

Записки дипломата

Олександр ШАРОВ

**ЄС ТА ПІВДЕННА АФРИКА:
ДОСВІД СПІВПРАЦІ**

Процес розширення ЄС за рахунок, головним чином, колишніх країн «соціалістичного табору» та набуття деякими іншими країнами, в тому числі Україною, статусу «країни-сусіда ЄС» викликав зрозуміле зацікавлення різними формами співпраці Європейського Союзу з іншими країнами. Перш за все, це стосується географічно близьких, прикордонних країн, наприклад, членів EFTA та країн Середземномор'я. Але феномен глобалізації вносить свої поправки до традиційних уявлень і виявляється, що навіть географічно віддалені країни можуть, з точки зору світової економіки, бути ближчими сусідами, аніж деякі прикордонні держави. Одним з прикладів таких відносин є відносини ЄС з Південно-Африканською республікою.

Європейський Союз є головним економічним партнером Південно-Африканської республіки, на нього припадає приблизно по 40% експорту та імпорту країни, а також більше 70% прямих іноземних інвестицій, які надходять до ПАР (у загальній сумі більше 20 млрд. євро). Причому ЄС зменшив мито на південноафриканські товари в середньому з 2,7% до 1,5%, а ПАР, у свою чергу, на товари країн ЄС – з 10% до 4,3%.

Такий стан економічних відносин зумовлений довгою та кропіткою роботою зі встановлення особливих відносин між ПАР та країнами ЄС.

Історія освоєння та колонізації Південної Африки зумовила давні та доволі тісні відносини з Європою, які ґрунтувалися на геостратегічних, економічних і культурних зв'язках. Деякі фахівці прямо вказують на те, що су-

© Олександр Шаров, 2004.

Шаров Олександр, докт. екон. наук, професор, радник посольства України в Південно-Африканській Республіці.

часні домовленості між ПАР та ЄС базуються, перш за все, на 400-річних попередніх відносинах між Південною Африкою та Європою [1]. Наявність великих європейських громад (англійської, португальської, французької, італійської, грецької, німецької), європейське походження африканців (бурів) та приналежність до Британської колоніальної імперії (після англо-бурської війни 1899–1902 рр.) сприяли перетворенню Європи, а пізніше Європейського Союзу, на найбільшого торговельного партнера та іноземного інвестора. Але політичне протистояння з колишньою метрополією (Великою Британією) та запровадження міжнародних санкцій у період проведення політики апартеїду стримували розвиток цих відносин. Своєрідним водорозділом у відносинах європейців з південноафриканською державою стала відома доповідь британського прем'єр-міністра Гарольда МакМілана (Harold MacMillan) «Вітри змін» («Winds of Changes»), з якою він виступив у лютому 1960 р. перед Парламентом ПАР і в якій зажадав політичних змін від режиму апартеїду.

У 1977 р. країни ЄС (на той час – 9 країн: Франція, Німеччина, Італія, Велика Британія, Ірландія, Данія та країни Бенілюксу) вперше узгодили між собою заходи проти ПАР у відповідь на криваві репресії в Соуето: було прийнято Кодекс Поведінки з Південною Африкою, який передбачав дотримання принципів однакової оплати за однакову працю, вільного доступу до освіти, недискримінації на робочому місці, визнання профспілок тощо. Колективна політика країн Євросоюзу щодо Південної Африки на той момент базувалася на пріоритетності досягнення двох цілей: забезпечення економічної лібералізації країн Півдня Африки та повалення режиму апартеїду [2].

Пізніше, у відповідь на загострення політичної ситуації у ПАР, Європейські Комісії ввели у 1985–1986 рр. ембарго на продаж зброї, блокували нові інвестиції, припинили експорт нафти та звернули культурні і спортивні контакти (так звані Перший (липень 1985 р.) і Другий (вересень 1986 р.) пакети рестриктивних заходів). Одночасно були створені фонди для надання фінансової підтримки жертвам апартеїду.

Між тим, ще за часів апартеїду, в умовах політичних та економічних санкцій проти ПАР, у Західній Європі (зокрема, у Франкфурті та Лондоні) були розташовані представництва ділової асоціації South Africa Foundation, до функцій якої входило налагодження відносин з діловими та науковими колами іноземних країн (*представник South Africa Foundation в Європі Р. Грубер (R. Gruber), на запрошення Тернопільського інституту народного господарства, – нині ТАНГ, – двічі відвідував Україну, зокрема у листопаді 1991 р. на чолі чисельної делегації*).

Дипломатичну місію ПАР при Європейських Комісіях у Брюсселі було акредитовано ще більше двох десятиріч тому, а після створення в країні перехідного уряду, відповідно до угоди від 14 грудня 1993 р., у ПАР було створено представництво ЄС (Delegation of the European Commission in South Africa).

Паралельно Європейський парламент усіяко підтримував процес демократизації у ПАР, у тому числі через Асоціацію західноєвропейських парламентарів проти апартеїду (Association of Western European Parliamentarians Against Apartheid – AWEPAА), а після відходу від політики апартеїду – через співпрацю в рамках спільної асамблеї з парламентами країн Африки, Карибського та Тихоокеанського басейнів (EU/ACP Joint Assembly) та програми обміну між Європейським парламентом та парламентами країн САДК.

Одним з перших кроків, який промовисто засвідчив зміни у відношенні до «нової ПАР» став візит до цієї країни на початку 1994 р. прем'єр-міністра Великої Британії Дж. Мейджора (John Major). Тоді було досягнуто порозуміння стосовно підготовки нової угоди про захист інвестицій, що мало сприяти зміцненню економічних зв'язків між двома країнами. У липні того ж року ПАР відвідав президент Франції Ф. Міттеран (F. Mitterand).

Через півроку після обрання у травні 1994 р. президентом ПАР Н. Мандели (Nelson Mandella) відновлення повномасштабної співпраці між ПАР та ЄС було підтверджено угодою про співробітництво. З 1995 р. ЄС надає допомогу Південній Африці через Європейську програму реконструкції та розвитку (European Programme for Reconstruction and Development – EPRD) зі щорічним бюджетом у 127,5 млн. євро). Завдяки запровадженню цієї програми та кредитуванню з боку Європейського інвестиційного банку ЄС перетворився на головного донора Південної Африки.

Починаючи з середини 1990-х рр., Програма зосереджує свою увагу на боротьбі з бідністю та поліпшенні умов життя найбільш знедолених людей, фінансуючи роботи щодо надання допомоги у вирішенні таких проблем, як створення системи соціального забезпечення (початкова освіта, освіта дорослих, охорона здоров'я, боротьба зі СНІДом, забезпечення доступу до питної води тощо), розвиток приватного сектора економіки (середні та малі підприємства, фінансові посередники), кваліфіковане державне управління, демократизація та дотримання прав людини (реорганізація державної служби, поліпшення судової системи тощо) і регіональна співпраця (перш за все, в рамках САДК).

У червні 1998 р. ПАР приєдналася до Ломейської конвенції. При цьому Південна Африка отримала спеціальний статус (оскільки макроекономічні показники країни в принципі не відповідали критеріям, встановленим для менш розвинутих країн), який, наприклад, не давав їй права на отримання фінансової допомоги з боку ЄС (в рамках цієї конвенції). Але така форма організації відносин не влаштувала жодну зі сторін, тим більше, що вони не обмежувалися лише питаннями торгівлі, а включали ширший спектр проблем, таких як захист інтелектуальної власності, вільний рух капіталів і науково-технічна співпраця. Угоду про науково-технічну співпрацю між ПАР та ЄС було узгоджено у 1996 і підписано у 1997 р. Угода дає змогу південноафриканським вченим та дослідницьким центрам брати участь у здійсненні програм, які фінансуються відповідно до рамкових програм ЄС

щодо досліджень та технологічного розвитку, і так само передбачає аналогічну участь європейських вчених у південноафриканських програмах досліджень.

Враховуюче згадане вище, за ініціативою ЄС було започатковано підготовку угоди про торгівлю, розвиток та співробітництво (Trade, Development and Cooperation Agreement – TDCA), яку і було підписано у жовтні 1999 р. у Преторії. Ключовими моментами цієї угоди, з точки зору аспектів вільної торгівлі, були два компоненти: один полягав у регулюванні зниження тарифів на промислову продукцію, інший стосувався виключно агропродукції [3].

Угоду було частково введено в дію з 2000 р. З цього часу Європейську програму реконструкції та розвитку було включено до загальної Угоди, яка визначає її цілі наступним чином:

- фінансувати гармонійний і сталий економічний та соціальний розвиток Південної Африки (з концентрацією на проблемах боротьби з бідністю);
- підтримувати інтеграцію країни до світової економіки;
- сприяти консолідації демократичного суспільства, кваліфікованому державному управлінню, дотриманню законів і прав людини.

Ці цілі було повторено в інструкції Європейського парламенту та Ради ЄС № 1726 – Parliament and Council Regulation 1726/200), яка, на додаток, встановила індикативний показник фінансування на 2000–2006 рр. у загальній сумі 825 млн. євро.

Між тим, процес ратифікації та доузгодження окремих статей і положень затягнувся на довгих чотири роки: найбільше зусиль пішло на узгодження термінів «шері» (*sherry*) та «портвейн» (*port*), які використовують у ПАР та в ЄС для визначення сортів кріпленого віна (що дуже важливо для спеціалізованої на винному експорті ПАР). Нарешті, 28 січня 2002 р. було підписано і введено в дію з 1 січня того ж року компромісну Угоду про торгівлю вином та алкогольними напоями (Wines and Spirits Agreement).

І досі ще тривають переговори з іншого, доволі дискусійного питання – проблеми рибальства. Крім того, окремі країни (Іспанія, Португалія, Франція, Італія та Греція) затримали підписання угоди, вважаючи положення щодо торгівлі сільськогосподарською продукцією занадто поступливими з боку ЄС, у зв'язку з чим цілу низку продуктів було виключено з загального пакету домовленостей (не випадково, спеціальне дослідження щодо впливу на економіку ПАР створення зони вільної торгівлі з ЄС, завершене у квітні 1999 р. згадуваною вище організацією South Africa Foundation, називало «найбільш суперечливими» саме положення, що стосувалися аграрного сектора).

Таблиця 1.

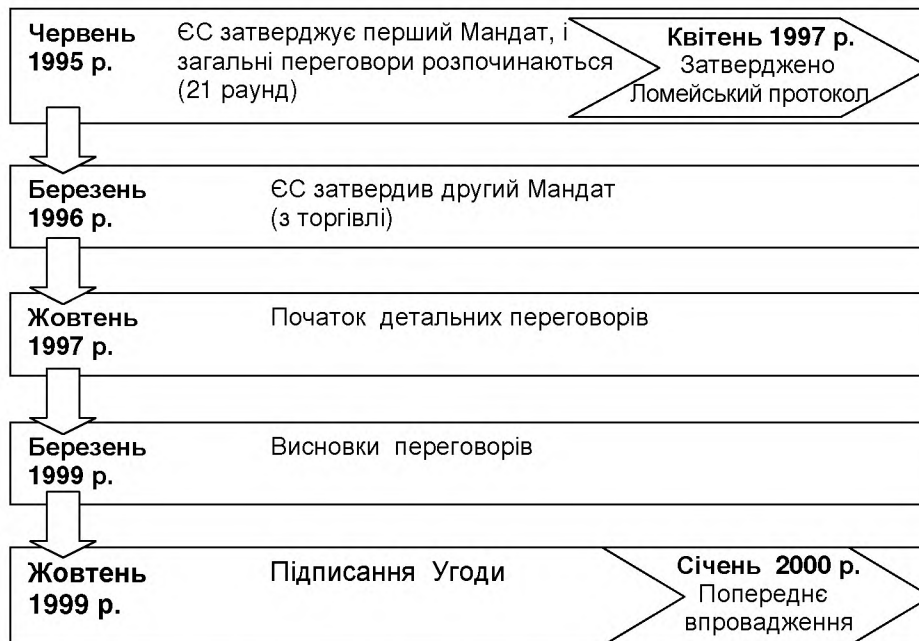
Головні продукти, виключені з Угоди з боку ЄС	Головні продукти, виключені з Угоди з боку ПАР
<ul style="list-style-type: none"> • яловичина • цукор • деякі молочні продукти (у т. ч. молоко, масло, сироватка) • кукурудза та кукурудзяні вироби • рис • крохмаль • деякі живі квіти • деякі свіжі фрукти (у т. ч. цитрусові, яблука, персики, виноград, банани) • томатні вироби • деякі фруктові вироби та соки • вермут • етиловий спирт • деякі види риби 	<ul style="list-style-type: none"> • яловичина • цукор • деякі молочні вироби (у т. ч. молоко, масло) • кукурудза та кукурудзяні вироби • ячмінь та вироби з ячменю • пшениця та вироби з пшениці • крохмаль • шоколад • морозиво
<ul style="list-style-type: none"> • необроблений алюміній 	<ul style="list-style-type: none"> • нафта та нафтопродукти • деякі хімічні вироби • деякі текстильні вироби • автомобільні вироби (покришки тощо)
Всього 304 тарифні позиції, що становлять 3,4% загального імпорту з ПАР	Всього 120 тарифних позицій, що становлять 10,9% загального імпорту з ЄС

* Перелік періодично переглядається.

Джерело: Partners in Progress. The EU/South Africa – European Commissions, Oct. 1999, p. 9.

Стаття XXIV ГАТТ вимагає, щоб угоди про вільну торгівлю скасовували мито та інші торговельні обмеження на «майже всі» («substantially all») товари. Тому спочатку ЄС пропонував, щоб обидві сторони лібералізували по 90% експорту з кожного боку. Наприкінці, однак, ЄС погодився з тим, що лібералізація стосуватиметься 90% загального обсягу торгівлі, при тому, що ЄС лібералізує 95%, а ПАР – 86% свого експорту. ЄС також спочатку намагався виключити з угоди майже половину південноафриканських сільськогосподарських продуктів, але переговори завершилися тим, щодо так званого «резервного переліку» («reserve list») товарів, митні тарифи на які не підлягають скороченням, було віднесено лише 28% агроекспорту ПАР.

Рисунок 1.



Джерело: Partners in Progress. The EU/South Africa – European Commissions, Oct. 1999, p. 39.

Переговори з боку ЄС очолював проф. Дж. де Деу Пінхейро (Professor João de Deus Pinheiro), а з боку ПАР – міністр торгівлі та промисловості А. Ервін (Alec Erwin). Після двадцять одного раунду переговорів, у грудні 1998 р., сторони дійшли згоди щодо основних положень угоди.

Крім питань торгівлі, до неї було включено положення про захист прав інтелектуальної власності, конкурентної політики, правила щодо походження товарів, боротьби з торгівлею наркотиками та відмиванням брудних грошей, захисту інформації тощо. Але головним компонентом угоди був графік лібералізації митних тарифів на сільськогосподарські та промислові товари, відповідно до якого ПАР має скасувати тарифи на 86% товарів, експортованих ЄС до ПАР упродовж 12 років. Зі свого боку, ЄС зобов'язується скасувати тарифи на 95% південноафриканського експорту до країн ЄС протягом 10 років.

У процесі переговорів сторони намагалися дотримуватися трьох ключових принципів:

- 1) угода має відповідати вимогам СОТ, тобто необхідно, щоб вона врегульовувала питання торгівлі в усіх секторах економіки;
- 2) угода має бути асиметричною, тобто ЄС, як економічно більш розвинута сторона угоди, відкриватиме свої ринки швидше і повніше, порівняно з аналогічними кроками з боку Південної Африки;
- 3) угода має бути корисною для всього регіону Півдня Африки (що особливо важливо, беручи до уваги участь ПАР у Південноафриканському митному союзі з Лесото, Свазілендом, Намібією та Ботсваною).

(Довідково: Південноафриканський митний союз діє з 1 березня 1970 р. на підставі угоди між ПАР, Ботсваною, Намібією, Лесото та Свазілендом, яку було підписано 11 грудня 1969 р. і яка замінила собою митну угоду 1910 р. Таким чином, Південноафриканський митний союз – фактично, найстаріший митний союз у світі).

Угоду частково і тимчасово введено в дію (Provisional application) з 1 січня 2000 р., а зареєстровано у СОТ 2 листопада 2000 р., відповідно до статті XXIV ГАТТ (Free Trade Areas and Customs Unions covering Trade in Goods).

На початок 2004 р. угоду ратифікували усі країни-члени ЄС, за винятком Люксембургу. З іншого боку, також існувала формальна перешкода у вигляді затримки з технічних причин ратифікації угоди одним з членів Південноафриканського митного союзу – Намібією. Однак законодавчі органи обох країн ратифікували Угоду ще до травня 2004 р. і, таким чином, не виникло необхідності погодження Угоди з 10 країнами, які приєднуються до ЄС.

Варто зазначити, що Угода про торгівлю, розвиток і співробітництво в принципі передбачає, що у випадку приєднання до ЄС третіх країн будуть проводитися консультації в рамках Ради співробітництва (Cooperation Council – CC), створеної сторонами для узгодження всіх питань, які можуть впливати з цієї угоди. Крім того, Угода надає ПАР права здійснювати протекціоністські заходи у випадку, якщо вільний імпорт товарів з ЄС завдасть значної шкоди економіці країн Південноафриканського митного союзу (на вимогу такої країни). Але таке право не розповсюджується на країни САДК (Південноафриканської спільноти розвитку), до якої також входить ПАР і в рамках якої передбачено можливість створення зони вільної торгівлі. Більш того, у разі початку практичних дій щодо створення такої зони ПАР повинна розпочати консультації з ЄС, результатом яких може бути внесення змін до самої Угоди.

Що стосується конкретної ситуації з приєднанням до ЄС десяти нових країн-членів з 1 травня 2004 р., то дія згаданої вище Угоди була поширена на них автоматично і ПАР не заперечувала проти такого підходу. Це пояснюється, перш за все, тим, що до останнього моменту Угоду не було рати-

фіковано законодавчими органами усіх країн-членів ЄС і de facto до останнього часу діяли лише положення, що стосувалися торговельних питань. У зв'язку з цим, південноафриканська сторона не була зацікавлена у створенні додаткових ускладнень з повним введенням у дію Угоди, а віддавала перевагу здійсненню моніторингу за наслідками розширення ЄС для ПАР. У випадку негативного впливу, ПАР має можливість у рамках щорічних засідань Ради співробітництва провести відповідні переговори і внести корективи (доповнення) до Угоди (за неофіційними даними, можливо, що ПАР спробує внести певні зміни до суміжної угоди про торгівлю вином та алкогольними напоями – Wine & Spirits Agreement, – враховуючи наявність серед нових членів ЄС виноробних країн).

Такий підхід, зокрема, було узгоджено на четвертому засіданні Ради, яке відбулося 9 грудня 2003 р. З боку ЄС на засіданні головував генеральний директор з питань розвитку Європейських комісій К. Рішель (Koos Richelle, Director General: Development of the European Commission), а з південноафриканського – генеральний директор Департаменту торгівлі та промисловості А. Руйтерс (Alistair Ruiters, Director General: DTI). На засідання були запрошені представники як майбутніх країн-членів ЄС, так і країн-членів Південноафриканського митного союзу, на яких фактично поширюється згадана Угода, оскільки вони входять до зони вільної торгівлі з ПАР. До речі, Угода передбачає можливість введення з боку ПАР захисних заходів у випадку, якщо дія Угоди почне негативно впливати на економіку країн-членів митного союзу. Таким чином, це також дає можливість внести необхідні корективи, потреба в яких буде викликана приєднанням до ЄС нових членів.

Як вже згадувалося вище, Угода між ПАР та ЄС безпосередньо впливає і на інші країни регіону Південної Африки, і не лише на країни-члени митного союзу. Адже торговельний протокол САДК передбачає, що жодна з країн-членів Спільноти, до якої, крім ПАР, входить ще 12 країн (без Сейшел, що проголосили про намір виходу зі складу САДК, але і без Мадагаскару, який подав заяву на вступ до Спільноти), не може надавати торговельні переваги будь-яким третім країнам без того, щоб не надати їх членам САДК. Таким чином, країни-члени САДК у своїй торгівлі з ПАР зможуть користуватися привілеями, встановленими для країн ЄС, але зі свого боку використовувати протекціоністські заходи (оскільки САДК не є зоною вільної торгівлі). Як член Групи країн Африки, Карибського та Тихоокеанського басейнів (African, Caribbean and Pacific Group of States – ACP), Південна Африка бере також участь у переговорах з ЄС щодо Нової торговельної угоди (New Trading Arrangement – NTA) у рамках Угоди про партнерство, яку було підписано у столиці Беніну м. Котону (Cotonou Partnership Agreement – CPA).

Вже згадане вище дослідження SA Foundation вказувало на загострення конкуренції на ринку ПАР, що виникне внаслідок усунення протекційних заходів, які раніше захищали національні компанії. Одночасно у дослідженні було звернуто увагу на те, що в результаті невідповідності часток партнерів у їх зовнішній торгівлі (1% – для імпорту ЄС та більше третини –

для імпорту ПАР) наслідки впливу домовленостей будуть нееквівалентними. Нерівність можливостей буде характерною і для інвестиційних операцій (у тому числі придбання та поглинання існуючих компаній) європейських та південноафриканських корпорацій [4].

За час проведення переговорів було виконано ще два основних дослідження впливу Угоди на ПАР та інші країни Півдня Африки. Перше, здійснене ЮНКТАД, стверджувало, що імпорт з ЄС до країн Півдня Африки буде зростати швидше, ніж південноафриканський експорт до ЄС, що призведе до негативних наслідків для платіжного балансу ПАР та інших країн регіону. Друге дослідження було виконано під егідою Південноафриканського митного союзу британським Інститутом вивчення розвитку (Institute for Development Studies) та Ботсванським Інститутом аналізу політики розвитку (Botswana Institute for Development Policy Analysis). Останнє дослідження зосереджувалося, головним чином, на питаннях фіскальної політики та ринку праці і не виявило значних переваг Угоди для якоїсь однієї сторони.

Пізніше було опубліковано дослідження німецького центру координації для країн Південної Африки (Coordination Southern Africa – KOSA), яке прогнозувало потенціальну втрату доходів для Ботсвани на рівні 5–9%, для Лесото – 13–21%, для Намібії – 8–14% та для Свазіленду – 14–23%. Водночас було вказано на те, що створення зони вільної торгівлі з ЄС негативно вплине на поглиблення інтеграційних процесів у САДК, оскільки країни-члени Спільноти будуть здійснювати економічні відносини з таким вагомим партнером, як ЄС, на різних умовах. (Свого часу ПАР навіть зверталася до ЄС з пропозицією відкласти на 10 років переговори щодо зони вільної торгівлі між ПАР та ЄС з тим, щоб за цей час САДК змогла досягти відповідного прогресу у лібералізації торгівлі всередині Спільноти, але ЄС відхилив цю пропозицію). Між тим, офіційні особи ПАР звертають увагу на те, що Угода не виключає можливості отримання цими країнами додаткових вигод і від участі в Угоді Котону, наприклад, фінансової допомоги тощо (особливо це стосується Лесото, яке належить до групи найбільш бідніших країн світу).

За час дії Угоди значне збільшення експорту (понад 20% щорічно) спостерігається з боку кожної зі сторін Угоди, з певним перевищенням темпів росту для країн ЄС. Очікується, що після розширення ЄС у травні 2004 р. ця тенденція ще більш поглибитися за рахунок нових країн-членів ЄС, які до цього часу не мали лібералізованого доступу до ринку ПАР та інших країн Південноафриканського митного союзу.

Опозиційні кола звинувачують уряд у відкритті для ЄС майже 90% своєї торгівлі з ЄС, тоді як ЄС, зі свого боку, надає доступ тільки до 50% свого ринку. Крім того, ЄС продовжує використовувати нетарифні бар'єри (наприклад, суворі вимоги в питаннях охорони здоров'я та безпеки), що фактично блокує доступ багатьом південноафриканським товарам на ринок ЄС, обмежуючи їх, головним чином, сировиною.

Звісно, як і будь-яка інтеграція, що, за визначенням, передбачає підкорення певним загальним правилам (часто-густо встановленим сильнішим

членом інтеграції), інтеграційні процеси (про повну інтеграцію не йдеться навіть у далекій перспективі) між ПАР та ЄС несуть для обох сторін певні переваги та незручності і втрати. Причому, як свідчить досвід самого ЄС, найбільші переваги виникають на етапі переходу інтеграційних процесів з царини товарообміну на рух послуг та інвестицій [5].

Втім, на нашу думку, загалом стосунки ПАР – ЄС свідчать про можливість налагодження взаємовигідних економічних відносин між партнерами, які мають великі розбіжності політичного, економічного та культурного характеру, але прагнуть знайти не те, що роз'єднує, а те, що об'єднує. І це дуже важливо для України, яка, подібно до Південної Африки, має багато спільного з країнами ЄС (особливо після приєднання до Союзу нової «десятки»), але і чимало того, що відрізняє, а деколи і просто роз'єднує. Зокрема, це стосується і окремих аспектів нашої історії, культури, менталітету, а також законодавства та ділової практики. Не можна оминати і політичні аспекти, пов'язані, перш за все, з інтеграційними процесами в межах колишнього СРСР. У зв'язку з цим, варто уважніше придивитися до того, як розвиток особливих відносин ПАР з ЄС координується з діями щодо інтеграції країн САДК, Південно-Африканського митного союзу та Єдиного валютного простору Півдня Африки.

Іншим важливим аспектом є необхідність врахування нерівноправності партнерства, яке виникає внаслідок цілої низки факторів, у тому числі наслідків адміністративної системи (неринковий статус економіки) та певної автаркії в минулі часи, різниці у структурі економіки (відставання в галузях «нової економіки») та нерозвинутості інститутів ринкової економіки (особливо у фінансовій сфері).

Але, як свідчить досвід Південної Африки, усі ці перешкоди спільними зусиллями та за наявності політичної волі можна подолати.

Література

1. EU-SA Agreement: South Africa, Southern Africa and the European Union. Ed. By Bertelsmann-Scott T., Mills G. And Sidiropoulos E. – Johannesburg, 2000. – P. 100.
2. Journal of Common Market Studies, Dec., 1995. – P. 559.
3. Venter D., Neuland E. The European Union and South Africa. – Johannesburg, 2004. – P. 194.
4. EU-SA Agreement: South Africa, Southern Africa and the European Union. – P. 96.
5. South African Journal of Economics, Dec., 2002, p. 1219.