

Переговори стосовно Угоди про вільну торгівлю між Україною та ЄС

Інформаційні замітки для зацікавлених сторін 7

Політика в сфері конкуренції

Переговори з питань антимонопольної політики спрямовані на забезпечення чесної конкуренції на ринках обох сторін, та охоплюють такі сфери, як антимонопольне законодавство, державна підтримка та державні підприємства. Антимонопольне законодавство прагне забезпечити таке положення, коли компанії не вживатимуть заходів, які можуть спричинити викривлення ринку або обмежити конкуренцію (антимонопольні заходи, злиття, тощо). В сфері питань державної допомоги наглядають, щоб підтримка, надана певному сегменту бізнесу, не спричинила несправедливе викривлення ринку та не обмежувала конкуренцію. В сфері питань щодо державних підприємств наглядають, чи не обмежує існування підприємств державної форми власності конкуренцію, включаючи ті сектори, в яких існує природна монополія. В контексті угоди про вільну торгівлю (УВТ) ці питання стосуються наслідків будь-якої недобросовісної торговельної практики для конкуренції з боку імпортованих товарів, однак вони також впливатимуть і на конкуренцію на внутрішньому ринку.

Травень 2008 року

Звіт підготували:

Кріс Косгроув
та
Марк Хейлієр
експерти компанії

CTA
ECONOMIC & EXPORT ANALYSTS LTD

505 Pinner Road, Harrow HA2 6EH, United Kingdom

Tel: (+44) 870 199 5835 Fax: (+44) 870 383 5011

office@ctaeconomic.com

www.ctaeconomic.com

ПОТОЧНА СИТУАЦІЯ В УКРАЇНІ

Національний рівень

Україна має відповідну антимонопольну правову базу, яка спирається на Конституцію 1996 року, а також на Закон України № 2210-III "Про захист економічної конкуренції" від 11 грудня 2001 року, та на Закон № 236/96 "Про захист від недобросовісної конкуренції" від 7 червня 1996 року.¹ За оцінками деяких джерел², українське антимонопольне законодавство повністю відповідає антимонопольному законодавству ЄС.

З метою впровадження цих законів, в Україні було створено державний орган з питань конкуренції - Антимонопольний комітет України, який уповноважений здійснювати регулювання питань щодо злиття компаній, зловживання домінуючим положенням, недобросовісної конкуренції та антиконкурентних дій з боку державних органів (включаючи державну підтримку, державні закупівлі та ціновий контроль).

Окремого закону про державну підтримку в Україні не існує.

В Україні також діє закон "Про природні монополії", який визначає, в контексті України, природні монополії та напрямки їх діяльності. Такі монополії діють відповідно до галузевого законодавства (наприклад - транспорт, електроенергія, тощо), однак створені регулюючі органи здійснюють нагляд лише у двох таких галузях, а також повинні забезпечити відсутність зловживання монопольним становищем.

Угоди між Україною та ЄС

Як План дій Україна - ЄС, так і Угода про партнерство та співробітництво (УПС) містять положення щодо забезпечення відсутності "обмежень конкуренції з боку підприємств або через державне втручання, які можуть впливати на торгівлю між ЄС та Україною",³ та, якщо казати конкретніше, передбачають "продовження прогресу у створенні дієвої ринкової економіки, включаючи такі сфери, як формування цін, контроль державної допомоги та створення правового середовища, спрямованого на забезпечення добросовісної конкуренції між економічними операторами".⁴

¹ Звіт робочої групи СОТ

² CEPS, IFW та ICPS (2006) Перспективи поглибленої вільної торгівлі між Європейським союзом та Україною, 6.3.2, стор. 100

³ УПС - Стаття 49, параграф 1

⁴ План дій Україна - ЄС Україна, параграф 16

Нижче наведені положення Статті 49 УПС, які далі уточнюються в Плані дій Україна - ЄС:

Антимонопольна політика	Державна допомога	Природні монополії/державні торговельні підприємства
<p>2.1 [...] мати та забезпечувати дотримання законів щодо обмежень конкуренції [...].</p>	<p>2.2 [...] утримуватися від надання державної підтримки, які надають перевагу деяким підприємствам або виробництву товарів, які не є основними товарами [...] або надання послуг, які порушують умови конкуренції та впливають на торгівлю між ЄС та Україною.</p>	<p>2.5 У випадку державних підприємств, або підприємств, яким держави – члени або Україна надали ексклюзивні права, [...] починаючи з четвертого року після набуття чинності цією Угодою, забезпечити недопущення впровадження або продовження застосування будь-яких заходів, які викривляють умови торгівлі між ЄС та Україною</p>
<p>[...] забезпечити достатність та відповідність вимогам ЄС вітчизняного антимонопольного законодавства та контрольного режиму.</p> <ul style="list-style-type: none"> – визначити адекватність, а також відповідність вимогам ЄС, існуючої законодавчої бази, зокрема у зв'язку із принципами недопущення дискримінації, прозорість та процедурної добросовісності; – продовжити забезпечувати незалежність антимонопольного комітету, забезпечити необхідні правові повноваження та ресурси; поліпшити навчальну підготовку кадрів. 	<p>[...] та розробити законодавство та режим контролю, сумісні з відповідним законодавством та режимом ЄС – розробити та ухвалити законодавство про державну підтримку, включаючи, зокрема:</p> <ul style="list-style-type: none"> – визначення державної підтримки, сумісне з визначенням, яке діє в ЄС; – принцип недопущення державної підтримки, яка викривлятиме торгівлю між Україною та ЄС. 	

Зобов'язання в рамках СОТ

В межах власних зобов'язань, взятих в рамках Світової організації торгівлі (СОТ), Україна погодилася, починаючи з дати її вступу до СОТ, скасувати усі експортні субсидії та субсидії, спрямовані на підтримку заміни імпорту. Разом з тим, ці зобов'язання не охоплюють сферу державної підтримки, або регулювання державної підтримки для забезпечення порушень умов конкуренції. Україна зараз надає державну підтримку в рамках спеціальних економічних зон та пріоритетних територій, технологічним паркам, а також надає конкретну галузеву допомогу рибним господарствам, суднобудівельній промисловості, автомобілебудівній промисловості, літакобудуванню, в галузі будівництва, космічній індустрії, вугледобувній галузі, та в сфері видавничої діяльності (видання книжок). Ніяких інших зобов'язань, пов'язаних з державною підтримкою, Україна на себе не брала.

В рамках дохійської Угоди міністрів СОТ були розпочаті переговори з питань політики в сфері конкуренції, якої б Україна мала б дотримуватися. Однак Генеральна рада СОТ ухвалила 1 серпня 2004 року наступне Рішення: "політика щодо конкуренції [...] не буде частиною робочої програми, що визначена у Декларації, і тому під час дохійського раунду СОТ ніяких заходів щодо проведення переговорів щодо цих питань вжито не буде".

Інші угоди

Україна не має інших двосторонніх угод, пов'язаних з політикою в сфері конкуренції.

ЕКОНОМІЧНІ НАСЛІДКИ (ВТРАТИ ТА ЗДОБУТКИ)

Головним економічним наслідком підвищеного рівня конкуренції на українському ринку має бути зменшення цін. Монополістичні та інші структурні перекося "витісняють" інших, більш ефективних виробників, внаслідок чого ціни "контролюються" на більш високому рівні. Крім того, загострення конкуренції має розширити можливість вибору споживачів, оскільки обмежена кількість домінуючих компаній зазвичай надають товари обмеженого асортименту та низької якості. І останнє – анти-конкурентне середовище стримує інновації, оскільки домінуючі компанії не мають стимулів або потреби створювати нові товари або виробничі процеси, а тому більша конкуренція підвищує економічну ефективність.

В результаті такого загострення конкуренції та зменшення цін, українські виробники підвищать свою міжнародну конкурентоспроможність і тому обсяг українського експорту зросте.

Незважаючи на те, що всі нещодавні дослідження щодо потенційних наслідків угоди про вільну торгівлю між Україною та ЄС розглядали питання політики в сфері конкуренції, жодне дослідження не змогло запропонувати кількісні розрахунки вигоди для України від підвищення рівня конкуренції. Більшість з цих досліджень зосереджуються на деталізації недоліків існуючої в Україні системи:

- Незважаючи на те, що Україна має дієве антимонопольне законодавство, забезпечення дотримання цього законодавства є дуже незадовільним, та більш того - самостійність антимонопольного комітету, головного органу, який відповідає за забезпечення дотримання політики в сфері конкуренції, була обмежена.⁵
- 31 відсоток⁶ усіх продажів в Україні – це продажі підприємств – монополістів, а ще 14 відсотків продажів – це частка продажів олігопольних підприємств, що означає, що лише 55 відсотків загальних продажів в Україні здійснюється на конкурентних ринках.
- Найбільш обмежені (анти-конкурентні) ринки – це ринки транспорту та телекомунікацій (лише 15 відсотків продажів здійснюються за умов конкуренції), енергоносіїв та вугілля (23 відсотки), машинобудування (50 відсотків) та сільське господарство та харчова промисловість (53 відсотки).⁷
- Головні олігопольні ринки⁸ в Україні, які також отримують вигоду від розширення конкуренції – це цемент, пиво, тютюн, мобільні телефони та бензин.
- З 2003 та по 2004 рік,⁹ кількість випадків зловживання монопольним становищем збільшилася, однак Антимонопольний комітет виявився неефективним, оскільки рівень концентрації монополістичних галузей у виробництві за той самий період зріс. Це пов'язують з тим фактом, що Антимонопольний комітет

⁵ Дослідження Центру соціальних та економічних досліджень (CASE) (2006 р.) Перспективи економічних відносин між ЄС та Україною та CEPS, IFW та ICPS (2006 р.) Перспективи поглибленої вільної торгівлі між Європейським союзом та Україною.

⁶ ECORYS (2008) Оцінка впливу на стабільність торгівлі для УВТ між ЄС та Україною в рамках посиленої Угоди між Україною та ЄС

⁷ див. вище.

⁸ див. вище.

⁹ Центр соціальних та економічних досліджень (CASE) (2006 р.) Перспективи економічних відносин між ЄС та Україною

застосував засоби цінового контролю, що фактично обмежує конкуренцію.

ПІДХОДИ ЄС В РАМКАХ ІНШИХ УГОД

ЄС застосовував різні підходи до питань політики щодо конкуренції та державної підтримки під час переговорів щодо УВТ:

- В таких угодах, як Угода про асоціацію між ЄС та Чилі¹⁰, положення конкурентної політики обмежуються застосуванням "[...] відповідного законодавства сторін в сфері конкуренції [...] щоб уникнути зменшення або руйнування переваг процесу лібералізації торгівлі товарами та послугами через анти-конкурентну поведінку. З цією метою Сторони погодилися співпрацювати та узгоджувати дії своїх державних органів в сфері конкуренції"; що стосується державної монополії, то "ніщо [...] не повинно [...] перешкоджати існуванню державних або приватних монополій відповідно до відповідного законодавства Сторін", а державна підтримка обмежується наданням "інформації про державну підтримку на щорічній основі, включаючи загальну суму такої допомоги та, якщо можливо, інформацію за секторами".
- Інші УВТ, такі як угода з Албанією (а також Хорватією та деякими середземноморськими країнами) йдуть далі та передбачають заборону будь-якої анти-конкурентної практики, включаючи державну підтримку, "які порушують, або загрожують порушити умови конкуренції шляхом надання переваги певним підприємствам або деяким товарам". Оцінювати таку практику можна лише із застосуванням метода, встановленого законодавством ЄС. Більш того, Албанія повинна буде прийняти відповідне законодавство ЄС та забезпечити, щоб вся державна підтримка, державні монополії та ексклюзивні права, надані відповідним суб'єктам, відповідали вимогам конкурентного законодавства ЄС. Були надані перехідні періоди для цілей впровадження відповідного законодавства та дієвих методів його реалізації тривалістю до 4 років.

ПИТАННЯ, ЩО СТАНОВЛЯТЬ ІНТЕРЕС ДЛЯ УКРАЇНИ

Що це означає для зацікавлених сторін та учасників переговорів в Україні:–

Наслідки: Здається вірогідним, що ЄС звернеться до України з проханням щодо подальшого наближення її законодавства в сфері конкуренції до законодавства ЄС, включаючи впровадження законів, пов'язаних із державною допомогою. Також ймовірно, що ЄС наполягатиме на забезпеченні кращого дотримання стандартів ЄС:

- ➔ *Які часові рамки слід передбачити для України для приведення у відповідність?*
- ➔ *Чи слід зробити винятки для деяких секторів? На яких підставах?*
- ➔ *Який рівень розвитку відповідних структур необхідно буде забезпечити?*

¹⁰ Подібні положення наведені також і в УВТ з Мексикою

Подальші кроки: Зацікавлені сторони мають встановити позитивний контакт з учасниками переговорів - представниками державних відомств з метою погодження найбільш доречних для України часових рамок та обсягу адаптації до законодавства ЄС в сфері конкуренції та забезпечення його дотримання:

- ➔ • Представники виробників, які вважають, що швидке розширення конкуренції в їх секторах буде вигідним, мають навести відповідні аргументи, тоді як ті виробники/ представники галузей, які виступатимуть за збереження status quo (наприклад, природні монополії, які є необхідними в українському контексті, однак які не були б дозволені відповідним законодавством ЄС), також мають сформулювати свої аргументи на підтримку винятків або триваліших перехідних періодів;
- ➔ українські державні органи в сфері конкуренції / галузеві міністерства (якщо іншого регулюючого органу в галузі не існує) повинні визначитися, чи слід робити винятки для певних галузей (якщо так, то це необхідно повною мірою обґрунтувати), та визначити спроможність, вимоги та вартість здійснення апроксимації до законодавства ЄС;
- ➔ Зацікавлені сторони після цього можуть сформулювати спільну з урядом позицію щодо часових рамок для повного впровадження конкурентного законодавства ЄС та методів забезпечення його дотримання, та щодо будь-яких винятків, що мають бути обговорені під час переговорів.