

Ольга Пойченко

ДЕРЖАВНІ МЕХАНІЗМИ ЗАХИСТУ ВНУТРІШНЬОГО РИНКУ В УМОВАХ ІНТЕГРАЦІЇ. ДОСВІД КРАЇН ЦЕНТРАЛЬНО-СХІДНОЇ ЄВРОПИ

У статті проаналізовано державні механізми захисту внутрішнього ринку країн Центрально-Східної Європи (ЦСЄ) в умовах інтеграції в Європейський Союз, зокрема процес лібералізації торгівлі. Досліджено можливості застосування їхнього досвіду в Україні. Зважаючи на те, що структура економіки Польщі наближена до економіки України, значну увагу приділено дослідженню польського досвіду.

Ключові слова: державні механізми, інтеграція, внутрішній ринок.

Обравши курс на європейську інтеграцію, Україна стала на шлях комплексного реформування усіх сфер суспільного життя відповідно до європейських стандартів. Тому державі необхідний комплексний аналіз інструментів та механізмів, що можуть бути використані для захисту національних інтересів на внутрішньому ринку за умов його лібералізації. Важливим у цьому є досвід країн з перехідною економікою.

Міжнародна інтеграція України є об'єктом багатьох досліджень науковців економічної, соціальної та політичних сфер. Зокрема, питання, пов'язані з економічною інтеграцією України до ЄС в контексті механізмів державного управління досліджувалися в публікаціях В.Бакуменка, Д.Боярчука, В.Ваврищука, І.Голоднюк, А.Колесніченко, М.Михайличенка, Л.Пісьмаченко, С. Радзімовської та інших авторів. Дослідження торкаються різних аспектів економічних відносин та захисту національних інтересів, але важливим є дослідити досвід країн, що вже пройшли шлях інтеграції та мають схожі з Україною умови.

Отже, метою цього дослідження є шляхом визначення ключових інструментів захисту внутрішнього ринку країнами ЦСЄ окреслити напрями вдосконалення механізму державного управління інтеграційним процесом в Україні.

Процес інтеграції країн Центрально-Східної Європи (ЦСЄ) в ЄС передбачав реформування та лібералізацію їхньої зовнішньоторговельної політики шляхом ліквідації державної монополії у сфері зовнішньої торгівлі, зниження митних тарифів і скасування більшості кількісних обмежень на міждержавний рух товарів і послуг. Разом з тим, в умовах перехідного періоду на початку 90-х років ХХ ст. відбувався процес реформування і реструктуризації більшості галузей національного виробництва країн ЦСЄ, які не мали досвіду міжнародної конкуренції і функціонування в ринкових умовах. Природно, що різке і незбалансоване відкриття внутрішніх ринків для іноземних товарів та послуг могло завдати непоправної шкоди окремим національним галузям, що перебували на початковій або перехідній стадії свого розвитку.

Тому з метою адаптації національних виробників до діяльності в умовах жорсткої конкуренції поряд з політикою лібералізації зовнішньої торгівлі країни Центрально-Східної Європи здійснювали політику захисту внутрішнього ринку, яка була гармонійно інтегрованою в загальний процес реформування зовнішньоторговельної сфери. Основні завдання такої політики: створення поля для ефективної конкуренції як стимулу економічного зростання та вдосконалення умов діяльності національних підприємств на внутрішньому ринку країни.

Процес інтеграції країн Центрально-Східної Європи в ЄС розпочався ще наприкінці 80-х років ХХ ст. з підписання широкого спектра угод. У цей час Європейський Союз ще ані економічно, ані політично не був готовим до розширення. Однак уже у 1990 р. було

укладено перші угоди про торгівлю й економічне співробітництво, а наприкінці 1991 р. розпочався процес підписання угод про асоціацію. В 1992 р. набули чинності Тимчасові торговельні угоди, які через два роки було замінено Європейськими угодами, що передбачали комплексне пристосування господарських і правових систем до існуючих в ЄС. Однією з головних умов цих документів було створення зони вільної торгівлі більшістю промислових товарів (за винятком текстилю і виробів, що підпадали під регулювання Європейського об'єднання вугілля і сталі)¹

З метою адаптації національних галузей до ринкових умов країнам було встановлено різні за тривалістю перехідні періоди, які з часом були скорочені. Так, до кінця перехідного періоду (2004 р.) Польща зберігала право охорони своїх інтересів у галузі накопичення державної власності, що була предметом приватизації. Зокрема, йшлося про власність, використання, продаж і оренду нерухомості, трансакційні операції і посередництво в торгівлі нерухомістю, природними ресурсами і пов'язаною з ними діяльністю, а також юридичні послуги.

Важливим інструментом захисту національних інтересів країн-кандидатів було і право на використання односторонніх охоронних заходів (хоча й за погодженням обох сторін)². Такі заходи могли застосовуватися як щодо торгівлі сільськогосподарською продукцією, так і з метою протидії таким негативним явищам, як надмірний експорт, демпінг, загроза імпорту певного виду товару для національних виробників, а також для обмеження експорту, імпорту чи транзиту у випадках, зумовлених з погляду публічної моральності, соціальної політики, суспільної безпеки, інтелектуальної і промислової власності тощо.

Окрім цього, Польща, намагаючись підтримати вітчизняного виробника, застосовувала селективні тарифні обмеження, що було закріплено відповідними угодами з ЄС. Задля цього в 1991 р. було введено гнучкий митний тариф, що передбачав застосування 9-ти рівнів митних ставок: від 0% до 45% (наприклад, товари промислового призначення — 25%, продукти харчування і вироби текстильної промисловості — 25–30%, предмети розкошу — 35–45%), а також інші тарифні обмеження імпорту³.

Використання нетарифних бар'єрів стало чи не найпоширенішим інструментом захисту національних ринків і серед країн-кандидатів, і країн-членів ЄС. Так, наприклад, у 1994 р. кількість імпорту, до якого застосовувалися нетарифні бар'єри, в Угорщині

становили 19,5%, у той час як в ЄС — 16,5%. У Чехії, яка для захисту національних інтересів взяла за основу правові рамки раніше діючої системи ліцензування, на імпортовану продукцію харчування та сільського господарства накладалися спеціальні компенсаційні збори для приведення їх ціни у відповідність з рівнем цін на продукцію національного виробника⁴ і які обраховувалися в процентному розмірі від митної вартості продукції або в формі визначеної суми за одиницю продукції.

Загалом країни ЦСЄ намагалися поступово лібералізувати свій зовнішньоторговельний режим. Про це свідчить суттєва суперечність, що виникла в Угорщині між незвичайно високим рівнем відкритості економіки для залучення іноземного капіталу та явним небажанням керівництва країни відкривати національні ринки для іноземних товарів і послуг. Парадокс полягав у тому, що такі зміни не позначилися негативно на зовнішньоторговельному балансі Угорщини. Адже держава, залучаючи іноземних інвесторів, захистила їх від подібних можливих змін у зовнішньоторговельній сфері. І одним з важливих інструментів цього стали вільні економічні зони, які де-юре знаходилися поза митною територією цієї країни.

Загалом мита на товари чутливих сфер згідно з Європейськими угодами мали бути скасовані до кінця п'ятого року їхньої дії, але додаткові протоколи передбачали їх відміну вже до кінця 1994 р.⁵

Одним з найважливіших питань у процесі інтеграції країн Центрально-Східної Європи в ЄС залишається сфера сільського господарства. Комплексна підтримка цієї галузі забезпечується в рамках Спільної сільськогосподарської політики (ССП), а захист від іноземної конкуренції — за допомогою широкого арсеналу нетарифних заходів, поміж яких — ветеринарні та фітосанітарні обмеження, податкова політика та ін. У найбільшій країні ЦСЄ — Польщі у сільськогосподарському виробництві у першій половині 90-х років була зайнята величезна кількість населення, хоча сама галузь характеризувалася низькою продуктивністю і прихованим безробіттям.

Заходи лібералізації щодо торгівлі сільськогосподарськими продуктами охоплювали шість товарних груп. Ці заходи відрізнялися видами бар'єрів та ступенем відкриття ринків. Було встановлено базові мита і вирівнювальні оплати, впроваджено п'ятирічні концесії⁶. Також знято кількісні обмеження, проте не передбачалося утворення зони вільної торгівлі і не запроваджувалися умови

stand still. Характерно, що охоронні заходи набули у сільському господарстві чітко виражених форм, що залишилися незмінними ще з 1991 р. і використовуються в такому ж вигляді й сьогодні⁷. Це, зокрема, прямі виплати та компенсації фермерам у депресивних територіях, заходи з підтримки цін у вигляді експортних субсидій, підтримка загальних послуг у сільськогосподарській галузі тощо.

Хоча обсяг державної допомоги для селян у країнах Центрально-Східної Європи як частина ВВП був більшим, ніж у країнах-членах ЄС, для польських селян він становив лише чверть їхніх доходів, тоді як для аграріїв з країн ЄС — близько половини.

Основним спірним питанням на переговорах щодо сільського господарства між урядами країн ЦСЄ та Європейською Комісією (ЄК) стали компенсаційні виплати та квотування продукції.

Пропонований Європейською Комісією компроміс полягав в тому, що країна-кандидат отримає 25% від повного обсягу виплат у 2004 р., які у 2005 р. збільшаться до 30%, а в 2006 р. — до 35%. Після 2006 р. розмір виплат зростатиме по 10% щороку аж до 2013 р., починаючи з якого нові країни-члени отримуватимуть повний обсяг компенсаційних виплат. Для цього їм пропонувався ще 10-річний перехідний період.

З метою демонстрації переваг своєї позиції Європейською Комісією було проведено аналіз можливих наслідків приєднання країн-кандидатів до сільськогосподарських ринків ЄС, що базується на 4 сценаріях⁸: (I) не вступ країни-кандидата до ЄС; (II) вступ без компенсаційних виплат, використовуючи недавній базовий період для розрахунку системи квотування продукції; (III) вступ з повним обсягом компенсаційних виплат, використовуючи недавній базовий період для розрахунку системи квотування продукції; (IV) вступ на умовах країни-кандидата (повний обсяг компенсаційних виплат та більш давній базовий період для розрахунку системи квотування продукції).

Однак польський уряд без ентузіазму поставився до викладених вище пропозицій, вказуючи, що проведений аналіз не відображає дійсності, оскільки господарства розміром 20 га не є нормою в країнах-кандидатах, а визначення базовим більш ранній період передбачає завищення розриву у цінах між країнами-кандидатами та ЄС. Твердження Європейської комісії про те, що надання повного обсягу компенсаційних виплат польським фермерам перешкоджатиме реструктуризації, спростовувалося тим, що розмір виплат

залежав від площі землі, обсягу виробленої продукції чи поголів'я худоби. Вагомим аргументом польської делегації було і те, що прийняття пропозицій ЄС призведе до ситуації, коли Польща стане нетто-вкладником в бюджет ЄС — до 1 млн євро в рік, і це, якщо вступ відбудеться у 2004 р., збігатиметься з періодом, коли витрати країни на обслуговування зовнішнього боргу досягнуть максимуму⁹.

З огляду на подібний опір й інших країн Центрально-Східної Європи, Європейська комісія, зрештою, пом'якшила свої початково жорсткі умови. Погоджена сторонами позиція була прийнята на Копенгагенському саміті. Погоджено й десятирічний перехідний період, однак графік прямих компенсаційних виплат змінено на більш сприятливий для країн-кандидатів.

Одночасно з реформою Спільної аграрної політики ЄС в рамках «Agenda 2000» Європейська комісія розробила для кожної країни документ «Партнерство заради вступу», що є ключовим елементом інтенсифікації стратегії допомоги країнам-кандидатам в їхній підготовці до інтеграції. Цілі й завдання цих документів стали основою Національних програм підготовки країн Центрально-Східної Європи до членства в ЄС, що передбачали два етапи: ревіталізація (1999–2001 рр.) та адаптація (2002 — дата вступу до ЄС). Складові етапу ревіталізації — скринінг (приспосовування та моніторинг нормативно-правової бази) та твінінг (створення дієвої системи консалтингу, яка спиралася б на органи державного управління).

Хоча спільна сільськогосподарська політика дедалі більше підпорядковує собі аграрну політику нових країн-членів, і сьогодні існує чимало напрямів і заходів у цій сфері, що мають чітко означену національну специфіку. Так, чеський уряд зберіг за собою можливості формування сільськогосподарської політики у таких сферах, як специфічні умови здійснення прямих платежів, спрямування та структура підтримок розвитку сільського господарства тощо.

У цілому, як виявилось пізніше, ефективна та збалансована політика захисту внутрішнього ринку була однією з важливих передумов переходу країн Центрально-Східної Європи на ринкові принципи функціонування їхніх національних економік.

Для України, що проголосила курс на європейську інтеграцію, зазначений досвід захисту національних ринків країнами ЦСЄ є необхідним для ефективного реформування зовнішньоторговельної сфери.

Зважаючи на трансформаційний стан розвитку національної економіки, Україна має всі підстави, щоб у процесі майбутніх

переговорів з ЄС щодо взаємної лібералізації ринків домагатися асиметрії у відкритті ринків, встановлення перехідних періодів (терміном до 10 років), а також використання односторонніх охоронних заходів для окремих галузей. Зокрема, це сільське господарство, банківсько-фінансовий сектор та окремі сектори, що мають преференційні умови (авіаційний транспорт, телекомунікації), а також сфера охорони навколишнього середовища.

Такий державний механізм, як митно-тарифна політика, повинен застосовуватись як на лібералізацію зовнішньої торгівлі та легалізацію «тіньових» потоків імпорту, так і на захист національного товаровиробника. Зважаючи на те, що в рамках ЄС передбачено тарифний захист для окремих секторів економіки, Україні необхідно ввести селективні тарифні обмеження для тих галузей, що можуть зазнати найбільших втрат у процесі лібералізації ринку. Передусім до таких галузей належать сільське господарство та автомобілебудування. Крім цього, оскільки Україна є транзитною державою, важливим аспектом торговельного режиму є передбачуваність та прозорість митної політики в транспортній галузі. Тому до застосування митно-тарифного захисту у цій сфері слід підходити вкрай обережно.

Також необхідно переглянути саму структуру тарифної сітки України, оскільки вона є надмірно складною, порівняно з країнами ЄС, що призводить до невизначеності підприємців у здійсненні торгівлі у разі внесення тарифних змін, а також сприяє численним спекуляціям щодо класифікації продукції та виявам корупції у цій сфері.

Вступ до СОТ дозволить імплементувати інструменти та механізми нетарифного захисту, які діють в рамках ЄС, у зовнішньоторговельну сферу України, що сприятиме адаптації чутливих галузей національної економіки до умов лібералізованого ринку. Окрім цього, необхідно вжити дієвих заходів задля протидії неофіційним торговельним бар'єрам у формі складних та тривалих бюрократичних процедур, великої кількості необхідних документів та дозволів тощо. Наявність таких бар'єрів погіршує діловий клімат у державі та нівелює зусилля уряду, спрямовані на підвищення її інвестиційної привабливості.

Сільське господарство залишається однією з найважливіших галузей національної економіки України, яка вирішальною мірою визначає соціально-економічне становище суспільства. Зважаючи на те, що ця галузь є найбільш захищеною в рамках ЄС, Україні

необхідна чітка та обґрунтована позиція щодо поступового та диференційованого процесу відкриття національного ринку у цій сфері. Крім цього, вже сьогодні потрібно вивчати можливості заміни існуючих заходів підтримки сільськогосподарського сектору, що заборонені в рамках ЄС, охоронними заходами у вигляді гарантованих цін і експортних субсидій, прямих виплат чи компенсацій фермерам, а також іншими видами підтримки, які активно використовуються країнами Центрально-Східної Європи і спрямовані на стимулювання структурних змін у цій сфері.

Слід виходити з того, що у процесі адаптації національної економіки до розвиненіших економік країн-членів ЄС збереження незалежності щодо вибору напрямів, форм і темпів розвитку стратегічних галузей є надзвичайно важливим для забезпечення економічної безпеки держави.

Отже, головним державним пріоритетом сьогодні є підтримка галузей, що застосовують конкурентоспроможні технології, мають високу додану вартість і є перспективними на світовому технологічному ринку. Відповідні механізми мають відповідати стратегії національного інноваційного розвитку та її довгостроковим цілям. Для ефективної реалізації цієї політики доцільно застосувати увесь спектр механізмів захисту внутрішнього ринку, що активно використовується в рамках ЄС. Це передусім митний контроль, квотування та сертифікація для обмеження імпорту неякісної продукції та продукції, яку здатні виготовляти вітчизняні підприємства тощо. Крім цього, надання державної підтримки підприємствам у придбанні іноземних ліцензій і технологій дасть змогу швидко модернізувати національне виробництво та здобути технологічні переваги на міжнародних і внутрішніх ринках.

¹ Borowiec J., Wilk K. Teoria a praktyka europejskiej integracji gospodarczej. — Wrocław: Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, 1997. — 197 s.

² Umowy o Wolnym Handlu ze Wspolnotami Europejskimi oraz krajami EFTA i CEFTA oraz uzgodzien Rundy Urugwajskiej. Praca zbiorowa / Pod red. G Kaweckiej-Wrzykowskiej. — Warszawa: IkiCHZ, 1995. — 107 p.

³ Мельник В. В. Трансформація торговельних режимів України і Польщі у контексті Європейських інтеграційних процесів // Вісник Терноп. акад. народ. господарства: Спец. вип. — 2001. — С. 201—205.

⁴ Von Jiri K., Neustadt A. Die Aussenwirtschaft der Tschechischen Republik: Konzeption, Massnahmen, Ergebnisse // Neuorientierung der Aussenwirtschaftsbeziehungen in Ostmitteleuropa. — Marburg: Herder-Institut, 1994. — P. 59—75.

⁵ Borowiec J., Wilk K. Op. cit.— 197 s.

⁶ Луцишин П. В., Федонюк С. В. Європейські інтеграційні процеси: формування єдиного ринку: Монографія. — Луцьк: РВВ «Вежа» Волин. держ. ун-ту ім. Л. Українки, 2004. — 200 с.

⁷ Czech Republic toward EU accession // A world Bank Country Study: Main Report, 19650. — 1999. — Vol. 2. — 350 p.

⁸ Inham H., Ingham M. How big is the problem of Polish Agriculture? // Europe-Asia Studies. — 2004. — March. — № 2. — Vol. 56. — P. 213–234.

⁹ Ibid.