підприємств); для галузі (субсидія надається конкретному сектору); для регіону (субсидія надається певним підприємствам, що розташовані в певному регіоні).
(2) Якщо субсидія підпадає під критерій адресності, її необхідно віднести до однієї з трьох категорій – заборонені субсидії (експортні субсидії та субсидії, що стимулюють використання національних комплектуючих, дискримінуючи тим самим імпорт), субсидії, що дають підставу для вжиття заходів (в цій категорії країна-позивач повинна довести, що субсидія негативно вплинула на її інтереси); та субсидії, що не дають підстави для вжиття заходів (неадресні та адресні субсидії для прикладних досліджень в промисловості, розвитку так званої до-конкурентної діяльності, допомога відсталим регіонам, тощо).

Цей приклад досить ясно демонструє, що (1) певні субсидії заборонені (і така заборона може трактуватися як своєрідне обмеження економічної політики, пов'язане з неможливістю скористатися її конкретним інструментом), та (2) процедура вироблення рішення потребує розробки процедури його перевірки на відповідність вимогам СОТ, причому здійснення цієї процедури також потребує певних витрат.

Отже, загальний висновок, якому до цього часу ще не приділялось належної уваги, полягає в тому, що членство в СОТ накладає не тільки певні обмеження на застосування певних інструментів економічної політики, а й вимагає створення таких інститутів та процедур, які б забезпечували дотримання правил та норм СОТ.

Як вже відзначалось, членство в СОТ вимагає певної "дисципліни" від економічної політики на національному рівні. І в цій якості економічне регулювання потребує нового підходу. Воно (регулювання) не є простою сукупністю законів та норм в окремих галузях виробничо-комерційної діяльності, а виступає самостійним процесом з усіма відповідними наслідками. Для того, щоб бути максимально ефективним, такий процес в цілому, а не його окремі компоненти, повинен мати комплексну та логічну структуру, яка б, в свою чергу, базувалась на чітко визначених пріоритетах та стратегії. Україна конче потребує такої комплексної та логічної структури для того, щоб гармонізувати регулятивну політику, яка до цього часу значною мірою розвивалась окремо по секторам економіки (наприклад,

різноманітні програми розвитку сільського господарства, металургії, тощо), або під впливом зовнішніх зобов'язань (як, наприклад, зміни в законодавстві щодо захисту прав інтелектуальної власності у відповідь на загрозу США обмежити імпорт певних українських товарів в рамках боротьби з порушенням прав інтелектуальної власності при виробництві компакт-дисків). Запровадження такого підходу повинно розглядатись як частина більш широкої реформи державного управління.

По-друге, одним із зобов'язань, що витікає з членства в СОТ, яке на практиці часто перетворюється на основний тягар для країни-члена, є повідомлення про законодавство, політику та процедури, що стосуються торгівлі. Це зобов'язання спрямоване на забезпечення додаткової прозорості системи державного управління. Кожна країна повинна направляти до СОТ всі законодавчі та регулятивні акти, фактично всю інформацію, що стосується змін торговельної політики – запровадження нових норм та правил та зміни діючих, тощо. Ця інформація, в свою чергу, автоматично передається всім членам СОТ, а тому практично всі вони постійно інформуються про стан та зміни торговельної політики в кожній країні. Те саме стосується й України. До цього часу це питання практично ігнорується в Україні, причому проблеми розвитку відповідної інституційної спроможності навіть не згадуються.

По-третє, членство в СОТ передбачає необхідність запровадження таких процедур, які б дозволили запобігати появі законодавчих та нормативних актів, що суперечать нормам та правилам СОТ. Вирішення цього завдання потребує спеціального інституційного забезпечення та створення відповідних координаційних механізмів всередині уряду.

4. Інвестиції в модернізацію процесу вироблення та реалізації економічної політики.

Членство в СОТ потребує певних інвестицій. Передовсім, необхідні інвестиції для імплементації зобов'язань, що витікають з такого членства. Для того, щоб правильно розрахувати їх величину, необхідно розрізняти бюджетні витрати та приватні витрати підприємств (фірм), пов'язані з адаптацією до нових умов.

Бюджетні витрати необхідні для створення нових інститутів, інформаційних мереж, тобто створення інституційного забезпечення виконання зобов'язань, які витікають з членства в СОТ. Приватні витрати - це, фактично, витрати підприємств (фірм), пов'язані з адаптацією до нових умов господарювання, зумовлених зростанням конкуренції та зменшенням втручання держави в економіку, яке викривлює дію ринкового механізму. Тому за нових умов держава повинна чітко дати зрозуміти компаніям, що адаптація до нових реалій є сферою їх (компаній) виключної відповідальності.

Як свідчить досвід інших країн, величину наслідків членства в СОТ для державного бюджету не можна недооцінювати. Такий фінансовий тягар може варіювати від країни до країни, але величиною повних витрат, пов'язаних зі вступом до СОТ, не можна знехтувати. А якщо додати, що в Україні адміністративна система та система правозастосування розвинуті недостатньо, то держава повинна визначити пріоритетні напрямки фінансування адміністративної реформи, враховуючи зобов'язання, що накладаються членством в СОТ.

І хоча здобутки від членства суттєво перевищують витрати в довгостроковому плані, короткотермінові видатки можуть бути досить високими, а тому уряд може потрапити в досить вразливі ситуації, в яких йому доведеться здійснювати певні заходи з тим, щоб полегшити тягар імплементації угод СОТ та зменшити витрати адаптації.

Як правило, аналіз вигод та втрат виходить з уявлень про вчорашній (або, в найкращому випадку, сьогоднішній) стан української економіки. Немає сумніву, що багато функціонуючих сьогодні підприємств, які потребують субсидій, споживають надлишкову енергію та страждають від неефективності управління та державних інтервенцій, досить песимістично оцінюють свої перспективи після вступу України до СОТ. А тому політика вступу не вважається вигідною для сучасних власників. Разом з тим, збереження

поточного стану означає в майбутньому лише консервацію застарілої структури національної економіки.

Необхідно підкреслити, що система СОТ постійно розвивається. Це означає, що паралельно з затримкою зі вступом з'являться нові угоди СОТ, а країна-претендент муситиме брати на себе нові зобов'язання. В результаті неминуче зросте величина інвестицій, про які говорилось раніше.

Насправді, бюджетні та приватні витрати є інвестиціями або в поліпшення державного управління, або функціонування всіх компаній в умовах конкурентного середовища, і без цих інвестицій неможливо забезпечити стабільний економічне зростанні в довгостроковому плані.

Названі інвестиції матимуть позитивний ефект для української економіки в цілому, тому з цієї точки зору вступ України до СОТ та членство в цій є двигуном економічної модернізації.

5. Висновки та рекомендації.

Уряд України повинен докласти всіх зусиль для того, щоб завершити процес вступу до СОТ якомога швидше. Перебування за межами СОТ означає втрату численних потенціальних переваг, які суттєво перевищують витрати, пов'язані з членством.

Враховуючи той факт, що вступ України до СОТ має ратифікувати Парламент (Верховна Рада), **необхідно залучити Парламент до процесу вступу якомога раніше.** З цією метою **Уряд повинен переконати Парламент провести спеціальні Парламентські слухання з питань вступу України до СОТ, які б передували розгляду питання про ратифікацію Протоколу про вступ**.

Поточна ситуація – коли всі дискусії щодо вступу до СОТ торкаються або проблем конкретної галузі, або глобальних речей – **загрожує упередженим підходом до вироблення економічної політики. Для того, щоб уникнути такої упередженості уряд повинен дати чітко зрозуміти українським компаніям, що вироблення глобальних стратегій на основі реалістичного врахування світових тенденцій розвитку галузей, в яких вони функціонують, є їх (компаній) виключною сферою відповідальності. Конкурентоспроможність країни залежить від відповідних зусиль на рівні компаній.**

Після вступу до СОТ країна стикнеться з серйозним та складним завданням імплементації зобов'язань в сфері лібералізації доступу на внутрішній ринок та запровадження принципів та вимог СОТ в процес вироблення національної політики. Вирішення другого завдання в інституційному плані вимагає вжити наступні заходи:

- **Проаналізувати діяльність Міжвідомчої комісії з питань вступу України до СОТ та розглянути можливість використати цей механізм (звичайно, із необхідними змінами) як своєрідного "сторожа", здатного попередити прийняття рішень та документів, що суперечать правилам та нормам СОТ.** Іншим варіантом рішення цієї проблеми може стати надання відповідних "контрольних повноважень" Комісії з міжнародної торгівлі.

- **Необхідно переглянути Концепцію промислової політики (яку було прийнято в 1996 році та переглянуто в 2000 році).** Цей документ повинен містити перелік принципів промислової політики та відповідних інструментів, які б відповідали вимогам СОТ. На практиці цей документ має стати сукупністю чітких директив для урядових органів, якими вони мають керуватись при підготовці пропозицій щодо конкретних галузей економіки, та національних бізнесових кіл, як основа діалогу з урядом.

- Аналогічна рекомендація відноситься і до Програми стимулювання експорту, прийнятої Кабінетом Міністрів 26 жовтня 2001 року.

Реформа державного управління повинна бути спрямована на забезпечення виконання зобов'язань, що витікають з членства в СОТ. Спеціальну увагу необхідно приділити модернізації різних інститутів, які займаються зовнішньою торгівлею та виробленням інвестиційної політики, захистом прав інтелектуальної власності, та гармонізації їх діяльності. В цьому відношенні реформа державного управління повинна включати наступні кроки:

- **Створення ефективної системи інформування СОТ з питань українського законодавства, торговельної політики та процедур здійснення зовнішньоторговельних операцій**. Така система повинна бути спроможною не тільки забезпечити надходження названої інформації до СОТ, а також підтримувати діалог з організацією та її окремими членами в плані надання своєчасних та чітких відповідей на їх питання стосовно конкретних проблем.

- **Створення механізму регулярних консультацій з діловими колами, який би давав можливість залучати до обговорення важливих проблем всі зацікавлені сторони.** Такий підхід повинен стати одним з основних принципів реформи державного управління.

На практиці, ці заходи необхідно розглядати не тільки як конкретні кроки, що мають бути здійсненими, а й також в якості принципів вироблення економічної політики.

Інвестиціями, з якими пов'язане членство в СОТ, не можна знехтувати. Тому в державному бюджеті необхідно передбачити виділення коштів для фінансування досить значних інвестицій в модернізацію різних інститутів, які займаються зовнішньою торгівлею та виробленням інвестиційної політики, захистом прав інтелектуальної власності, тощо, та гармонізацію їх діяльності.

Хоча цілий ряд змін мають бути запроваджені лише після завершення переговорів щодо вступу України до СОТ, вже зараз є ряд питань, над шляхами вирішення необхідно щонайменше замислитись. Для того, щоб підготувати урядові установи та ділові кола до змін, пов'язаних з членством України в СОТ, необхідно здійснити наступні кроки:

- Угода про субсидії та компенсаційні заходи потребує модернізації процедур надання пільг окремим секторам економіки та, в більш широкому плані, перегляду принципів промислової політики.

- **Уряд повинен готувати Білі та Зелені Книги з питань міжнародної конкурентоспроможності України.** Це стимулюватиме відповідні дискусії на різних рівнях. Уряд повинен визначити свою позицію в галузі інвестиційної політики та щодо ролі держави у створенні передумов модернізації виробничих потужностей в середньо - та довгостроковій перспективі. Обговорення цих документів дасть Уряду можливість виробити більш зважений підхід до вирішення певних проблем. **Разом з тим така публічна дискусія допоможе Урядові протидіяти лобістському тиску.**

- Після вступу у СОТ Уряд має оприлюднити цілий ряд документів, які б чітко пояснювали відповідні зобов'язання України та наслідки їх імплементації для економічної політики та ділових кіл країни.

І.Б., рецензент Р.Д.
Київ, жовтень 2002 р.