

*Заблоцька Р.О.**

СПЕЦИФІКА НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ОБМІНУ ПОСЛУГ

Торговельна політика країни, яка є ключовою сполучною ланкою між світовим ринком і внутрішньодержавною системою розподілу ресурсів, визначає ефективність інтеграції національної економіки у світову торговельну систему, яка, у свою чергу, залежить від того, чи є в даній країні та в її торговельних партнерів необхідні інституції та чи проводять вони торговельну політику, яка сприяє взаємовигідному обміну на основі спеціалізації та порівняльних переваг.

Торгівля послугами набагато більшою мірою, ніж торгівля товарами, зазнає впливу різних заходів державного регулювання на національному рівні. Основним завданням багатосторонніх торговельних переговорів є створення правил, що сприяють лібералізації торгівлі. Ст. VI ГАТС безпосередньо звертається до національного регулювання і встановлює, що кожен член повинен гарантувати, що всі заходи регулювання застосовуватиме в розумний, об'єктивний та неупереджений спосіб [1].

Є досить численні публікації вітчизняних і зарубіжних фахівців, в яких містяться підходи до проблематики національного регулювання сфери послуг. Дослідженню основних причин, форм та наслідків політики національного регулювання через призму економічних формальних та неформальних інституцій присвячені роботи сучасних закордонних економічних науковців, таких як А. Деардорффа, Д. Маркуйє, А. Маттоо, Е. Острома, Д. Родріка, Дж. Стіглеца, К. Фінка, Б. Хоекмана, Дж. Ходжсона, Ж. Франсуа, Р. Стерна та ін.

Глобальна фінансова криза виявила необхідність розробки нових економічних та інституційних механізмів державного регулювання ринку послуг. Розвинута інституційна структура зменшує ступінь невизначеності торговельних контрактів і, як результат, мінімізує транзакційні витрати у сфері міжнародної торгівлі послугами.

Один з базових принципів національного регулювання в рамках ГАТС – застосування національного режиму до іноземних товарів і послуг – вимагає, щоб регуляторні заходи якої-небудь країни жодним чином не дискримінували іноземних постачальників послуг. Проте торгівля може стримуватися і такими регуляторними заходами, які не дискримінують іноземців, наприклад певними стандартами і ліцензійними вимогами, а також відсутністю положень, що заохочують конкуренцію. Для вирішення цих проблем останнім часом було висунуто важливі ініціативи в таких секторах послуг, як бухгалтерський облік і послуги зв'язку. Проте в цілому слабкою залишається система обмежень, передбачених ГАТС для методів державного регулювання на національному рівні.

Реальна відкритість сектора послуг для міжнародної конкуренції зумовлюється трьома чинниками: відкритістю, транспарентністю і передбачуваністю. Перший чинник – відкритість – визначається мірою, якою законодавство й адміністративна практика віддають перевагу вітчизняним фірмам або обмежують можливості іноземних фірм на ринку послуг. Другий чинник – транспарентність – характеризують прозорість чинного режиму й адміністративної практики в секторі послуг. Навіть якщо режим є відносно лібераль-

* доктор економічних наук, доцент кафедри світового господарства і міжнародних економічних відносин Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ним, але важко отримати інформацію про політику, що проводиться, або визначити, як діє адміністративний процес, то така відсутність транспарентності може стримувати постачальників послуг від виходу на ринок. Третій чинник – це передбачуваність законодавчого режиму в секторі послуг. Навіть якщо є лише нечисленні обмеження відносно операцій з послугами або іноземних інвестицій у конкретній галузі послуг, можливість введення в майбутньому обмежень на права власності або дискримінаційних податків стримує іноземні інвестиції на ринках послуг.

Ключовий момент полягає в тому, що відкритість, транспарентність і передбачуваність торговельного режиму, які країна забезпечує для різних секторів, є надзвичайно важливими для конкурентоспроможності національних товарів на експортних ринках, для стійкого розвитку експорту послуг і для збереження та вдосконалення економічних зв'язків.

Програма регулювання в межах державних кордонів – це по суті програма розвитку; на національному рівні вона визначає, які види норм і правил повинні застосовуватися і які види інституцій потрібні для їх здійснення. Певні заходи регулювання можуть впливати на здатність іноземних фірм конкурувати на ринках, проте це не повинно бути основним чинником розробки багатосторонніх правил. Регулювання має спрямовувати на подолання недоліків національних або світових ринків і робити це ефективно. Введення обмежень на торгівлю послугами (відповідно до статті про загальні винятки з правил у рамках ГАТС) може виявитися необхідним для досягнення національних соціальних та інших цілей. Проте зазвичай такі заходи є неефективними: універсальний принцип економіки проголошує, що слід усувати причину спотворень ринку і в більшості випадків торгівля не є причиною таких спотворень.

Взагалі ймовірність ефективності будь-якого регуляторного режиму підвищується, якщо він діє незалежно від національної політики, але може обслуговувати пріоритети країни.

Економічною причиною необхідності державного регулювання виробництва послуг, як і виробництва товарів, є передусім неспроможність регуляторних функцій ринкового механізму, пов'язана з наявністю трьох видів проблем: природною монополією або олігополією, асиметрією інформації та зовнішніми ефектами. Соціальна причина необхідності державного регулювання пов'язана в основному з питанням соціальної справедливості.

Природна монополія або олігополія є характерною рисою так званих локалізованих (тобто залежних від місця розташування) послуг [2]. Такі послуги потребують передусім спеціалізованих розподільних мереж: автомобільних шляхів і залізниць для наземних транспортних послуг, ліній зв'язку і супутників для послуг зв'язку, каналів і трубопроводів для водопостачання і каналізації, а також ліній електропередачі для постачання електроенергією. Для передачі або отримання таких послуг може потребуватися спеціалізоване устаткування (залізничні станції й автовокзали, морські порти, аеропорти, телефонні станції). Одна з причин тенденції до створення монополії або олігополії полягає в складності дублювання мереж і терміналів, враховуючи обмежений простір для розміщення таких мереж. Іншою причиною є високі бар'єри для входу на ринок, пов'язані з великими первинними інвестиціями. Проте слід мати на увазі, що останні технологічні інновації в таких секторах, як зв'язок, сприяють появі відносно невеликих, оптимальних за масштабами виробництв і спростовують загальновідому мудрість про неминучість монополії на ринках.

Проблема асиметричності інформації пов'язана з нецінною конкуренцією заснованих на спеціальних знаннях [3, с. 125]. Покупці часто неадекватно інформовані про справжні властивості продавців послуг. Таким чином, споживачі не в змозі оцінити рівень компетенції фахівців, наприклад лікарів чи юристів, або надійність банків і страхових компаній. У принципі адекватне забезпечення інформацією могло б вирішити цю про-

блему, проте поширення необхідної інформації серед індивідуальних покупців послуг може обійтися дуже дорого. У таких ситуаціях простіше регулювати діяльність постачальників послуг, ніж забезпечувати інформацією і знаннями споживачів таких послуг. Висування до постачальників послуг мінімальних вимог регулювання означає певну стандартизацію, відображаючи одноманітність споживчих вимог до якості послуг. Тим самим органи державного регулювання немовби гарантують, що всі банки відповідають певним мінімальним вимогам фінансової надійності, а фахівці мають певний рівень компетенції. Регулювати ринок кінцевих послуг, які часто невидимі й орієнтовані на конкретних споживачів, зазвичай складніше, ніж ринок ресурсів, які споживаються секторами для надання цих послуг. Регулювання ринку ресурсів найчастіше зводиться до введення обмежень для входу на ринок.

Як стверджується у звіті ЮНКТАД та Світового банку, «постачальники послуг, імовірно, віддадуть перевагу вищим доходам у результаті обмеження входу на ринок інших підприємств або в результаті введення обмежень на конкуренцію між уже наявними на ринку постачальниками послуг. При введенні будь-яких регуляторних норм і правил головне – це забезпечення того, щоб наявні постачальники якої-небудь послуги не могли скористатися цими нормами для захисту своїх інтересів» [4, с. 42]. Складність установа на державному кордоні обмежень на постачання послуг, які рідко набирають видимих форм, робить регулювання особливо привабливим засобом захисту національних постачальників послуг від іноземної конкуренції.

Проблема зовнішніх ефектів виникає, коли ринкові ціни не повністю відображають витрати і вигоди відповідних операцій. Типовими прикладами є негативні зовнішні ефекти у сфері навколишнього середовища, що породжуються виробниками транспортних або туристичних послуг.

Навіть в умовах істотних відмінностей між секторами послуг зосередження уваги на фундаментальних засадах державного регулювання створює основу для встановлення значущих горизонтальних правил і норм, які охоплюватимуть всі сектори послуг.

Розробка багатосторонніх норм і правил у жодному разі не повинна підміняти посилення національних регуляторних механізмів та інституцій. У даному зв'язку велике значення мають три сфери національного регулювання ринку послуг: монополії, асиметричність інформації і вибір між ефективністю і справедливістю.

Загальна мета норм та принципів СОТ полягає в забезпеченні ефективного доступу на ринок. ГАТС та додаткові угоди, що встановлюють принципи і правила щодо ряду окремих секторів послуг (повітряні перевезення, фінансові, телекомунікаційні послуги), не торкаються ширших питань про інтереси споживачів і вплив на них поведінки монополістів.

Поза сумнівом, в ідеалі ціни повинні визначатися ринковими силами на конкурентних ринках, де регуляторне встановлення цін пов'язане з певними труднощами. Проте органам регулювання в країнах, що розвиваються, з повільним розвитком конкуренції потрібно створити законодавчі та технічні інструменти для того, щоб бути в змозі регулювати ціни. Важливо зазначити, що в угоді ГАТС немає ніяких положень, які могли б перешкодити якій-небудь країні проводити політику сприяння конкуренції за умови, що така політика не дискримінуватиме які-небудь підприємства.

Лібералізація локалізованих послуг може передбачати, по-перше, введення конкуренції скрізь, де тільки вона можлива. Наприклад, на залізничному транспорті монопольний власник вагонів може здавати в оренду вагони незалежним конкурентним компаніям з експлуатації потягів і надання послуг з перевезення.

По-друге, можна організувати конкуренцію за право на постачання локалізованих послуг. Право на забезпечення вантажних перевезень може бути продане з аукціону тій

фірмі, яка візьме на себе зобов'язання поставляти послуги за найнижчими цінами. У даному контексті виникає цікаве питання: у яких випадках послуги, що можуть надаватися на конкурентній основі, мають залежати від інших послуг, які надаються в умовах монополії з боку держави або приватних фірм. Виклик полягає в тому, щоб забезпечити такий стан, за якого всі постачальники послуг, як національні, так і іноземні, мали б доступ до значущих інфраструктурних об'єктів, які залишаються під контролем монополій. Наприклад, у секторі телекомунікаційних послуг необхідним є сприяння конкуренції з метою створення конкурентних умов і отримання вигод від лібералізації. Проте досвід різних країн показав, що тут виникають політичні та економічні труднощі, які долаються лише поступово. Крім того, можливості більшості країн, що розвиваються, щодо проведення так званої політики обмежені.

У багатьох країнах було введено систему незалежних органів регулювання у сфері основних видів зв'язку, аби компанії-монополісти не змогли перешкоджати входу на ринок інших компаній шляхом збільшення тарифів на підключення до вже наявних мереж. Такий же підхід використовується в цілому ряді інших випадків, наприклад при наданні транспортних послуг (термінали й інфраструктура) та енергетичних послуг (розподільні мережі).

В невеликих країнах створення і функціонування ефективного органу регулювання сектора послуг потребує значних постійних витрат, які можуть лягти важким тягарем на держбюджет. Наприклад, загальні витрати уряду Домініканської Республіки на створення та підтримку регуляторного органу в сфері зв'язку становлять 41 млн. дол. США на рік, тоді як річний бюджет такого ж органу регулювання зв'язку в США – Федеральній комісії зі зв'язку – складає 210 млн. дол. США. Підраховано, що утримання органу регулювання у секторі зв'язку обійдеться щонайменше у 2 млн. дол. США на рік, що становить 5% від державного бюджету Домініканської Республіки [5, с.263].

Регулювання цін на підключення до вже наявних мереж може, проте, виявитися недостатнім. Невеликі ринки іноді не в змозі створити умови для ефективної конкуренції компаній, які надають телекомунікаційні, транспортні та фінансові послуги, навіть у випадках усунення будь-яких бар'єрів, що перешкоджають входу на ці ринки. На нашу думку, ця обставина пояснюється двома взаємопов'язаними причинами. По-перше, на відміну від ринків товарів національні ринки послуг часто бувають сегментом одного спільного міжнародного ринку, оскільки деякі послуги просто неможливо надавати з однієї території на іншу. По-друге, відмова від одних технологій на користь інших, сучасніших, знижуючи оптимальний обсяг виробництва, так само як і неворотні витрати у цих секторах, є проте недостатнім чинником для збереження конкуренції на малих ринках. Таким чином, неминучим є регулювання кінцевої ціни в тій або іншій формі.

В деяких випадках таке регулювання може принаймні в принципі здійснюватися на національному рівні, хоча на практиці багато країн, що розвиваються, відчувають брак засобів, необхідних для цього. У інших випадках необхідні багатосторонні зусилля, що дають змогу регулювати ціни на ринках невеликих держав, які не мають достатнього потенціалу для здійснення функцій регулювання і примушення.

Особливу увагу при аналізі проблем регулювання сфери послуг заслуговує теорія асиметричної інформації, яка розроблена нобелівськими лауреатами Дж.-Ю Стігліцом, Дж. Ейкерлофом, М.Спенсом і В.-С.Вікрі [6, с. 71-82]. Нематеріальний характер послуг, якій потребує одночасної взаємодії виробника та споживача, робить інформацію головною проблемою при її наданні. Споживачі посередницьких та інтелектуальних послуг часто знають труднощів, не маючи повної та достовірної інформації про якість послуги, яку вони отримують. Таким чином, сфера послуг характеризується асиметричністю інформації і у тих випадках, коли поширення й отримання такої інформації пов'язане з великими

витратами і коли споживачі мають схожі переваги відносно значущих властивостей виробника послуг, введення заходів, які регулюють вхід останнього на ринок і його роботу в секторі, може підвищити суспільний добробут. Проте створити інституції, здатні здійснювати ефективне регулювання, зовсім не просто (що показує досвід фінансового сектора), причому так було не тільки у цілій низці країн, що розвиваються, але і в США, Швеції та Фінляндії у 80-х і 90-х роках минулого століття [7, с. 6]. Неефективність регуляторних процесів як чинника довготривалої дії ставить на порядок денний питання про найбільш ефективну послідовність проведення реформ; особливо це стосується черговості введення таких елементів, як розумне посилення процесів регулювання і лібералізація торгівлі та інвестицій.

Крім того, існує інша проблема, пов'язана з тим, що норми внутрішнього регулювання, компенсуючи неефективність ринкового механізму, самі по собі можуть стати чинниками, що перешкоджають розвиткові конкуренції та торгівлі. Пояснюється це відмінностями між юрисдикціями систем технічної стандартизації, норм регулювання, а також між кваліфікаційними вимогами у сферах професійних, фінансових та цілого ряду інших послуг. У багатьох випадках вплив на торгівлю є побічним наслідком цілком обґрунтованих економічно заходів, але інколи регулювання стає особливо привабливим засобом захисту внутрішніх постачальників послуг від їхніх закордонних конкурентів. Правила та принципи багатосторонньої торгівлі можуть передбачати економічно виправдані антипротекціоністські заходи.

Необхідність ефективного регулювання торгівлі послугами не потребує обґрунтування, особливо в світлі глобальної фінансової кризи. Створення адекватних механізмів такого регулювання залежить від самих країн, і це справді необхідно, якщо країна хоче отримати повний обсяг вигід від лібералізації послуг [7, с. 21]. Багато країн з успішним досвідом відкриття своїх ринків для іноземних фірм, зокрема Бразилія, Чилі, Угорщина, Ірландія, Польща, Португалія та Іспанія, також були залучені в процес дерегулювання фінансових послуг усередині своїх країн і отримали від цього значні вигоди [8]. Досвід нових членів Європейського Союзу свідчить про те, що інтернаціоналізація і дерегулювання всередині країни можуть взаємно підсилювати одне одного [9, с.19]. Розширення доступу на ринок іноземних фірм зміцнює структуру фінансового сектора шляхом створення стимулів для поліпшення системи державного регулювання і нагляду, введення вдосконалених правил розкриття фінансової інформації та поліпшення законодавчої і регуляторної бази надання фінансових послуг. Це також підвищує довіру до встановлених правил. Такі вигоди від відкриття ринку для іноземних фірм здобуваються як зверху вниз у результаті дій уряду, так і знизу вгору в результаті тиску з боку ринку праці.

Торговельна політика впливає на бідні верстви населення за трьома основними каналами:

- через ціну їх споживчого кошика;
- через попит на їх робочу силу та інші активи, якими вони володіють і які впливають на їх доходи;
- через зміни доходів держбюджету і тим самим зміни можливостей фінансування програм захисту бідних громадян.

Перший крок при оцінці впливу якої-небудь зміни в торговельній політиці на добробут населення полягає у визначенні того, що споживають бідні та чим вони володіють (тип робочої сили, навички та інші активи).

Якщо певна країна є відносно неефективним виробником послуг, то лібералізація і посилення іноземної конкуренції найімовірніше приведуть до зниження внутрішніх цін у цій країні і до підвищення якості послуг. Від обсягу споживання бідними верствами населення цих послуг залежать вигоди, які вони отримують від лібералізації торгівлі по-

слугами. Проте ця залежність не є абсолютною: зазвичай до лібералізації ціни не визначаються ринковими силами і встановлюються адміністративно та утримуються на штучно низькому рівні для певних категорій кінцевих споживачів або за визначеними видами послуг. Тим самим сільські одержувачі кредитів можуть платити нижчі процентні ставки, ніж міські, і ціни на телефонні переговори місцевими лініями зв'язку, а також на транспортні послуги можуть утримуватися на рівні нижче витрат. Іноді мета полягає в тому, щоб забезпечити доступ до послуг усім споживачам за однаковою ціною, безвідносно до витрат на послуги (наприклад, транспортні і поштові). В інших випадках ставиться мета забезпечити дешевший доступ, наприклад до фінансових послуг, для певних категорій споживачів. У цьому разі структура цін зазвичай підтримується шляхом перехресного субсидування усередині державних монополій або шляхом фінансової підтримки з держбюджету [7, с.10].

До тих пір, поки не вжито спеціальних заходів державного регулювання, лібералізація є загрозою всім таким цілям і планам. Усунення бар'єрів для входу на ринок передбачає припинення перехресного субсидування, оскільки після лібералізації фірми втрачають можливість отримувати надмірно великі прибутки в певних сегментах ринку послуг. Нові підприємства, що входять на ринок, можуть зосередитися на найприбутковіших сегментах ринку, таких як міська місцевість, де витрати по мережах нижчі, а доходи вищі. А приватизація може означати припинення підтримки з держбюджету. В результаті навіть якщо сектор стає ефективнішим і середні ціни знижуються, то ціни для певних ключових кінцевих споживачів фактично можуть підвищитися.

А втім, є приклади позитивного зв'язку між конкурентними ринковими структурами і розвитком послуг у таких секторах, як базові телекомунікаційні послуги. Особливо це стосується країн, де початкові умови слабкі, що виражається в низькій щільності ліній зв'язку або браку послуг. Просте введення ринкових сил може істотно поліпшити доступ до послуг за умови, що послуги традиційно надавалися неефективними державними монополіями – навіть у найбільш розвинених країнах і серед споживачів з низькими доходами. Наприклад, жінки-підприємці у селах Бангладеш надають платні телефонні послуги з використанням технології мобільного стільникового зв'язку й отримують прибуток. Навіть якщо мешканці села не в змозі платити за телефонні послуги індивідуально, вони можуть це робити колективно [10].

Досягнення бажаної соціальної мети з надання універсальних послуг економічно ефективним шляхом є головним викликом для осіб, що ухвалюють рішення на національному рівні. Спосіб, який вони обирають для досягнення цієї мети, ймовірно, справляє величезний вплив на торгівлю в багатьох секторах послуг, зокрема фінансових, транспортних, зв'язку, з охорони здоров'я та освітніх. Уряд може вибирати з безлічі заходів – від повного витіснення ринку до проведення політики, що впливає на результати функціонування ринку.

Історично уряди часто покладалися на державні монополії, прагнучи надавати універсальні послуги як за допомогою перехресного субсидування по різних сегментах ринку, так і шляхом трансферів коштів з держбюджету або з банків, контрольованих державою. Такі заходи часто не мали успіху. І справа не тільки в неефективності монопольних структур. Такі наміри уряду обтяжують постачальників послуг, і цей тягар нині становить значну перешкоду для лібералізації в багатьох країнах. Наприклад, національні комерційні банки обтяжені безнадійними боргами, що утворилися через попередні державні програми прямого кредитування, тому такі банки не в змозі конкурувати з іноземними банками.

Слід зазначити, що зобов'язання з надання універсальних послуг у принципі може також накладатися на нові підприємства, що входять на ринок, за дотримання умови не-

дискримінації. У деяких країнах такі зобов'язання були однією з умов отримання ліцензії для нових підприємств, що входять на ринок стаціонарних послуг телефонного зв'язку і транспортних послуг. Проте використання бюджетно-податкових інструментів виявилось більш успішним порівняно з прямим адміністративним регулюванням [11, с.32]. Так, наприклад, у 1999 р. в Перу був прийнятий загальний 1%-ний податок на послуги, а зібрані кошти отримував фонд, який забезпечував доступ до послуг жителям віддалених районів країни. Мережі розподілялися на конкурентній основі, що стимулювало впровадження новітніх технологій та інші заходи економії за мінімуму субсидій. Схожий підхід був реалізований у Чилі, де урядові вдалося, витративши трохи більше 2 млн. дол. державних коштів, отримати 40 млн. дол. у вигляді приватних інвестицій. Це дало змогу встановити телефони в 1000 населених пунктів за вартості установа, що становила 10% вартості державних розцінок. Завдяки поєднанню лібералізації сектора з наданням субсидійованих послуг на конкурентній основі на територіях, які до цього не були охоплені послугами зв'язку, частка домогосподарств з телефоном у Чилі збільшилася з 16 до 74% за період 1988–2000 рр., а 25% з них були забезпечені доступом до громадських телефонів [8, с.116].

Уряди різних країн удавалися до практики використання різних форм субсидій, наприклад, ваучерів на надання послуг у різноманітніших сферах – від освіти до енергетики. Ваучерне надання послуг має принаймні три переваги: по-перше, воно забезпечує адресність послуги – її отримує той, хто має в ній потребу, але не може оплатити її; по-друге, ваучер усуває перекося системи послуг, за якої ціна на останні штучно занижена, аби забезпечити їх доступність; і, нарешті, по-третє, ваучерні послуги цілком усувають будь-яку дискримінацію при виборі їх виробника.

Багатосторонні зобов'язання та підтримка внутрішніх реформ. Основний чинник переговорів у рамках СОТ з питань державного регулювання полягає не стільки в тому, що заходи регулювання відкрито дискримінують іноземні фірми, скільки в тому, що відмінності в національних режимах потребують додаткових витрат від фірм, що працюють на світових ринках. Зусилля щодо впровадження загальних стандартів навряд чи дадуть ефект, оскільки відмінності в національних режимах регулювання відображають об'єктивні відмінності в національних умовах і перевагах. Таким чином, у багатьох сферах гармонізація режимів регулювання успіху, ймовірно, не матиме. Це не означає, що багатосторонні правила не треба розробляти. Наприклад, правила, що вимагають транспарентності і розкриття істотної інформації, можуть бути дуже корисними для боротьби з корупцією та гонитвою за рентою. Можуть бути знайдені практичні методи вирішення питань установа режимів регулювання та створення інституцій, що запроваджують ці режими в життя. Як їх застосовувати в конкретних умовах – мають визначати органи влади конкретних країн.

З наближенням нового раунду торговельних переговорів у рамках СОТ постає питання: чи є найкращим рішенням, як і раніше, покладатися на подальші ініціативи в рамках окремих секторів послуг або слід шукати більш загальний підхід до вирішення проблеми?

Різнманітність секторів послуг і складність виведення певних узагальнень, на основі яких можна було б ухвалювати рішення, сприяли формуванню індивідуального підходу, що враховує специфіку конкретних секторів послуг. Проте ми вважаємо, що, незважаючи на значну різнманітність секторів послуг, посилення галузевого специфічного підходу до регулювання є недоцільним. Економічні й соціальні причини, які лежать в основі регуляторного втручання держави в сектори послуг, є базисом для створення значущих горизонтальних правил регулювання, спільних для всіх секторів послуг. Такий загальний підхід до секторів послуг є більш доцільним, ніж специфічний підхід по окремих секторах, принаймні з трьох причин:

- скорочує переговорний процес;
- веде до створення правил для всіх секторів послуг, а не тільки для окремих політично важливих секторів;
- знижує ймовірність того, що переговорний процес спрямовуватиме вузька група осіб, що захищають свої особисті інтереси в даних секторах послуг.

У багатьох сферах торговельної політики зацікавлені підприємства можуть заперечувати проти заходів регулювання або проти необхідних заходів для досягнення соціальних або інших неекономічних цілей. У цьому випадку, як і в разі використання заходів традиційної торговельної політики, важливо забезпечити, щоб різні зацікавлені групи поза урядом могли проаналізувати наслідки заходів регулювання. Це особливо важливо в таких сферах, як державні закупівлі і захист навколишнього природного середовища – в цих сферах неадекватні заходи можуть призвести до величезних втрат для економіки і суспільства.

Відповідно до принципів СОТ щодо забезпечення надійного доступу на ринок послуг, на нашу думку, було б цілком природним використовувати ГАТС для посилення ефективності внутрішньої політики, а також як гарантію доступу на міжнародні ринки за допомогою юридичних норм та взятих зобов'язань. ГАТС може забезпечити такий порядок, за якого внутрішнє регулювання сприятиме лібералізації торгівлі, а також гарантувати відсутність дискримінації при виборі торговельних партнерів шляхом ефективного застосування принципу РНС.

ГАТС сприяє забезпеченню надійного доступу на вже відкриті ринки. Наприклад, торгівля товарами за допомогою електронних засобів має залишатися вільною від явних бар'єрів, особливо з урахуванням того, що на цей ринок приходять все більше і більше країн, що розвиваються. Але набагато ефективнішим кроком стало б розширення і поглиблення зобов'язань з лібералізації міжнародної торгівлі в цілому, й електронної торгівлі зокрема, в рамках ГАТС.

Країни, що розвиваються, значно виграють від введення більш суворих багатосторонніх правил щодо сфер і меж внутрішнього регулювання. Такі правила можуть сприяти реформам внутрішнього регулювання, що і відбувалося певною мірою в ході переговорів з лібералізації базових телекомунікаційних послуг. Ці правила необхідні також і експортерам з країн, що розвиваються, як засіб протидії бар'єрам регулювання, що захищають іноземні ринки у формі обтяжливого ліцензування і кваліфікаційної сертифікації для осіб, що надають професійні послуги, або ж у формі обмежувальних стандартів у електронній комерції.

Бажано також усунути ваду в положеннях ГАТС, пов'язаних з проблемою надання РНС. Одна з найбільш очевидних проблем – численні випадки неправомірного надання режиму найбільшого сприяння. Менш очевидною, але потенційно серйознішою є можливість прихованої дискримінації за допомогою укладення угод про надання пільгових режимів, а також розподіл квот. Правила ГАТС потребують однозначного формулювання і зміцнення, аби захистити країни, що розвиваються, від дискримінації на експортних ринках і тиску, який на них справляють, примушуючи надавати преференційний доступ на їхні ринки певним іноземним постачальникам послуг (за деякими даними, такою є сьогодні ситуація на китайському ринку страхових послуг).

Придушення конкуренції, яке входить до юрисдикції національного законодавства у сфері конкуренції, може практикуватися в таких секторах, як послуги морського і повітряного транспорту та послуги зв'язку. Наявні положення ГАТС передбачають тільки інформаційний обмін та консультації. Необхідно посилити багатосторонні правила, аби країни, що не володіють достатнім потенціалом для забезпечення дисципліни, були впевнені в тому, що вигоди від лібералізації отримають вони, а не міжнародні картелі. На-

приклад, США і Європейський Союз могли б почати з включення «антиконкурентної змови» в секторі морського транспорту в перелік заходів, що підпадають під дію законів про конкуренцію. Бажано також, щоб іноземні споживачі отримали право боротися з антиконкурентними заходами, до яких вдаються фірми-постачальники послуг, у судових закладах тих країн, громадяни яких володіють або контролюють ці фірми: у правилах СОТ, що стосуються інтелектуальної власності та державних закупівель товарів і послуг, вже є подібне положення.

Ефективне внутрішнє регулювання (від розумного регулювання секторів фінансових і професійних послуг до стимулюючого конкуренцію регулювання в цілому ряді секторів мережевих послуг) є чинником, що має вирішальне значення для реалізації вигід від лібералізації послуг [7, с. 26]. Досвід показав, що розробка і здійснення заходів регулювання – нелегке завдання, і в багатьох країнах, що розвиваються спроби регулювати ринки, стикаються з серйозними труднощами. Функціонування органів регулювання вимагає значних транзакційних витрат, їх персонал повинен мати високий рівень професіоналізму. Певною мірою транзакційні витрати регулювання можуть бути відшкодовані з галузевого прибутку або за допомогою механізмів регіональної співпраці – проте ефективне регулювання може забезпечуватися також за рахунок іноземної допомоги. Технічна підтримка в налагодженні процесів регулювання надається вже нині – найчастіше на основі двосторонніх домовленостей або в рамках співпраці з міжнародними організаціями. Однак необхідна систематична робота з надання допомоги в налагодженні регулювання ключових секторів послуг.

Підвищення внутрішніх стандартів і вимог необхідне також для того, щоб забезпечити здатність країни експортувати послуги. Наприклад, головною перешкодою на шляху експорту професійних послуг можуть стати низькі стандарти їх надання і невідповідність між внутрішнім і міжнародним рівнями навчання та професійної кваліфікації. Таким чином, неефективність внутрішнього регулювання може стати передумовою появи зовнішніх бар'єрів у торгівлі послугами. Водночас країнам, що розвиваються, слід активніше брати участь у розробці міжнародних регламентів і стандартів – особливо в таких нових галузях, як електронна комерція. Інакше нові стандарти відображатимуть вимоги виключно розвинутих країн, утруднюючи участь країн, що розвиваються, в торгівлі послугами.

Останнім часом стає все більш очевидним те, що успішний розвиток міжнародної торгівлі та інвестицій залежить не тільки від політичних заходів, що впливають безпосередньо на торговельні й інвестиційні потоки, але і від національних заходів регулювання. В результаті прогресу, досягнутого в галузі лібералізації торгівлі останніми роками, виникла необхідність зосередити увагу на усуненні інших чинників, що перешкоджають розвитку цих потоків. Ідеться, зокрема, про вживання заходів регулювання на національному рівні, які можуть призвести до непередбачених наслідків у сфері торгівлі й інвестицій.

Визнання факту наявності взаємозв'язку між лібералізацією торгівлі та інвестицій і ефективним регулюванням сприяє рішучим крокам, спрямованим на створення сприятливих умов для реформи регулювання [7, с.16]. Країни прагнуть отримати максимальну користь від розширення глобальної конкуренції, яка стала можливою завдяки лібералізації торгівлі. Водночас система міжнародної торгівлі і процес лібералізації вимагають від усіх країн ухвалення певних зобов'язань на національному рівні, зокрема тих або інших зобов'язань у галузі застосування конкретних методів регулювання, відповідних положенням ГАТС.

Необхідність ефективного регулювання торгівлі послугами не потребує обґрунтування, особливо в світлі глобальної фінансової кризи. Створення адекватних механізмів

такого регулювання залежить від самих країн, і це справді необхідно, якщо країна хоче отримати повний обсяг вигід від лібералізації міжнародної торгівлі послуг. Політика регулювання має спрямовувати на подолання недоліків національних і світових ринків. Введення обмежень на торгівлю може виявитися необхідним для досягнення національних соціальних та інших цілей. Проте зазвичай такі заходи є неефективними: універсальний принцип економіки проголошує, що слід усувати причину спотворень ринку і в більшості випадків відсутність або нерозвиненість певних інституцій і є причиною таких спотворень.

Література:

1. Feketekuty G. Improving the GATS Architecture / G. Feketekuty // [in ed. Stephenson S.]. Services Trade in the Western Hemisphere: Liberalization, Integration, and Reform. – Wash., D.C.: OAS/Brookings Institution Press, 2000. – P. 256.
2. UNCTAD. World Bank. Liberalizing International Transactions in Services, a Handbook. – United Nations and World Bank. – N. Y.; Geneva, 1994. – 515 p.
3. Стиглиц Д. Ревущие девяностые: семена развала / Д. Стиглиц. – М.: Современная экономика и право, 2005. – 424 с.
4. UNCTAD. World Bank. Liberalizing International Transactions in Services, a Handbook. – United Nations and World Bank. – N. Y.; Geneva, 1994. – 515 p.
5. Gutierrez L. The Effect of Endogenous Regulation on Telecommunications Expansion and Efficiency in Latin America / L. Gutierrez // Journal of Regulatory Economics, 2003. – № 23(3). – P. 257–286.
6. Довбенко М.В. Сучасна економічна теорія. Економічна нобелеологія: навч. посіб./ М. В. Довбенко. – К.: Видавничий центр „Академія”, 2005. – 336 с.
7. Hoekman B. Protection and Trade in Services: A Survey / B. Hoekman, C. A. Primo Braga // The World Bank Policy Research Working Paper, 1997 – № 1747. – 42 p.
8. Finance for Growth: Policy Choices in a Volatile World. World Bank Policy Research Report. – N.Y.: Oxford University Press, 2001. – 212 p.
9. Vogt L. T. EU's Single Market: At Your Service? / L. T. Vogt // OECD Working Paper, 2005. – № 449. – 29 p. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.oecd.org/economy/surveys/eu>.
10. Lawson C. Can information and communication technologies be pro-poor? / C. Lawson, N. Meyenn // Telecommunications Policy. 2000. – Vol. 26. – Issue 11. – P. 623–646.
11. Estache A. Accounting for Poverty in Infrastructure Reform: Learning from Latin America's Experience. World Bank / A. Estache, Q. Wodon, V. Foster– Wash., D. C., 2001. – 122 p.