



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

СЕМИНАР ПО УПРАВЛЕНИЮ И РЕФОРМЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ

19-20 НОЯБРЯ 2001

МОСКВА, РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

Сессия 2

*“Открытость Рынка и Реформа Регулирования
Положения, Выводы и Обсуждение
Аналитического Документа”*

Докладчик :

Г-н Георгий Фехер,
советник, постоянная делегация Венгрии при ОЭСР

Шератон Палас Отель
1 Тверская-
Ямская ул. 19
125047 Москва
Российская Федерация

Постоянное
представительство
Республики Венгрии в
ОЭСР



A Magyar Köztársaság
Állandó Képviselete az OECD
mellett

Возможны отступления
от текста доклада

АНАЛИЗ ОЭСР РЕФОРМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ В

В Е Н Г Р И И

ГЛАВА IV : ОТКРЫТОСТЬ РЫНКА И РЕФОРМА РЕГУЛИРОВАНИЯ

ПОЛОЖЕНИЯ, ВЫВОДЫ И ОБСУЖДЕНИЕ АНАЛИТИЧЕСКОГО ДОКУМЕНТА

ОЦЕНКА, ДАННАЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВОМ ВЕНГРИИ

GYÖRGY FENÉR
СОВЕТНИК
ПОСТОЯННОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ВЕНГРИИ В ОЭСР

СЕМИНАР ПО УПРАВЛЕНИЮ И РЕФОРМЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ
19-20 НОЯБРЯ, Г. МОСКВА

ОТКРЫТОСТЬ РЫНКА И РЕФОРМА РЕГУЛИРОВАНИЯ – АНАЛИЗ И ВЫВОДЫ

ОПЫТ ВЕНГРИИ

Завершенный в ноябре 1999 г. анализ реформы регулирования в Венгрии является важным звеном в оценке хода реформы со времени вступления Венгрии в ОЭСР в 1996 г. Аналитический отчет включает в себя четыре основных главы: общую оценку экономической ситуации в Венгрии, внедрение основных принципов регулирования, оценку внедрения вышеупомянутых принципов в различных секторах экономики и, наконец, рекомендации относительно мер политики, вытекающие из данной оценки. Следует отметить, что раздел, посвященный общим вопросам, по объему сравнительно небольшой и рассматривает лишь связанные с торговлей аспекты экономического развития.

Авторы *раздела отчета, посвященного общим вопросам* анализа ситуации в Венгрии, и обсуждавшая его Рабочая группа Комитета по торговле отмечают значительные достижения Венгрии в следующих областях:

- Структурные реформы, способствующие углублению интеграции в рамках регионального и международного сотрудничества;
- Либерализация торговли;
- Привлечение прямых иностранных инвестиций.

Подробное описание этих достижений и их оценка, данная при обсуждении анализа положения в стране, выходят за рамки настоящего отчета. В этой связи хочу сослаться на публикацию ОЭСР, имеющуюся в секретариате. Единственное замечание в наш адрес касалось льгот, предоставление которых Венгрия считает необходимым для привлечения прямых инвестиций в восточные районы страны, лишенные возможностей, которые открывает близость к западным рынкам. Еще один вопрос возник в ходе обсуждения так называемых зон свободной торговли, где ориентированные на экспорт предприятия пользуются льготами по налогообложению прибыли. Делегация Венгрии изложила экономические причины и обосновала необходимость применения этих временных мер, а также представила убедительные доводы, доказывающие, что принимаемые меры соответствуют международным обязательствам страны. Более того, указанные льготы будут сокращены после вступления Венгрии в Европейский Союз.

Методическая основа открытости рынка (оценка которой была проведена) основывается на *шести принципах «эффективного регулирования»*, установленных в Отчете ОЭСР о реформе регулирования за 1997 г. и доработанных впоследствии Комитетом по торговле. Они определяются как ключевые принципы регулирования, ориентированного на рынок, способствующего развитию торговли и созданию благоприятных условий для инвестиций, и отражают основные принципы, лежащие в основе международной торговой системы, в отношении которой многими странами были взяты на себя определенные обязательства в рамках ВТО и других организаций. При проведении странового анализа ОЭСР не

оценивает непосредственное внедрение данных принципов, а определяет наличие внутренних инструментов, процедур и правил и то, каким образом эти инструменты, процедуры и правила способствуют внедрению указанных принципов и насколько успешно они обеспечивают открытость рынка.

Учитывая важность принципов регулирования, позвольте мне при изложении основной части странового анализа остановиться лишь на некоторых основных выводах отчета по Венгрии. Я не буду вдаваться в подробности, а постараюсь точнее определить, чего ожидают страны-члены ОЭСР при оценке внедрения указанных принципов. В то же время необходимо упомянуть и о некоторых высказанных в наш адрес замечаниях и о позиции венгерской делегации, изложенной в ходе дебатов.

Принцип 1: прозрачность, открытость процесса принятия решений и процедуры обжалования

Для обеспечения открытости международных рынков необходимо, чтобы процесс разработки, внедрения, пересмотра и реформирования системы регулирования был прозрачным и открытым для отечественных и иностранных фирм и частных лиц, желающих получить доступ на рынок или расширить свою деятельность на данном рынке. В данной связи проводился мониторинг по трем следующим направлениям:

- a. Наличие информации, дающей участникам рынка четкое представление о правилах, на основе которых функционирует рынок, и позволяющей им принимать производственные и инвестиционные решения, исходя из точной оценки предполагаемых затрат, риска и возможностей рынка.
- b. Диалог с заинтересованными сторонами, позволяющий им своевременно высказать свои замечания, и наличие четких механизмов, обеспечивающих надлежащее рассмотрение подобных замечаний до окончательного принятия нормативного акта.
- c. Процедуры обжалования, позволяющие высказать возражения по поводу применения существующих нормативных актов.

При обсуждении *наличия информации* государства-члены ОЭСР отметили наличие большого числа различных источников, из которых можно получить информацию о законодательстве различных уровней. Эти источники включают в себя не только официальные публикации, но и публикации коммерческого характера. Более того, некоторые из них содержат тексты законов в переводе на разные языки.

Формальных механизмов *консультирования* с заинтересованными сторонами при подготовке или пересмотре нормативных актов в Венгрии не существует. Однако администрация организует неформальные консультации в ходе принятия новых законов или внесения поправок в существующее законодательство. Подобные консультации в первую очередь предназначены для существующих профессиональных объединений, включая национальные торговые палаты и ассоциации иностранных предпринимателей. В ходе обсуждения данного вопроса страны-члены ОЭСР выразили удовлетворение таким подходом. В то же время венгерская делегация отметила, что одной из главных проблем в этой связи является выявление среди заинтересованных групп тех из них, с которыми необходимо проводить консультации на систематической основе. Что касается международной торговли, то консультации с торговыми партнерами по принимаемым

нормативным актам могут происходить в рамках ВТО после направления Венгрией уведомления о готовящихся нормативных актах.

Что касается несогласия с теми или иными административными мерами, то существует многоуровневая система *обжалования*. Особое внимание было уделено роли парламентского комиссара по правам граждан (омбудсмена). Омбудсмен может просить законодательный орган обосновать свое решение, давать свои рекомендации по внесению поправок или потребовать от законодательного органа отмены решения, противоречащего закону. Было также отмечено полное равенство венгерских и иностранных лиц перед законом в рамках публичных административных процедур.

Принцип 2. Меры, направленные на исключение дискриминации

Обсуждение принципа исключения дискриминации было довольно кратким, поскольку участники признали, что в целом внутренние правила Венгрии имеют недискриминационный характер. Это связано с тем, что Венгрия как член ВТО поддержала принципы режима наибольшего благоприятствования и, помимо прочего, национального режима. В ответ на конкретный вопрос о льготах, предусматриваемых для продукции местного производства в рамках закона о поставках для государственных нужд, нами было указано, что на практике они не применяются, т.к. из-за ограниченности в денежных средствах проводящие конкурс органы могут выбирать продукцию только тех поставщиков, которые предлагают наименьшую цену.

Принцип 3. Меры, направленные на предотвращение излишних торговых ограничений

Было признано, что Венгрия взяла на себя широкие международные обязательства. Сменявшие друг друга правительства Венгрии в целом смогли противостоять нажиму со стороны сторонников протекционизма, и введенные в 1995 г. в рамках стабилизационного пакета меры нетарифного регулирования были постепенно отменены.

Однако при этом было отмечено, что оценка практических действий не столь однозначна. Особое внимание было уделено таможенным процедурам, которые многим торговым партнерам представляются слишком запутанными. На момент обсуждения таможенные процедуры действительно могли представлять собой проблему, однако сразу после этого таможенные законы были включены в число приоритетных областей законодательства, которые Венгрия взялась привести в соответствие с действующим и будущим законодательством ЕС.

В настоящее время разрабатывается соответствующая процедура анализа влияния, оказываемого регулированием. Эта процедура позволит в значительной степени повысить эффективность анализа влияния регулирования на торговлю. Новая система анализа будет включать в себя оценку влияния на торговлю.

Принцип 4. Мероприятия, направленные на поощрение использования мер, приведенных в соответствие с международными требованиями

В аналитическом отчете отмечается, что венгерская законодательная практика делает особый упор на приведение внутреннего законодательства в соответствие с международными обязательствами страны по международным договорам и соглашениям. Венгрия достигла значительного прогресса на пути использования гармонизированных мер, соответствующих международным требованиям. Из всех позитивных сдвигов самым важным является изменение основных подходов к стандартизации, что в значительной степени было продиктовано обязательствами, взятыми в рамках Европейского соглашения и подготовки к вступлению в Европейский Союз. Став членом Европейского Союза, Венгрия сможет воспользоваться возможностями, которые открывают перед странами предпринимаемые на уровне Европы усилия по гармонизации, поскольку гармонизированные стандарты, устанавливаемые в каком-либо из государств-членов ЕС, будут применимы напрямую и в Венгрии.

Принцип 5. Признание эквивалентности мер регулирования, применяемых в других странах

Венгрия обязалась укрепить институциональную основу контроля качества, сертификации и аккредитации. Это включает в себя деятельность органов проверки и сертификации, инспекций и организаций, занимающихся аккредитацией. В настоящий момент в области оценки соответствия существуют серьезные недостатки. Необходимо развивать сеть испытательных лабораторий и контрольных органов. Венгрия намерена развивать такую сеть в контексте реализации положений ПЕСА (Протокола оценки соответствия европейским требованиям). За время, прошедшее с момента составления рассматриваемого отчета, Венгрия завершила переговоры с Европейским Союзом о путях присоединения Венгрии к сети ПЕСА.

Принцип 6. Применение принципов развития конкуренции с точки зрения обеспечения открытости международного рынка

При обсуждении данного принципа делегации отметили, что в целом применяемые в Венгрии процедуры заявления претензий и подачи жалоб на ограничивающие конкуренцию действия регулирующих органов и частных лиц удовлетворительны с точки зрения обеспечения открытости международного рынка. Равные возможности подачи жалоб, существующие для иностранных и отечественных предприятий, и независимость органов, призванных обеспечивать развитие конкуренции, служат серьезной гарантией применения конкурентных принципов, способствующих увеличению открытости рынка для глобальной конкуренции.

В *отраслевом разделе* посвященной вопросам торговли главы аналитического отчета о реформе регулирования говорится о том, какое влияние на открытость международного рынка может оказать применение нормативных актов Венгрии в ряде отраслей. С общего согласия членов Комитета ОЭСР по торговле был проведен мониторинг отрасли связи (включая и оборудование, и услуги), автомобилестроения и электроэнергетики,

позволяющий оценить влияние отраслевых нормативных актов на международную торговлю и инвестиции и степень непосредственного или косвенного применения шести принципов эффективного регулирования.

В отношении *услуг связи* было отмечено, что правительство Венгрии проводит линию на развитие инфраструктуры и расширение сети, в значительной мере основанную на программе широкомасштабной приватизации, принятой в начале 90-х годов. В результате переговоров по приватизации главный исполнитель услуг связи в Венгрии получил монопольные права на оказание услуг междугородней и международной государственной телефонной связи на всей территории Венгрии на срок до 2002 г. Был поднят вопрос о так называемой «золотой акции», которая по-прежнему принадлежит государству и дает ему право контроля над будущими сделками слияния и приобретения. Венгерская делегация заявила, что Венгрия ввела ограничения на доступ к рынку, распространяющиеся на эксклюзивные права, предоставленные в отношении услуг международной и междугородней телефонной связи до 31 декабря 2002 г. и в отношении услуг внутренней телефонной связи до 31 декабря 2003 г., при подписании Соглашения ВТО об основных услугах связи.

Как правильно отмечено в отчете, в последнее десятилетие отрасль телекоммуникационного оборудования получила значительное развитие в результате притока прямых иностранных инвестиций. Она стала самой динамично растущей производственной отраслью Венгрии как с точки зрения объемов производства, так и с точки зрения занятости и объемов экспорта. Следует отметить, что Венгрия является членом Европейского института стандартов связи (ETSI) и в основном применяет европейские стандарты в области связи (ETS), что является неременным условием, стимулирующим развитие телекоммуникационного сектора.

В отчете указано, что существующий в автомобилестроении Венгрии либеральный инвестиционный режим превосходит темпы либерализации торговли. Отметив широко применяемые в мире и оправданные меры по защите автомобилестроения как молодой отрасли отечественной экономики, страны-члены вместе с тем выразили озабоченность в связи с применяемыми в Венгрии строгими мерами контроля над ввозом подержанных автомобилей. Применявшиеся в Венгрии на момент составления отчета меры контроля были направлены на ограничение импорта машин старше 4 лет из-за недостатков инфраструктуры и в целях защиты окружающей среды. Следует отметить, что указанные ограничения уже сняты. Вместе с тем в отчете отмечается, что в свете общей экономической ситуации в стране и необходимости поддержания платежного баланса меры по ограничению объемов импорта отчасти оправданны. Вступление в ЕС поможет значительно улучшить сложившуюся ситуацию за счет применения Венгрией связанных тарифов ЕС в рамках общей торговой политики. Необходимо отметить, что к концу 1997 г. производство автомобилей и комплектующих изделий составляло 10% общего объема промышленного производства Венгрии, 6% общего объема экспорта и 40% роста экспорта промышленной продукции. Почти две трети объема экспорта автомобилей и комплектующих изделий направляется в страны ЕС.

Электроэнергетика, как и другие отрасли, была вовлечена в общий процесс либерализации, проводимой в Венгрии в последнее десятилетие. В начале десятилетия электроэнергетическая отрасль Венгрии была монополией, контролируемой государственной электроэнергетической структурой. В настоящее время ввиду предстоящего вступления Венгрии в Европейский Союз готовится новое законодательство, которое будет соответствовать требованиям Директивы ЕС по электроэнергетике. Условия, устанавливаемые Директивой ЕС по электроэнергетике, например, в отношении конкурсных процедур, будут способствовать закреплению принципов прозрачности и исключения дискриминации в процедурах регулирования. Обеспечивая доступ на рынок третьим сторонам, Директива ЕС тем самым открывает возможности для расширения конкуренции. По новому законодательству крупным конечным пользователям и распределительным компаниям будет предоставлена возможность заключения договоров с производителями энергии, предлагающими свою продукцию по более выгодным ценам.

В заключительной части странового анализа обобщаются результаты оценки и предлагаются варианты мер политики. В анализе ситуации в Венгрии при обобщении результатов применения вышеупомянутых принципов дана высокая оценка недискриминационного характера венгерского законодательства, а также мер стандартизации и в особенности мер применения конкурентных принципов. Венгерская делегация удовлетворена данными результатами, свидетельствующими о стремлении создать устойчивую основу для интеграции экономики Венгрии в международную экономическую систему. Вместе с тем, менее восторженная оценка степени прозрачности и либерализации торговли ясно указывает, в каком направлении необходимо работать. В замечаниях, касающихся степени прозрачности, указывается, как уже отмечалось ранее, что практика нередко расходится с положениями нормативных актов (о чем свидетельствует, по крайней мере, пример с таможенными процедурами). Следует отметить, что к настоящему времени в результате подготовки к вступлению в ЕС произошли значительные положительные сдвиги, и выводы отчета за 1999 г. могли потерять свою актуальность как с точки зрения законодательства, так и с точки зрения практики. То же самое касается нетарифных барьеров, ввиду того, что большая часть временных мер, таких, как применение тарифных квот и ограничение ввоза подержанных автомобилей, уже отменена. Это является убедительным свидетельством прогресса, достигнутого Венгрией в деле реформирования торговой политики.

В отчете о ситуации в Венгрии говорится, что главная оценка в рамках международного анализа внутреннего режима регулирования была дана Европейской комиссией, проанализировавшей венгерские нормативные акты и правила в связи с готовящимся вступлением страны в Европейский Союз. В настоящее время мы подошли к заключительному этапу переговоров о вступлении в ЕС, что являлось и является первоочередной целью последовательно сменявшихся правительств Венгрии с начала 90-х годов. В то же время мы считаем, что периодическая оценка процесса реформ в Венгрии со стороны более широкого круга стран, представленных в ОЭСР, также способствует достижению этой цели. Мы убеждены, что последовательное проведение реформ, направленных на углубление рыночной ориентации национальной системы регулирования, будет способствовать доведению уровня экономического развития до уровня развитых стран.

Предложенные в конце отчета варианты мер политики основаны на передовой международной практике в области регулирования и опыте конкретных стран-членов ОЭСР. Эти рекомендации направлены на создание в Венгрии более благоприятной для обеспечения открытости рынка нормативной среды. В своем отчете я уже упоминал эти рекомендации, говоря о замечаниях, высказанных в наш адрес, и о позиции Венгрии. Чтобы упорядочить изложение и дать полное представление о структуре рассматриваемого документа, я еще раз перечислю указанные рекомендации, но перед этим хочу отметить, что они включены в окончательный и полный текст документа, и обсуждение не повлияло на их содержание. В случае серьезных расхождений во мнениях мнение ставшей предметом анализа страны по спорному вопросу может быть в принципе включено в отчет.

Повысить в перспективе прозрачность регулирования и предоставить заинтересованным сторонам более широкие возможности участия в процессе принятия решений

Разъяснять потенциальным участникам конкурсов критерии, используемые при оценке заявок на получение государственных заказов и при определении победителей конкурсов

Продолжать последовательно применять принцип исключения дискриминации в отечественной системе регулирования и обеспечивать его соблюдение

Содействовать внедрению системы последовательного анализа влияния регулирования во всех его формах, включая административные правила; развитие практики последовательной оценки влияния разрабатываемых нормативных актов на торговлю и инвестиционную деятельность

Повысить способность административной и судебной систем обеспечивать применение нормативных актов

Повышать прозрачность и обеспечивать единообразие применения таможенных процедур

Продолжать работу в области стандартизации

Упорядочить процедуры оценки соответствия и укрепить институциональную базу

Вместо применения мер по ограничению импорта поддержанных автомобилей, продиктованных природоохранными соображениями, усилить контроль за экологическими параметрами используемых автотранспортных средств

Благодарю за внимание.