

Оценки социальных и экономических последствий присоединения России к ВТО.

Москва, 2011 г.

Предлагаемый материал отражает некоторые основные результаты исследования социальных и экономических последствий присоединения России ко Всемирной торговой организации. Исследование проводилось группой независимых экспертов - специалистов в области торговой политики и права, рынка труда и социальных отношений, макроэкономического анализа и прогнозирования из ведущих ВУЗов, научно-исследовательских и аналитических центров. Руководитель группы – д.э.н А.Данильцев (Государственный университет управления, г.Москва)

Соглашения ВТО являются основой современной системы многостороннего регулирования международной торговли, которая была создана в результате переговоров Уругвайского раунда. Соглашение об учреждении Всемирной торговой организации (ВТО) составляет основу этой системы и соответствующей системы норм, правил, обязательств и процедур. Весь пакет Уругвайского раунда включает Соглашение об учреждении ВТО с приложениями: заявления и решения на уровне министров и договоренности об обязательствах в области финансовых услуг, всего более 50 документов.

При присоединении к ВТО страна-кандидат принимает на себя определенные обязательства. Можно выделить два главных направления этих обязательств. Во-первых, это обязательства, связанные с необходимостью приведения национального законодательства и практики его применения в соответствие с нормами и правилами ВТО. Во-вторых, это согласование в ходе переговоров индивидуальных обязательств - условий либерализации доступа на рынок товаров и услуг.

Именно с этими направлениями принятия обязательств могут быть связаны и основные экономические последствия присоединения страны к ВТО. Поэтому анализ последствий присоединения был сосредоточен на:

- исследовании последствий изменения законодательства в соответствии с нормами и правилами ВТО как в отношении отражения общих принципов, так и выполнения конкретных требований в области применения инструментов торговой политики;
- исследовании последствий принятия обязательств по доступу на рынок товаров и услуг;
- исследовании возможностей использования механизмов защиты внутреннего рынка в случае демпинга или применения иностранных субсидий.

Соответственно, последствия принятия обязательств в рамках процесса присоединения могут носить как качественный характер - например, изменение законодательства, так и количественный - например, динамика и соотношение производства и импорта, которые могут быть наблюдаемы и оценены статистически.

Анализ возможных обязательств в области изменения законодательства и применения правил торговли в целом показал, что следование нормам и правилам ВТО не создаст существенных негативных экономических последствий. Применение принципов национального режима (НР) и режима наибольшего благоприятствования (РНБ), если и приведет к некоторому обострению иностранной конкуренции на внутреннем рынке, то компенсирующим эффектом станет повышение транспарентности в бизнесе, возросший

уровень предсказуемости действий властей и устранение неоправданных ограничений на рынке.

Обязательства в области применения НР также могут касаться практики применения косвенных налогов при импорте - НДС и акцизов. Возможные изменения порядка взимания этих налогов могут сказаться на размерах поступлений в бюджет, однако они практически не отразятся на размерах импорта и условиях конкуренции иностранных и отечественных товаров на внутреннем рынке.

Налагаемые в рамках норм и правил ВТО ограничения в использовании ряда нетарифных инструментов регулирования импорта также не приведут, как представляется, к заметным экономическим последствиям, т.к. в настоящее время применение таких инструментов не практикуется широко, а действующее законодательство ставит для него известные рамки. В первую очередь это относится к применению таких инструментов, как лицензирование и количественные ограничения.

Обязательства в рамках ВТО могут затронуть также практику применения таможенных налогов и сборов. В данном случае возможные экономические последствия для импорта будут зависеть в основном от того, каким образом будут устанавливаться и применяться такие сборы, т.к. правила ВТО предусматривают лишь их взаимосвязь с фактическими расходами таможенных органов на осуществление таможенных процедур. Таким образом, страна-член самостоятельно может определить порядок их установления и взимания на основе этого правила.

В целом применение норм и правил ВТО в данной области не приведет к принципиальным изменениям механизмов регулирования торговли, а также не вызовет заметного роста импорта и резкого изменения условий конкуренции иностранных и отечественных товаров на внутреннем рынке. Таким образом, выполнение обязательств в области обеспечения соответствия внутреннего законодательства нормам и правилам ВТО и следование ограничениям в отношении использования нетарифных инструментов не приведет к заметным отрицательным последствиям для развития производства.

Напротив, изменение законодательства может стать фактором повышения конкурентоспособности российских предприятий за счет устранения некоторых излишних ограничений, формирования здоровой конкурентной среды с равными и недискриминационными условиями ведения предпринимательской деятельности, а также увеличения уровня транспарентности законодательства и мер регулирования.

Основной предпосылкой успешного преодоления сложностей в области трансформации законодательства и использования его преимуществ в рамках ВТО является эффективное продолжение процесса совершенствования законодательства в рамках экономических реформ, ибо данный процесс практически полностью совпадает с адаптацией законодательства к нормам и правилам ВТО. Речь идет прежде всего об устранении излишнего административного давления на предприятия и повышении степени прозрачности всего законодательства.

Так например, обеспечение соответствия нормам и правилам ВТО законодательства в области применения технических барьеров в торговле (Федеральный закон "О техническом регулировании" от 30.12.02 №184) может способствовать повышению конкурентоспособности российских компаний на внутреннем и внешнем рынке. Основные последствия, которые в принципе могут возникнуть в данной области, можно суммировать следующим образом.

Во-первых, можно рассчитывать на упрощение процедур, связанных с ввозом и доступом иностранных товаров на рынок. Вместе с тем новое законодательство само по себе не предусматривает какое-либо нарушение баланса в обременительности процедур в пользу иностранных товаров. Предусматривается возможность более жесткого контроля за соблюдением технических требований и более жесткой ответственности за их нарушение. Во-вторых, применение таких принципов ВТО, как недискриминация, минимизация обременительных процедур и расходов, по всей вероятности приведут к снижению

административного давления на предпринимателей на внутреннем рынке. А поскольку объем производства и реализации местных товаров существенно больше, чем импортных, логично ожидать некоторого повышения конкурентоспособности тех российских предприятий, которые смогут снизить затраты на выполнение обязательных требований. В-третьих, речь идет о более последовательной унификации технических требований в РФ и международных стандартов, руководств и рекомендаций. Теоретически это должно привести к повышению качества и конкурентоспособности российских товаров. При этом обязательства по унификации не являются безусловными. Соглашение предусматривает унификацию только тогда, когда это не противоречит национальным целям технического регулирования.

Благодаря тому, что будет существенно повышена степень прозрачности законодательства и процессов принятия решения, а также обеспечено формальное соответствие законодательства требованиям и правилам ВТО, создаются благоприятные условия для профилактики торговых конфликтов, связанных с применением мер технического регулирования. В особенности это относится к применению ветеринарных, санитарных и фитосанитарных мер. Благодаря выравниванию условий применения мер административного регулирования в РФ и конкурирующих странах (т.к. страны-конкуренты РФ на мировом рынке практически все являются членами ВТО), устраняются возможные элементы искусственного снижения конкурентоспособности российских товаров из-за существования элементов дискриминации и необоснованных ограничений во внутреннем законодательстве.

В целом эффект от упрощения и гармонизации системы технического регулирования может проявиться в следующем:

- упрощение и рационализация процедур подтверждения соответствия; ускорение оборачиваемости средств;
- повышение конкурентоспособности продукции за счет более гибкой системы технических требований и гармонизации национальных и международных требований;
- повышение инвестиционной привлекательности экономики;
- снижение расходов и устранение дублирования в области надзора и контроля за соблюдением требований;
- уменьшение числа документов и повышение степени прозрачности системы технического регулирования.

Результаты подробного количественного анализа последствий принятия обязательств в области доступа на рынок указывают на то, что возникновение существенных негативных последствий является маловероятным. Ключевыми факторами, которые будут определять темпы развития промышленности в целом и отдельных отраслей, будут те, которые непосредственно не связаны с возможными обязательствами в рамках ВТО. Это прежде всего факторы внутриэкономического характера. При этом можно предположить, что возможные изменения условий доступа на рынок иностранных товаров не скажутся радикально на условиях конкуренции отечественных и иностранных товаров на внутреннем рынке и не приведут к существенным отрицательным последствиям для экономики.

Анализ возможных тенденций изменения тарифного барьера в связи присоединением к ВТО и соответствующей возможной динамики импорта и производства показывает, что не произойдет заметного изменения общих тенденций развития экономики.

Приведенные выводы справедливы для всех рассмотренных основных сценариев принятия индивидуальных обязательств (т.е. условий либерализации доступа на рынок товаров и услуг): установление в течение переходного периода импортных пошлин на уровне связывания в соответствии с тарифными предложениями, замораживание пошлин на текущем уровне с последующим снижением в соответствии с тарифными предложениями в

течение переходного периода (т.е. установлении фактического уровня пошлин ниже предлагаемых уровней связывания), вариант сценария с учетом возможных изменений практики взимания НДС и таможенных сборов (дополнительный сценарий).

Все перечисленные сценарии сопоставлялись с базовым вариантом, который предусматривает сохранение действующих ставок таможенных пошлин.

Первый сценарий – исходный. Развитие экономики осуществляется, исходя из сложившейся в настоящее время (2001-2002 гг.) тарифной, бюджетной и налоговой политики. Сценарий соответствует сохранению существующей ситуации в случае неприсоединения, или присоединения при сохранении действующих ставок импортных таможенных пошлин.

Второй сценарий. Развитие экономики прогнозировалось с учетом предложений РФ по связыванию ставок таможенного тарифа. Расчеты строились на том, что во всех случаях будут полностью использованы возможности повышения пошлин в рамках связанных уровней. При этом предполагалось постепенное снижение ставок пошлин в течение переходных периодов по соответствующим позициям таможенного тарифа.

Третий сценарий – аналогичный предыдущему, но без предположения о возможном повышении пошлин до связанных уровней – т.е. изменение пошлин предполагалось только в сторону понижения.

В целом прогнозируемые изменения торгового режима не вызовут более существенных изменений тарифной системы, чем те, которые наблюдались в последние 6-7 лет. Очевидно, что при условии сохранения тенденции к экономической стабилизации и дальнейшей адаптации предприятий к условиям открытой рыночной экономики, последствия таких изменений тарифной системы не будут чувствительными для экономики.

Проведенный анализ показал, что все исследованные варианты изменения торгового режима в случае принятия обязательств в рамках процесса присоединения к ВТО не приводят к качественным изменениям тенденций развития импорта и производства. Полученные результаты зачастую настолько близки, что различия могут вполне трактоваться как погрешности счета. Это же относится и к основным макроэкономическим параметрам, которые характеризуют важнейшие пропорции в экономике - доле конечного потребления в объеме использованных ресурсов, соотношению объемов импорта и экспорта с объемом производства.

Как показали расчеты, в десятилетней перспективе фактор присоединения к ВТО не окажет воздействия на основные пропорции в экономике. Независимо от сценариев присоединения, к 2010 г. будет иметь место рост доли конечного потребления в объеме использованных ресурсов - рост составит около 14%, возрастет также доля инвестиций в конечном потреблении с 18,4% до 21,7%.

Независимо от того, состоится ли присоединение России к ВТО или нет, объем экспорта относительно промышленного производства будет иметь некоторую тенденцию к снижению после 2002 г. Причем наименее значительным это снижение будет в случае неприсоединения (на 3,4%), а наиболее значительным в случае присоединения на условиях базового тарифного предложения и изменения порядка расчета НДС по импорту (3,6%). Такая тенденция вполне естественна и является следствием экономической стабилизации и экономического роста, что выражается в активизации внутреннего спроса и расширении объема внутреннего рынка. При этом значение экспорта, как фактора, компенсирующего падение спроса на внутреннем рынке в условиях спада, сократится.

Таким образом, напрашивается вывод о достаточно высокой инерционности российской экономики, ее устойчивости к такому рычагу экономического регулирования, как условия доступа на рынок иностранных товаров. Основные тенденции развития

экономики будут определяться отнюдь не факторами, связанными с присоединением или неприсоединением России к ВТО, а общим ходом экономического развития. В целом проведенные на основе описанной выше модели расчеты демонстрируют следующее.

Рост объема промышленного производства к 2010 г. при всех вариантах развития событий составляет чрезвычайно близкие величины, которые находятся в интервале от 46,75% в случае неприсоединения к ВТО до 47,448% в случае, если условия тарифного предложения сочетаются с изменением режима расчета НДС при импорте.

Наиболее высокие темпы роста объемов промышленного производства будут наблюдаться в одних и тех же отраслях, независимо от сценария развития событий. Это такие отрасли, как лесная и деревообрабатывающая промышленность (82,344% и 81,752% по первым двум сценариям соответственно и 81,70% по третьему сценарию), промышленность строительных материалов (63,8349% и 63,766% соответственно и 63,80% по третьему сценарию), машиностроение и металлообработка (64,6082% и 63,7375% соответственно и 63,70% по третьему сценарию), пищевая (без мукомольно-крупяной) промышленности (50,5110 и 54,4859% соответственно и несколько меньше – 54,0% по третьему сценарию), полиграфическая промышленность (50,9373% и 51,0023%). Как видно из приведенных данных, отклонения результатов по вариантам крайне незначительны. Так, по машиностроению и металлообработке, лесной и деревообрабатывающей промышленности присоединение к ВТО дает несколько менее высокие темпы роста (99,5% и 99,7% от варианта неприсоединения).

Самые низкие темпы роста в отраслях машиностроения имеют место в производстве горношахтного и горнорудного оборудования (темпы роста по 1, 2 и 3 сценариям – 18,89% - 18,83%), тракторов, сельхозмашин и запчастей к ним (24% - 26%), а также в автомобилестроении (37,6933% и 35,0268% и 34,9% соответственно). Как видно из приведенных данных, существенное отставание в темпах роста производства в указанных отраслях от средних показателей по машиностроению в целом имеет место не только в случае присоединения к ВТО, но и при неприсоединении. Причем, в такой отрасли, как тракторное и сельскохозяйственное машиностроение, присоединение обеспечивает даже чуть более высокий рост (на 1-1,1%). Относительно выраженное отставание темпов роста объемов производства при присоединении от таковых в случае неприсоединения имеет место в автомобилестроении - темпы роста оказываются на 2% ниже (35% и 34,9% против 37,6%). В остальных случаях отставание темпов роста объемов производства при присоединении к ВТО ниже, чем таковые при неприсоединении, не более, чем на 0,5%.

Самые низкие темпы роста объемов промышленного производства в случае неприсоединения России к ВТО, равно как и в случае присоединения, ожидаются в одних и тех же отраслях. Так, самые низкие темпы роста наблюдаются в медицинской промышленности (19,6% и 17% в случае неприсоединения и присоединения, соответственно), в том числе в производстве медицинской техники рост составит всего 9,5174% при неприсоединении и 9,3804% по двум вариантам присоединения, соответственно, а в химико-фармацевтической промышленности 21,6818%, 18,8027% и 18,7%, соответственно. Для этой отрасли присоединение к ВТО дает существенное отклонение прогноза в случае присоединения к ВТО от варианта неприсоединения.

С определенной долей условности «чувствительность» отраслей к фактору присоединения была проанализирована на основе следующих критериев: «нечувствительные» отрасли – отклонения показателей в зависимости от сценариев присоединения составляют не менее 0,1%, «промежуточные» отрасли – различия находятся в диапазоне 0,1- 1%. Последнюю же группу наиболее «чувствительных» отраслей составляют отрасли, для которых динамика производства в случае присоединения к ВТО и в условиях неприсоединения различается более чем на 1%. (Заметим, что максимальное расхождение в темпах роста между вариантами составляет 9,6% по мясомолочной

промышленности.) В целом уровень чувствительности к фактору присоединения можно считать низким.

Различие в показателях нормы прибыли в 2010 г. между вариантами в целом по промышленности незначительно. Так, в случае неприсоединения России к ВТО норма прибыли по промышленности составит 23,37%, а в случае присоединения на условиях базового варианта тарифных обязательств – 23,33%.

Практически для всех отраслей условия присоединения или неприсоединения к ВТО не являются ключевым фактором для динамики соотношения импорта и собственного производства.

Наиболее чувствительными к присоединению или неприсоединению к ВТО по показателю соотношения импорта и внутреннего производства в текущих ценах являются такие отрасли как: мясомолочная, микробиологическая промышленность, тракторное и сельскохозяйственном машиностроение, химико-фармацевтическая промышленность, а также автомобилестроение. По этим отраслям имеет место наиболее существенное расхождение прогноза по первому и второму сценариям.

Рост импорта относительно внутреннего производства будет самым значительным в мясомолочной промышленности. Так, к 2010 г. импорт здесь должен увеличиться с 28,1% от внутреннего производства до 46,9% или 35,9% в зависимости от сценария (первый или второй). Менее значительным будет повышение отношения импорта и внутреннего выпуска в легкой промышленности. Если в 2002 г. этот показатель составлял 51,7%, то в 2010 г. в случае неприсоединения России к ВТО его величина составит только 58,9%, а в случае присоединения на условиях базового тарифного предложения 57,1%.

«Чувствительность» по численности занятых наблюдается еще в трех отраслях – в производстве медицинской техники, кожевенной, меховой и обувной промышленности, а также в мукомольно-крупяной промышленности.

На основании данных по 83 отраслям можно выделить группу наименее «чувствительных» (или «нечувствительных») к тарифному барьеру отраслей по показателю объемов промышленного производства, для которых различие динамики производства в случае присоединения и динамики в случае неприсоединения составляет менее 0,1%. В эту группу входят 35 отраслей. Еще для 36 отраслей расхождение между результатами прогноза по первому и второму сценариям находится в интервале от 0,1% до 1%. С учетом приведенных выше перечней «чувствительных» и «нечувствительных» отраслей промышленности можно сформулировать следующие выводы.

В группу «чувствительных» отраслей входят, пожалуй, только две отрасли, состояние которых может существенно сказываться на бюджетах ряда субъектов федерации. Это такие отрасли, как автомобилестроение, тракторное и сельскохозяйственное машиностроение. Даже временная остановка указанных производств может серьезно усложнить финансовое положение отдельных региональных бюджетов. Предприятия остальных «чувствительных» отраслей могут существенно влиять на формирование местных бюджетов, если они являются градообразующими. Поэтому проблемы, которые могут возникнуть в рамках «чувствительных» отраслей будут проявляться в первую очередь на уровне местных бюджетов.

Ни одна из приведенного выше списка «чувствительных» отраслей не является «бюджетообразующей» на федеральном уровне. Таким образом, проблемы, которые могут возникнуть в этих отраслях либо вообще не скажутся на федеральном бюджете, либо будут сказываться косвенно - через рост потребности отдельных регионов в финансовой помощи центра.

Заключая рассмотрение вопроса о «чувствительности» отраслей отечественной промышленности к тарифному режиму, отметим следующее. Избранный критерий «чувствительности» – отклонение прогноза по сценариям более, чем на 1%, представляется

заниженным. Такое отклонение может быть следствием статистической погрешности или погрешности счета. Более логичным было бы существенно повысить – хотя бы до 5% - пороговое значение «чувствительности». В этом случае к разряду «чувствительных» можно будет отнести только четыре отрасли – мясомолочную промышленность, химико-фармацевтическую промышленность, автомобилестроение и комбикормовую промышленность.

В качестве важнейшего и принципиального вывода следует указать на то, что ни для одной отрасли фактор присоединения к ВТО не ведет к падению или стагнации производства на фоне общей тенденции к экономическому росту. Даже в случае некоторого незначительного замедления роста тенденция к расширению производства сохраняется.

В области доступа на рынок услуг положительные последствия либерализации международной торговли проявляются в большей степени, чем в торговле товарами. Это обусловлено прежде всего тем, что производство и торговля услугами в РФ находятся еще в стадии становления, и что пока еще не сложилась система привязки ресурсов к конкретным секторам услуг. Более высокая подвижность ресурсов позволяет в большей мере воспользоваться преимуществами либерализации внешней торговли. Кроме того, при общем низком уровне развития сектора услуг приток иностранных капиталов и расширение деятельности иностранных поставщиков услуг способны оказать положительное стимулирующее воздействие. При этом, разумеется, возможно ухудшение положения на рынке и ослабление конкурентных позиций некоторых российских поставщиков услуг. Однако эти трудности могут испытывать отдельные фирмы, но не экономика в целом.

Важно также отметить, что изменение условий доступа на рынок в результате переговоров затронет лишь некоторое число секторов услуг и компонентов системы инструментов регулирования. В отношении большинства секторов услуг и инструментов регулирования заметного изменения практики применения мер и ограничений не произойдет, поскольку они не являются предметом обсуждения в ходе переговоров по доступу на рынок и не входят в сферу обязательств в рамках Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС).

В области применения мер защиты внутреннего рынка (антидемпинговые, компенсационные и защитные меры) основные трудности будут связаны с необходимостью обеспечения юридической и процедурной чистоты и четкости применения мер при повышении активности и увеличении масштабов их использования. При этом возникнет потребность в дополнительных расходах как на уровне частных компаний, так и государства, а также дополнительных инвестиций в создание юридической и консультационной инфраструктуры, подготовку кадров соответствующей квалификации.

* * *

Таким образом, в результате исследования не выявлено факторов, которые могут привести к возникновению значительных и явных отрицательных последствий, способных заметно повлиять на направление и темпы развития экономики в целом. Основные тенденции и темпы развития экономики в целом и отдельных отраслей и секторов, как в случае присоединения, так и неприсоединения к ВТО будут определяться одними и теми же факторами, которые преимущественно не связаны непосредственно с присоединением к ВТО. При этом важнейшей предпосылкой благоприятных результатов присоединения и членства в ВТО является сохранение и поддержание тенденции экономического роста.

Основные результаты, полученные в ходе работы можно коротко сформулировать следующим образом.

1. Не выявлено факторов, которые могут привести к возникновению значительных и явных отрицательных последствий, которые способны заметно повлиять на направление и темпы развития экономики в целом.
2. Присоединение к ВТО само по себе не приведет к появлению радикальных экономических преимуществ, которые могут быть однозначно выражены в количественной форме.
3. Основные тенденции и темпы развития экономики в целом и отдельных отраслей и секторов, как в случае присоединения, так и неприсоединения к ВТО будут определяться в целом одними и теми же факторами, которые преимущественно не связаны непосредственно с фактом присоединения к ВТО.
4. Присоединение к ВТО будет способствовать возникновению ряда структурных, политических и иных качественных факторов и изменений, которые в целом могут благоприятствовать созданию условий для повышения конкурентоспособности российских предприятий.
5. Обязательства в рамках юридической системы ВТО в целом не требуют радикального изменения системы законодательства и регулирования предпринимательской деятельности в РФ.
6. Присоединение к ВТО не потребует отказа от развития регионального сотрудничества в рамках СНГ, однако в результате присоединения члены СНГ получают дополнительные стимулы к развитию сотрудничества с третьими странами, а юридические формы регионального сотрудничества станут более четкими и определенными. Это в свою очередь во многом избавит сотрудничество в рамках СНГ от политических элементов и потребует конкретизации его экономических компонентов, что в целом в сочетании с развитием отношений с третьими странами приведет к рационализации регионального сотрудничества в рамках СНГ.
7. Иностранцы торговые партнеры не получают радикальных преимуществ по сравнению с российскими предприятиями при условии, что политика в отношении российских предприятий и регулирования предпринимательской деятельности на внутреннем рынке не будет более дискриминационной, чем в отношении деятельности на мировом рынке и в целом будет отвечать общим недискриминационным принципам, которые заложены в основу ВТО.

В заключение необходимо отметить, что главной гарантией отсутствия серьезных негативных последствий либерализации доступа на рынок и принятия иных обязательств является проведение сбалансированной и рациональной политики прежде всего в отношении мер регулирования внутреннего рынка, продолжение курса реформ в направлении устранения неоправданных ограничений в деятельности российских предприятий, формирование здоровой и справедливой конкурентной среды и создание условий для повышения мобильности ресурсов и факторов производства внутри российской экономики. Все это не только позволит компенсировать потенциальные проблемы и сложности, связанные с присоединением, но и даст возможность воспользоваться преимуществами членства в ВТО.