

Russia in the WTO: problems of the efficiency of the membership

Abstract

Some people in the government and business didn't get ready for new reality which is Russia's membership in the WTO. Ignorance of the rules and principals of the WTO remains a serious problem. Membership in the WTO don't mean getting advantages automatically. It's necessary to work hard to be efficient.

Key words

Economic priorities, efficiency of national economy, quality of state governance, Russia, WTO.

Проблемы эффективности членства России в ВТО

Аннотация

Многие чиновники и бизнесмены оказались не готовы воспринять реальность членства России в ВТО. Проблемы обусловлены не столько выполнением условий присоединения, сколько незнанием правил и принципов ВТО. Членство в ВТО не дает выгод автоматически. Задача: добиться эффективности членства в ВТО.

Ключевые слова

ВТО, качество госуправления, Россия, экономические приоритеты, эффективность экономики.

В конце августа 2013 г. исполнился год как России стала полноправным членом Всемирной торговой организации, пошел второй. Конечно, пока еще вовсе не время говорить о каких-то итогах. Однако российская ситуация, как всегда, имеет свои особенности, и сказать есть о чем.

Постоянное общение автора этих строк с различными заинтересованными аудиториями выявило наличие у многих некоего устойчивого представления о том, что выгоды от присоединения к ВТО должны свалиться на страну как манна небесная, т.е. без каких-либо усилий с нашей стороны и желательно сразу. Это совершенно необоснованное представление ярче всего отражено в вопросе, который приходилось слышать не раз: «Ну вот мы уже в год в ВТО, и что мы получили?». При этом недоумение авторов подобных вопросов лишь усиливалось, когда они слышали, что, к примеру, по оценкам Всемирного банка, в течение первых трех лет членство в ВТО

будет приносить стране около 3,3% ВВП в год, а через десять лет – за счет позитивного влияния на инвестиционный климат – выгода может увеличиться до 11% ВВП.

Похоже, что это досадное заблуждение быстро не пройдет, - в какой-то степени оно есть продолжение тех многочисленных мифов, которыми в общественном сознании, к сожалению, сопровождался процесс присоединения к ВТО, мешая многим понять истинные цели присоединения и реальные возможности, которые дает членство в этой организации каждой стране. Поэтому теперь зачастую приходится вновь разъяснять некие базовые вещи, но уже в ином контексте, обусловленном нашим непосредственным участием в ВТО. И в этом новом контексте хотелось бы выделить два соображения.

Первое заключается в том, что после присоединения к ВТО не следует ожидать ни немедленных позитивных, ни немедленных негативных последствий, - такова общая закономерность для всех присоединяющихся стран. Заметные эффекты обычно наступают не менее, чем через пять или более лет. При всей внешней простоте данной мысли, она пока осознана скорее меньшинством среди заинтересованных групп. Что касается *второго* соображения, то оно, пожалуй, еще сложнее для восприятия. Хотя формулируется оно довольно просто: участие в ВТО – процесс более сложный, чем присоединение к этой организации, ибо предполагает *эффективное* использование целого ряда инструментов торговой политики и торговой дипломатии. Это последнее и побудило автора попытаться хотя бы в общих чертах поставить и проанализировать вопрос эффективности нашего членства в ВТО, выяснить от чего она зависит и как ее обеспечить.

По мнению автора, эффективность членства в ВТО складывается из следующих основных элементов:

- Устраивающие бизнес сбалансированные условия присоединения;
- Эффективность национальной экономики;
- Наличие официально принятых экономических приоритетов;
- Качество госуправления;
- Активная позиция внутри ВТО;
- Наличие необходимых кадров.

Попытаемся проанализировать вкратце каждый из перечисленных пунктов.

Как полагает большинство российских и иностранных экспертов, следивших за процессом переговоров, Россия получила в целом приемлемые, сбалансированные условия присоединения. Правда, за прошедшее с момента присоединения время российский бизнес этого пока не ощутил, но это другой вопрос.

Эффективность национальной экономики вряд ли может заслуживать высокой оценки в настоящее время

По индексу конкурентоспособности, определяемому Всемирным экономическим форумом, российская экономика находится в седьмом десятке стран. Можно выделить ряд конкретных причин, непосредственно влияющих на конкурентоспособность российских производителей. К ним, в частности, относятся состояние основных фондов, цены на электроэнергию и энергоносители, доступность финансовых ресурсов и др. Если в недалеком прошлом у нас было определенное преимущество по ценам на электроэнергию, то сегодня по цене за киловатт-час Россия сравнялась с большинством стран ЕС, опередила некоторые из них, а также США и Китай. При этом в указанных странах цены на электроэнергию стабильны, в то время как в РФ они растут более, чем на 7% в год (в 2012 г.). По двум другим позициям отставание России от развитых стран не нуждается в особых комментариях.

Очевидно в нынешней ситуации логичнее ставить вопрос не столько о решении каждой из упомянутых проблем в отдельности, сколько о проведении глубокой модернизации в стране, которая в конечном счете создала бы условия для производства конкурентоспособных товаров и услуг. Именно при наличии таких товаров и услуг членство в ВТО приносит реальные выгоды. Если же, как и прежде, уповать на экспорт преимущественно углеводородов и другого сырья, то смысл членства в ВТО в общем-то утрачивается. Однако Россия до сих пор не перешла на модернизационный сценарий развития – модернизация остается в основном предметом многочисленных дискуссий на разных уровнях.

В свою очередь модернизация, а значить и более высокая эффективность экономики, невозможны без кардинального улучшения в стране инвестиционного и делового климата – создания необходимых условий для подъема малого и среднего бизнеса и значительного увеличения его доли в ВВП. Инвестиционный и деловой климат в России остаются в целом неблагоприятными для ведения бизнеса, о чем говорилось не раз не только на экспертном, но и на самом высоком правительственном уровне. Об этом же свидетельствует и 112-е место России в рейтинге *Doing business* за 2012 г.

Вслед за эффективностью экономики логично рассмотреть второй элемент – наличие официально одобренных экономических (или отраслевых) приоритетов. Для того, чтобы российская торговая дипломатия могла эффективно работать в ВТО, защищая национальные интересы, ей необходимо опираться на четкие экономические приоритеты РФ. Нет нужды доказывать, что при сегодняшнем высокоразвитом производстве и характере международного разделения труда ни одна страна в мире не может производить все товары. Поэтому нужны приоритеты в национальной экономике. Сошлюсь на самый свежий пример.

В сентябре с.г. президент Франции Ф. Олланд представил 10-летнюю «дорожную карту» для реанимации промышленности на новой технологической основе. Правительство этой страны выделило 34 приоритетных направления, которые позволят провести реиндустриализацию экономики, в их числе — робототехника, биотехнологии, 3D-печать, новое поколение высокоскоростных поездов, беспилотных автомобилей и самолеты на электродвигателях. Причем, это не абстрактные проекты – конкретные разработки уже есть: у EADS есть проект электросамолета, а Renault-Nissan проводит в лабораториях испытания ультраэкономичного автомобиля, который будет стоить 15 000 евро. На финансирование выполнения задач «дорожной карты» правительство выделило \$3,7 млрд, которые через государственные институты будут перечисляться на инвестиции и кредиты бизнесу через недавно созданный Банк государственных инвестиций (см. Кравченко Е., 2013).

К сожалению, у нас таких приоритетов пока не существует. Попытки обозначить их были – соответствующие инициативы можно отыскать в выступлениях и В.В.Путина, и Д.А.Медведева (см. Медведев Д.А., 2009). Но дальше заявлений на высоком уровне дело пока не двинулось. Существует лишь представление, что среди наших приоритетов должны быть, к примеру, ядерная энергетика, космос, металлургия, возможно, телекоммуникации, биотехнологии. Некоторые эксперты считают и небезосновательно, что в этом списке непременно должно фигурировать и сельское хозяйство.

Отсутствие обозначенных экономических приоритетов неизбежно осложняет работу торговой дипломатии. Если проанализировать деятельность любого активного члена ВТО, то окажется, что каждый из них действует, исходя именно из конкретных приоритетов своей национальной экономики, вступая, когда это оправдано, в соответствующие неформальные выгодные альянсы с другими странами.

Далее. Качество госуправления в различных странах мира, как известно, оценивает Всемирный банк (ВБ). Система его оценки включает шесть показателей

1. Учет мнения населения и подотчетность государственных органов.
2. Политическая стабильность и отсутствие насилия.
3. Эффективность работы правительства.
4. Качество законодательства.
5. Верховенство закона.
6. Сдерживание коррупции.

Рейтинг присваивается в пределах 0 – 100, при этом 100 является наилучшим показателем. Согласно опубликованным ВБ данным на июнь 2012 г., Россия имела следующие показатели: №1 – 23; №2 – 21; №3 – 42; №4 – 39; №5 – 25; №6 – 13 (см. Показатели качества государственного управления в странах мира, 2012). Как видно, по большинству показателей РФ находится внизу списка, при этом острейшими проблемами остаются коррупция и подотчетность государственных органов.

Как отражается качество госуправления на нашем членстве в ВТО? Для иллюстрации остановимся на некоторых конкретных примерах. В сентябре 2012 г. был введен утилизационный сбор на легковые автомобили. Очень быстро выяснилось, что схема его взимания с отечественных и иностранных производителей создает ситуацию прямого нарушения условий справедливой конкуренции или конкретных правил ВТО. Дело дошло до подачи на РФ жалобы в Орган по разрешению споров со стороны ЕС. Очевидно не допустить введение столь непродуманной и неподготовленной меры можно было с самого начала.

Невероятно много разговоров ведется вокруг рисков для сельского хозяйства в связи с присоединением к ВТО. Однако мало, кто знает, что, к примеру, в 2012 г. государство выделило фермерам лишь около 5,4 млрд.долл. прямых субсидий, в то время как по условиям присоединения можно было дать до 9 млрд.долл. То есть «виноват» госбюджет, а вовсе не ВТО. При этом, некоторые хозяйства свидетельствовали, что размер субсидий со стороны государства у них даже уменьшился по сравнению с периодом до присоединения. Наиболее сложная работа, которую также должно организовать государство в лице Минсельхоза, заключается в правильном и своевременном направлении в Секретариат ВТО в Женеву соответствующих нотификаций о применяемых в том или ином регионе субсидиях, что, между прочим, может позволить некоторым регионам получить дополнительные льготы в соответствии с правилами ВТО. Однако эта работа пока организована весьма слабо.

Пример, касающийся финансовых услуг. Российская сторона в ходе переговоров добилась полного запрета на присутствие в РФ иностранных банков в качестве филиалов. Однако данный вопрос не закрыт окончательно. В Докладе Рабочей группы по присоединению России к ВТО отмечено, что вопрос может быть вновь поднят, в частности, при начале нового раунда многосторонних торговых переговоров. Между тем, весной 2013 г. в Госдуме был принят Закон о запрете создания филиалов иностранных банков на территории РФ, что выглядит явным диссонансом с упомянутым положением Доклада Рабочей группы.

И последний пример. По данным Счетной палаты на апрель 2013 г., «...не приняты нормативные правовые акты по учреждению постоянного представительства РФ при Всемирной торговой организации. Соответствующее финансовое обеспечение его создания и деятельности в федеральном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годы не предусмотрено. Кроме того, не решен вопрос об источниках финансирования юридического сопровождения участия российской стороны в работе органа по разрешению торговых споров ВТО» (см. Счетная палата: регионы РФ плохо готовы к существованию в условиях ВТО, 2013). Попросту говоря, бюджетом пока не предусмотрено минимально необходимое обеспечение деятельности по нашему участию в ВТО, что выглядит более чем странно.

Позитивной чертой качества госуправления применительно к нашему членству в ВТО можно считать активную деятельность Правительства по уменьшению рисков для отдельных секторов в первоначальный период после присоединения к этой организации.

Что касается активной позиции в ВТО, то ее, разумеется, невозможно иметь пока нет финансового обеспечения нашего участия в этой организации, отсутствуют четко прописанные приоритеты в экономике и к тому же ощущается острая нехватка квалифицированных кадров.

Говоря о последнем из перечисленных элементов эффективности участия в ВТО – кадровом обеспечении – следует подчеркнуть, что это один из самых болезненных вопросов, ибо он не может быть решен в ускоренном плане. Кадры следовало начать готовить заблаговременно, как поступили многие другие страны. И в нашей стране, по крайней мере в экспертном сообществе, существовало и неоднократно высказывалось однозначное мнение о необходимости подготовки кадров в данной сфере в том числе путем командирования выпускников российских ВУЗов в лучшие мировые центры торговой политики. Но, к сожалению, этого сделано не было.

Таким образом, из приведенного выше перечня основных элементов, необходимых для обеспечения эффективности членства в ВТО, лишь один может быть отмечен знаком «плюс». Остальные, как было показано, пока остаются со знаком «минус». Из этого следует простой и не очень приятный для нас вывод: став членом ВТО, мы получили современный инструмент для обеспечения наших торгово-экономических интересов, однако грамотно использовать его пока не можем. Очевидно, чтобы овладеть им, потребуется время, которое было упущено прежде. Для этого необходимо, чтобы вопрос эффективности нашего членства в ВТО стал предметом целостного и глубокого анализа на государственном уровне. Определенные сдвиги в этом плане, хотя и медленно, но все-таки происходят.

Источники

1. Kravchenko E., Frantsiya vzjala kurs na renessans undustrii: Vedomosti, 16.09.13.
2. Medvedev D.A., Rossia vpered: Gazeta.Ru, 10.09.2009.
3. Pokazateli kachestva gosudarstvennogo upravlenija v stranah mira. <http://gtmarket.ru/ratings/governance-matters/governance-matters-info>, 2012.
4. Schyotnaja palata: regiony RF ploho gotovy k suschestvovaniju v uslovijah VTO: Rosbalt, 2013.