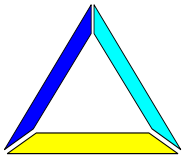
Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні
Німецька Консультативна Група з Питань Економічних Реформ

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



Q16

Українська торгівельна політика: зміни на гірше?

1. Вступ

В останні тижні багато що вказувало на те, що українські політики піддаються протекціоністським імпульсам. У сільському господарстві ходять чутки, що розглядається питання впровадження ряду тарифів (наприклад, 80-відсотковий митний тариф на імпорт йогурту). Переговори стосовно зниження тарифів та зменшення нетарифних перешкод у торгівлі сільськогосподарською технікою зайшли в глухий кут, а гарантії, що процедура сертифікації та ін. буде спрощена, не стали практичною реальністю. Переговори, спрямовані на скорочення часто дуже високих бар'єрів для імпорту посівного матеріалу в Україну (наприклад, цукрового буряка та картоплі), здається, теж не досягли значного поступу.

Повідомляється також про два види захисту українських виробників агрохімікатів. По-перше, українські політики, начебто, планують ввести або підвищити митні тарифи на імпорт цієї продукції. По-друге, ходять чутки, що вони розглядають заходи, які нададуть вітчизняним виробникам агрохімікатів несправедливі пільги у сфері тестування та сертифікації; процедуру швидкої реєстрації для вітчизняних виробників і дозвіл використовувати так звані "досье" на агрохімічні продукти, що пред'явлені іноземними фірмами. Останнє, зокрема, різко суперечить міжнародним нормам захисту прав на інтелектуальну власність.

Ми хотіли би на самому початку однозначно заявити, що Німецька консультативна група не торгує йогуртом, сільськогосподарською технікою, посівними матеріалами чи агрохімікатами. Ми не присутні при детальних обговореннях, які відбуваються між представниками Уряду Німеччини та/чи німецьких сільськогосподарських підприємств з однієї сторони, та представниками Уряду України з іншої сторони. Тому ми не можемо напевно сказати, які з питань, згаданих вище, є не більше ніж чутками. Проте при розгляді наступних питань, ми припускаємо, що диму без вогню не буває. Мета цієї роботи полягає в обговоренні різних аргументів за та проти протекціонізму, зосередившись на поточній ситуації в українському сільському господарстві.

2. Мотиви протекціонізму

Чому зараз спокуса впровадити протекціоністські заходи така сильна в Україні? По-перше, політики часто вдаються до протекціоністських заходів у ході підготовки до виборчої гонки. Вони переконують, що ці заходи підтримують вітчизняне виробництво і створюють або зберігають робочі місця. Такі аргументи, звичайно ж, ідеально підходять для підлещування до виборців. Під час виборів

політики у всьому світі хочуть виглядати патріотами, які переймаються захистом виборців від іноземної конкуренції, яку часто характеризують як "нечесну". Чому політики в Україні повинні бути іншими?

По-друге, протекціонізм мотивується також тим, що називають "пошуком ренти" ("rent seeking"). Окремі фірми чи цілі галузі промисловості намагаються отримати велику вигоду від протекціонізму (ці вигоди називають "рентами"). Тому зрозуміло, що вони зацікавлені в інвестуванні ресурсів у лобістів, рекламні заходи і, в деяких випадках, хабарі, для того, щоб переконати політиків вживати заходів, які генеруватимуть такі ренти (так звана "діяльність, спрямована на пошук ренти"). Наприклад, в одній із перших робіт Німецька консультативна група продемонструвала, що митні тарифи на імпорт цукру-сирцю разом з преференційними квотами забезпечили у 2001 році п'ятьом цукровим підприємствам в Україні, "ренту", яка за приблизними оцінками дорівнює 28 млн. доларів США. Нам не відомо, які акції ці підприємства проводили чи не проводили для того, щоб отримати ці преференційні квоти, але зрозуміло, що вони мали сильні стимули для того, щоб їх добиватись.

Слід зауважити, що шукачами ренти можуть бути не обов'язково лише вітчизняні підприємства чи галузі промисловості. Для прикладу, іноземна фірма може заснувати спільно з українським партнером переробне підприємство в Україні, а після цього переконувати політиків у тому, що їх "інвестиції необхідно захистити", вживши заходів, які дуже ускладнять іншим іноземним фірмам налагодження своїх власних виробничих потужностей або імпорт конкурентноспроможної продукції. Під цей пункт підпадає спільне підприємство у галузі автомобілебудування з участю корейського підприємства Daewoo. Сумнозвісний так званий "Закон про Daewoo" ("Lex Daewoo") був прийнятий для того, щоб зменшити конкуренцію, перед якою постало це спільне підприємство. Така стратегія може бути дуже ефективною, тому що існує багато високотехнологічних продуктів – наприклад, сировина та матеріали сільськогосподарського призначення, такі як агрохімікати та гібридні посівні матеріали, – які Україна (ще) не може виготовляти без допомоги іноземних фірм. Ці фірми мають стимул для створення власних монополій "прийшовши першими і зачинивши за собою двері" за допомогою українських політиків.

По-третє, є причини, щоб підозрювати, що в Україні деякі протекціоністські заходи можуть плануватись з наближенням виборів з метою створення фондів для проведення виборчої кампанії певних осіб чи політичних партій або блоків. Цю підозру живлять:

- висока концентрація власності в одних руках у деяких галузях промисловості,
- той факт, що багато політиків мають прямий чи непрямий зв'язок з окремими підприємствами і
- той факт, що багато протекціоністських заходів, які, на перший погляд, вигідні всій галузі, на практиці служать для створення вигоди окремим підприємствам.

Звичайно, не всі протекціоністські заходи, які є темою нинішніх чуток, пристосовані для наповнення виборчих фондів. Деякі заходи, такі як накладення митних тарифів на імпорт товарів, не можуть бути реалізовані без схвалення парламенту, і малоймовірно, що Верховна Рада викроїть час для того, щоб схвалити їх до виборів, що наближаються. Тому багато заходів якщо і можна було

би вжити, то тільки після виборів. Насправді, можна навіть заявити, що чутки про протекціоністські заходи, як правило, не слід сприймати дуже серйозно до виборів. Відповідно до логіки цього аргументу, небагато із заходів, які сьогодні пропонуються, мають шанси бути проведеними, а висування таких пропозицій до виборів є просто частиною "політичної гри".

Проте таке пояснення небезпечне. Не всі заходи, які обговорювались останніми тижнями вимагають схвалення парламенту. Багато з них є прикладами так званих "нетарифних" торгівельних перешкод, які можуть впроваджуватись в адміністративному порядку. Наприклад, добре відомо, що митними та сертифікаційними процедурами в Україні можна маніпулювати з протекціоністською метою. Більше того, пропонуючи чи підтримуючи протекціоністські заходи публічно чи за зачиненими дверима, політики надають цим заходам легітимності. Вони також піднімають питання, які необхідно буде обговорювати через якийсь час.[1]

Врешті-решт, різні комбінації різноманітних факторів, розглянутих вище, можуть бути мотивацією відповідних протекціоністських заходів. Однак, як буде доведено нижче, в усіх протекціоністських імпульсів є одна спільна річ: їм необхідно протистояти.

3. Чи насправді протекціонізм створює робочі місця?

Слід почати з того, що існує мало свідчень того, що протекціонізм сприяє збільшенню обсягів виробництва чи створенню робочих місць. Навпаки, він має тенденцію до зниження обох факторів у довготерміновій перспективі. Проблема, просто кажучи, полягає в тому, що підтримка одного сектора економіки чи підприємства завжди означає підвищення податкового тиску на інші сектори чи підприємства. Якщо розглядати вплив протекціонізму на зайнятість всередині країни, то важливо проаналізувати ситуацію в секторі чи галузі промисловості, яка безпосередньо виграє від протекціонізму та взяти до уваги вплив на зайнятість в інших галузях економіки. Так наприклад, підвищення тарифів на імпорт хімікатів сільськогосподарського призначення та на запасні частини до сільськогосподарської техніки може зберегти робочі місця у вітчизняній хімічній та машинобудівній промисловості. Але скільки робочих місць зникне на вітчизняних сільськогосподарських підприємствах, які будуть змушенні скорочувати обсяги виробництва або навіть закриватись через підвищення затрат, які є наслідком протекціоністських заходів? А скільки робочих місць буде втрачено чи не створено в харчопереробній та торгівельній галузях в результаті скорочення обсягів виробництва у сільськогосподарських підприємствах? Яку ще кількість тон зерна можна було б зібрати і спожити, переробити чи експортувати за минулі роки, якби українські аграрії мали можливість отримати західні зернозбиральні комбайни за нижчою ціною? Подібно до цього, в той час, коли тарифи на імпорт йогурту можуть урятувати якусь кількість робочих місць у вітчизняній молочній промисловості, скільки ж робочих місць буде знищено в інших галузях промисловості, які виробляють товари загального попиту, оскільки споживачі будуть змушенні платити за йогурт більше і в результаті цього зменшувати витрати на інші товари? Те, що здається патріотичним намаганням зберегти робочі місця на певній фабриці чи в певній галузі промисловості, при більш близькому розгляді, насправді знищує робочі місця в економіці в цілому.

[1] Зрештою, якщо заходи, які знаходяться під знаком питання, є "лише" порожніми передвиборчими обіцянками, які політики не збираються виконувати, чи мудро марнувати політичну довіру у такий спосіб?

Слід зауважити, що робочі місця, які створюються чи зберігаються завдяки протекціонізму, як правило, легко підрахувати; ці робочі місця часто сконцентровані в конкретній галузі промисловості та/чи регіоні, а часто в окремому підприємстві. Робочі місця, які знищуються деінде, часто розпорошенні по секторах і регіонах, а тому мають тенденцію залишатись непоміченими. Це може бути спокусливим для політиків, і може спонукати їх набрати політичних балів, впроваджуючи протекціоністські заходи; "добро", яке вони творять дуже помітне, а "зло" приховане. Проте, якщо всі політики намагатимуться використати цю ілюзію, постраждає від цього ринок праці та економіка в цілому.

Інколи політики намагаються спростувати цей аргумент, посилаючись на економічний еквівалент безкінечного переходу. Наприклад, політики можуть погодитись, що захист виробництва сільськогосподарської техніки за допомогою митних тарифів на імпорт негативно впливає на аграрний сектор, але вони наполягають на тому, що цей негативний вплив може компенсуватися захистом і самого аграрного сектору. Наприклад, вони могли б забезпечити аграріям пільгові кредити, звільнення від податків та/чи підтримку цін на сільськогосподарську продукцію у формі інтервенційних закупок зерна. Звичайно, всі такі заходи вимагають державних витрат (що підвищує податки в інших галузях економіки), а останній захід підвищує ціни на хліб (що, в свою чергу, підвищує прожитковий мінімум споживачів). Знову ж таки, політики могли б спробувати зменшити тягар на плечах платників податків і споживачів, – наприклад, дозволивши їм користуватись електроенергією безплатно або диктуючи верхню межу цін на харчові продукти – але зараз слід зрозуміти: тягар протекціонізму не зникає, він просто переходить на плечі когось іншого. В кінцевому рахунку комусь доводиться розплачуватися.[2]

Найгіршим є те, що витрати на протекціонізм в економіці в цілому, як правило, набагато більші за прибутки, отримані тими, кому він мав би допомогти. Причина проста. Усі перераховані вище втручання – накладання митних тарифів на імпорт техніки, надання субсидій, здійснення інтервенційних закупок на ринку зерна і т.д. – коштує грошей. Для того, щоб здійснити ці заходи, державі потрібно найняти митних службовців, обробляти заявки на отримання компенсації, утримувати склади для зберігання зерна, здійснювати моніторинг роздрібних цін на хліб і т.п. Це потребує кадрових та інших ресурсів, таких як транспортні засоби та відомчі приміщення, за які треба платити. Через випливаючи з цього витрати протекціонізм – це не гра, в якій сума виграшів і програшів дорівнює нулю. Кожна гривня, отримана завдяки захисту вітчизняних виробників сільськогосподарських хімікатів, техніки, тощо, обходиться більше ніж в одну гривню.

Це ж стосується і вищезгаданої діяльності, спрямованої на пошук ренти. Пошук ренти, тобто намагання переконати політиків захищати певні галузі промисловості чи підприємства, також вимагає використання ресурсів (наприклад, лобісти та вся інфраструктура, яка використовується – офіси та телефони). З точки зору економіки в цілому ці ресурси марнуються, тому що вони не

[2] Ці витрати особливо великі, коли обмеження імпорту призводять до нестачі на вітчизняному ринку продукту, що захищається, тобто, коли за відсутності імпорту вітчизняні виробники не спроможні задовольнити внутрішній попит. В такому випадку споживачі даного продукту (наприклад, господарства, які потребують певних агрохімікатів або видів сільськогосподарської техніки) не лише зіштовхуються з вищими цінами, вони можуть бути неспроможними отримати бажану кількість даного продукту. Це ставить їх у невигідне становище у порівнянні з іншими споживачами (наприклад, сільськогосподарськими виробниками), які через які б не було причини (гарні політичні зв'язки, наприклад) мають кращий доступ.

виробляють товарів та не надають послуг, які будь-хто міг би споживати за власним бажанням. Можна сміливо припустити, що, наприклад, більшість лобістів розумні люди з освітою та здібностями вище середнього рівня. Але замість того, щоб робити свій вклад у виробництво нових або кращих товарів та надання послуг в економіці, вони витрачають свій час на те, щоб вплинути на розподіл існуючих товарів та послуг; замість того, щоб допомогти "спекти більший пиріг", вони сперечаються, кому які "крихти" мають дістатись. Тому з економічної точки зору вони являють собою змарновані виробничі потужності.

4. Політичні затрати на протекціонізм

Часто протекціонізм призводить до значних втрат політичних ресурсів, так само як і економічних. Згадайте велику кількість важливих законодавчих актів, які Верховній Раді України не вдалось прийняти за останні роки (або прийняла пізніше, ніж це можна було зробити), і згадайте, яку кількість часу Верховна Рада потратила на дебати про експортне мито на соняшникове насіння, преференційні квоти на цукор, численні програми в підтримку вітчизняного виробництва сільськогосподарської техніки і т.д. Так само, скільки дорогоцінного часу високопоставлені державні керівники в Україні потратили за всі роки на вислуховування скарг та лобіювання інтересів окремих підприємств та галузей, кожні з яких висловлювали своє незадоволення з приводу несправедливого ставлення до них, або намагались забезпечити певну форму особливого ставлення до себе? Політикам, які витрачають надто багато часу на роздуми про те, чи має підприємство X вигравати від преференційної квоти Y, чи воно має бути звільнене від процедури сертифікації Z, залишається надто мало часу на те, щоб думати про загальні принципи, стратегії та довготермінові цілі. Лише замислившись над такими принципами, стратегіями та цілями, можливо спланувати сталу політику, не таку, яка однією рукою дає (субсидування процентних ставок), а іншою забирає (експортне мито на соняшникове насіння), яка однією ногою "тисне на газ" (заставні ціни на зерно), а іншою на гальмо (митні тарифи на імпорт і затяжні процедури сертифікації на сільськогосподарську техніку).

5. Висновки

Більшість аналітиків погоджуються, що майбутнє українського сільського господарства належить експорту. На сьогодні Україна імпортує багато сільськогосподарських матеріалів та готової продукції, тому захист від імпорту здається зручним способом, щоб домогти як вітчизняним виробникам так і підвищенню бюджетних надходжень. Проте для країни, яка є нетто-експортером, такий захист не збільшує надходжень до бюджету: навпаки, дуже швидко він може стати дуже дорогим. ЄС щороку витрачає мільярди євро на субсидування експорту, що є результатом підтримки внутрішніх цін та наявності чистого експорту. Тому, якщо піддатись протекціоністським імпульсам сьогодні, у майбутньому для України це може дуже дорого коштувати. У цьому році 1,9 млн. тон зерна було закуплено українськими державними організаціями у спробі підтримати ціну на зерно. Це значно менше ніж 3 млн. тон, які планувалось закупити, але уже й цього було достатньо щоб вичерпати наявні фінансові ресурси. А якими будуть витрати, якщо Україна вироблятиме для експорту 15 чи 20, а не "лише" 7 млн. тон зерна?

У найближчій перспективі політикам в Україні необхідно робити все можливе, щоб не піддатись протекціоністським імпульсам. Деякі з вищенаведених пояснень можуть допомогти політикам спростувати популістські аргументи і відхилити прохання про протекцію в наступні місяці. Проте, щоб зміцнити опір

протекціонізму на тривалий час, Україні дуже рекомендується приєднатись до Світової організації торгівлі (СОТ). Щоб стати членом СОТ, Україна мала б пообіцяти, що буде дотримуватись низки політичних правил. Наприклад, вона мала б взяти на себе зобов'язання, не піднімати імпортні бар'єри вище заданого фіксованого рівня, який склався історично. Відповідно, члени СОТ надали б політикам в Україні підтримку, якщо у майбутньому знову з'явиться спокуса вжити протекціоністських заходів. Більше того, як член СОТ, Україна могла б об'єднати зусилля з іншими малими експортно-орієнтованими виробниками сільськогосподарської продукції, такими як Канада та Австралія (члени так званої "Карнської групи"), які намагаються створити "рівне ігрове поле" на світових аграрних ринках. Україна не може конкурувати з "платниками великих субсидій", такими як ЄС та США; вона повинна робити те, що може, аби гарантувати, що ці платники субсидій "гратимуть за правилами" у майбутньому. Борсаючись у недалекоглядному протекціонізмі, Україна не лише ставить своє економічне зростання під загрозу, але й підкидає дешеві аргументи тим, хто заявляє, що Україна не схильна приєднуватись до світової торгівельної системи.

Ш.ф.К.-Т., рецензент Л.Ш.

Січень 2002 р.