

ЕВОЛЮЦІЯ СПІЛЬНОЇ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС

*ШИБАЄВА Н.В., К.Е.Н., ДОЦЕНТ, КВЯТКО Т.М., К.Е.Н., ДОЦЕНТ,
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА ІМЕНІ ПЕТРА ВАСИЛЕНКА*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сільське господарство у Європейському Союзі відноситься до тих галузей економіки, у яких відбувається активне державне регулювання. ЄС має найбільший захист власних виробників сільськогосподарської продукції серед провідних країн, тому лібералізація цієї галузі є складним завданням для ЄС. Поступово ЄС зміщує пріоритети своєї політики в інші сфери, такі як регіональний розвиток, екологія, безпека продуктів. Більш ніж п'ятдесятирічний досвід проведення спільної аграрної політики можуть використовувати інші країни, що намагаються поєднати ринковий та державний механізми координації процесів в аграрній сфері. Крім того, виробники сільськогосподарської продукції, які розглядають ЄС як потенційний ринок збуту сільськогосподарської продукції, повинні забезпечити відповідність своєї продукції стандартам, що запроваджує Спільна аграрна політика.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Еволюцію формування та реалізації Спільної аграрної політики ЄС досліджували як закордонні вчені Е. Фалькович [1], І. Ушачев [2], Н. Юркенайте [3], Р. Янбих [4], так і вітчизняні вчені М. Бугрій І. Клименко [5], О. Попова [6] та інші. Але враховуючи зміну економічних, політичних, кліматичних умов у яких реалізується Спільна аграрна політика ЄС, модифікацію її цілей, принципів, інструментів, дослідження з цієї проблематики не втрачають актуальності і сьогодні.

Метою статті є аналіз основних цілей, принципів САП ЄС та їх практичної реалізації на кожному з етапів проведення САП, та врахування накопиченого позитивного досвіду у цій сфері при формуванні регуляторної політики в аграрному секторі української економіки.

Виклад основного матеріалу. Спільна аграрна політика Європейського Союзу (САП ЄС) містить елементи регуляторної, цінової, бюджетно-податкової, зовнішньоторговельної, структурної політики. Основні цілі САП були закріплені в ст. 39 Римського

договору про створення ЄС (1956 р.) та залишаються досі незмінними, зокрема це:

- підвищення продуктивності аграрного сектора шляхом сприяння технічному прогресу;
- забезпечення раціонального розвитку сільськогосподарського виробництва та оптимального використання факторів виробництва;
- забезпечення прийняттого рівня життя для зайнятих у сільському господарстві, зокрема через збільшення їхніх доходів;
- стабілізація ринків сільськогосподарської продукції, захист виробників і споживачів від зовнішніх чинників;
- гарантування забезпечення населення країн-членів ЄС якісним продовольством за рахунок власного виробництва сільськогосподарської продукції за доступними цінами [5].

Досягненню цілей САП мали сприяти принципи, що були визначені у 1958 р. (Stresa Conference):

- ринкова єдність (market unity), що передбачає вільну торгівлю сільськогосподарськими товарами між країнами-учасниками договору, скасування кількісних обмежень, мит та податків, а також встановлення єдиних цін на аграрну продукцію. У результаті реалізації даного принципу в ЄС було запроваджено механізм підтримки цін. Мінімально допустимі ціни на найважливіші сільськогосподарські продукти визначаються заздалегідь, і якщо ринкові ціни знижуються більш ніж на 10 % за визначений рівень, регуляторні установи ЄС здійснюють гарантовану закупівлю даного продукту, забезпечуючи підтримку рівня цін;

- надання переваг продукції, яка вироблена в країнах-членах, перед імпортною (community preference) для захисту від дешевого імпорту та коливань цін на аграрну продукцію на світових ринках. Для цього були введені високі ставки мита на імпортну продукцію, при експорті сільськогосподарської продукції до третіх країн виробники отримують субсидії, які дозволяють їм продавати продукцію по нижчих світових цінах;

- фінансова солідарність (financial solidarity), що передбачала спільну відповідальність усіх держав-членів за фінансові наслідки САП. Спільне фінансування сільського господарства забезпечується через Європейський фонд орієнтації і гарантії сільському господарству.

За практичне здійснення єдиної сільськогосподарської політики відповідальність несуть міждержавні органи ЄС (Рада і Комісія). Реалізація САП відбувається через низку інструментів, які Європейська

Комісія групує у два «стовпи» (pillars): перший «стовп» включає спільну організацію ринків (через такі заходи, як експортні субсидії, підтримку ринкових цін, зберігання продукції, митний тариф) та пряму підтримку фермерів (через такі заходи, як єдиний платіж на площу земель, єдиний платіж на ферму, платежі, частково пов'язані з рівнем виробництва та додаткові платежі). Пряма підтримка надається фермерам за умови дотримання ними умов перехресної відповідності, що є переліком вимог щодо добробуту тварин, утримання земель у належному стані та збереження довкілля.

Другий «стовп» САП передбачає розвиток сільської місцевості (заходи щодо забезпечення конкурентоспроможності аграрного сектору та лісництва, збереження довкілля та сільських ландшафтів, підвищення якості життя в сільських місцевостях та диверсифікації сільської економіки, а також програму ЛІДЕР).

Обидва «стовпи» пов'язані через принцип модуляції, що передбачає поступове скорочення розміру прямих платежів та спрямування вивільнених коштів на розвиток сільської місцевості [5].

Стратегічна мета САП залишається незмінною протягом усього періоду її проведення: гарантування закупівельних цін для виробників аграрної продукції та підтримка стабільного рівня доходів суб'єктів сільськогосподарського виробництва. Але під впливом зміни економічних, технологічних, інституційних умов ЄС вносив корективи у тактику проведення поточної політики та модифікував її пріоритети з урахуванням актуалізації певних соціально-економічних питань. Якщо на перших етапах реалізації САП в ЄС домінував галузевий підхід, тобто виключно регулювання агропромислового комплексу та рибної промисловості, то на наступних етапах регулювання охоплювало проблематику розвитку сільських територій, безпеку продовольчих продуктів, екологічний розвиток.

Проаналізуємо основні етапи реалізації САП.

Перший етап реалізації САП (1962-1973 рр.) був пов'язаний із потребами у забезпеченні жителів ЄС продовольчими продуктами. Закупівельні ціни було зафіксовано на досить високому рівні, обмежень імпорту не було. Суб'єкти сільського господарства одержували значні суми субсидій. Витрати загального бюджету ЄС на сільське господарство у цей період перевищували 65 %, у той же час високий рівень підтримки виробництва окремих сільськогосподарських продуктів призвів до перевиробництва.

Другий етап (1978-1992 рр.) був ознаменований боротьбою з наслідками успішного виконання завдань першого етапу:

перевиробництвом агропродукції. В якості основних методів використовувалися жорстке регулювання закупівельних цін, що обмежувало перевиробництво агропродукції та поставки її на ринок; експортні субсидії, що в комплексі з іншими заходами, створили сприятливі цінові умови для реалізації товарів на закордонних ринках; квоти на виробництво певного виду продукції (молока). Субсидії було прив'язано до фіксованих обсягів виробництва.

Третій етап (1992-2000 рр.) відзначився скасуванням системи регулювання закупівельних цін та запровадженням прямих виплат за гектар сільгоспугідь з метою стимулювання виробника раціонально використовувати матеріальні, фінансові, природні ресурси. Виробники отримали можливість самостійно обирати стратегії розвитку власного господарства: визначати обсяги та номенклатуру вирощуваної продукції. Було запроваджено нові методи фінансової підтримки: введення субсидій для осіб, що передчасно йдуть на пенсію; надання допомоги господарствам, що розташовані в регіонах з несприятливим для отримання високих урожаїв кліматом. Встановлено вимоги для фермерів щодо обов'язкових сівозмін, обов'язкових нормативів щодо натурального відновлення врожайності земель (щорічно 10 % сільгоспугідь повинно було залишатися під паром).

Четвертий етап САП (2000-2007 рр.) ставив на меті забезпечення сталого функціонування аграрного сектору ЄС через фінансування розвитку сільської місцевості та посилення вимог захисту довкілля та безпеки аграрної продукції. План заходів отримав назву «Порядок денний 2000» (Agenda 2000) та започаткував лібералізацію аграрного сектору та ухвалення нових принципів САП:

- «багатофункціональність», тобто визнання сільськогосподарського виробника центром соціальної, культурної та природної систем (соціокультурний підхід прийшов на зміну функціонально-виробничому);

- принцип формування особливої «європейської моделі сільськогосподарської діяльності», що полягає у посиленні життєздатності та конкурентоспроможності сільського господарства ЄС, у тому числі регіонів з порівняно гіршими умовами виробництва. Важливим елементом моделі стає зміцнення вимог до виробників щодо якості і безпеки продовольства, захисту навколишнього середовища та підтримки стандартів добробуту. Також було спрощено правила регулювання сільського розвитку, ліквідована значна кількість інструкцій, зокрема тих, що стосувалися виробництва зернових культур. Ще одним напрямом, поряд із лібералізацією, на цьому етапі

стає розвиток сільської місцевості, використання методів, що забезпечують більшу взаємодію між розвитком сільської місцевості та політикою цін на ринку в рамках САП [7].

П'ятий етап САП (2007-2013 рр.) визначив у якості пріоритетів:

- посилення конкурентоспроможності сільського господарства. Для досягнення цього були передбачені реструктуризація та модернізація аграрного сектора; підтримка інтеграційних і продовольчих зв'язків; забезпечення доступу до науково-технічних досягнень і підтримка їхнього впровадження; забезпечення доступу до інформації та впровадження інформаційних технологій; підтримка виробництва нової продукції сільського господарства; підтримка кооперації виробників;

- захист навколишнього середовища в сільській місцевості. Державна підтримка була сконцентрована на впровадженні енергозберігаючих технологій; збереженні природних ресурсів; зниженні шкідливого впливу аграрного сектора на клімат;

- поліпшення якості життя в сільській місцевості і стимулювання несільськогосподарської зайнятості. Державної підтримки потребував розвиток малого бізнесу та ремесел у сільських регіонах; розвиток туризму; розвиток освіти для потреб сільської економіки; модернізація сільської інфраструктури; створення умов для інноваційного використання поновлюваних енергетичних джерел із використанням аграрної продукції тощо.

На п'ятому етапі також за результатами аналізу було скасовано вимоги до аграріїв залишати 10 % орних земель під пар; прийнято рішення про поступове підвищення молочних квот та про їхню ліквідацію у 2015 р. Вирішено, що закупівлі надлишків продукції будуть здійснюватися лише з метою захисту ринку та доходів фермерів, коли ціни на продовольство знижаться до загрозливо низького рівня [5].

Шостий етап САП охоплює період 2014-2020 рр. Цілі та заходи проведення цього етапу були визначені у результаті обговорень у яких брали участь представники європейських екологічних організацій та фермерів, організацій захисту прав споживачів та тварин, транснаціональні компанії та Європейська Комісія тощо. Процес прийняття рішень відрізнявся від попередніх реформ, Європейський Парламент вперше виступив в якості співавтора реформ.

Основні цілі сучасного етапу САП:

- життєздатне виробництво харчових продуктів;
- стійке управління природними ресурсами і кліматом;
- дії із збалансованого територіального розвитку.

Для досягнення цих довгострокових цілей САП необхідно мати відповідний бюджет. Суми для САП, погоджені у рамках нової багаторічної фінансової структури на 2014-2020 рр. (таб 1).

Таблиця 1

**Обсяги фінансування для реалізації САП
на 2014-2020 рр., млрд. євро ***

Показник	2014-2020 рр. (у поточних цінах)	2014-2020 рр. (у цінах 2011 р.)
«Стовп 1»	312,74	277,85
«Стовп 2»	95,58	84,94
Разом	408,31	362,7

* Джерело [8]

Європейська Комісія запропонувала, щоб у номінальному вираженні, обсяги фінансування обох «стовпів» САП на 2014-2020 рр. були заморожені на рівні 2013 р. Сума, яка фактично була затверджена для першого «стовпа» менше запропонованої ЄК на 1,8 %, відповідно для другого – на 7,6 % (у цінах 2011 р.).

Особливість сучасного етапу проведення САП – це зосередження уваги на наданні суспільних і приватних благ в результаті її проведення. Фермери мають бути винагороджені за послуги, які вони надають для широкої громадськості, такі як пейзажі, біорізноманіття сільськогосподарських угідь, навіть якщо вони не мають ринкової вартості. Таким чином, цілі нової політики мають два рівні. Перший рівень – надання екологічних суспільних благ. Другий рівень – регіональний – повинен доповнювати міжнаціональний, з огляду на велику різноманітність сільського господарства, виробничого потенціалу, екологічних, а також соціально-економічних умов і потреби в країнах ЄС.

Обидва рівні оформлені чітко визначеними нормативами бюджетних обмежень, з тим щоб забезпечити рівні умови на європейському рівні з метою досягнення спільних цілей. Країни ЄС несуть спільну відповідальність за баланс між можливими вигодами і витратами як для виробників, так і для органів управління.

Для досягнення поставлених цілей здійснено заходи щодо адаптації методів САП. Так, підвищення конкурентоспроможності сільського господарства досягається шляхом внесення змін у втручання в функціонування ринкових механізмів, зокрема скасуванням

виробничих обмежень. Всі існуючі обмеження за обсягами виробництва на цукор, молочні продукти і вина будуть ліквідовані, що дозволить фермерам змінювати обсяги виробництва у відповідь на зростання світового попиту. Молочні квоти закінчуються в 2015 р., квоти на цукор – у 2017 р., у виноробній галузі – у 2018 р. [8].

Заходи у регуляторній політиці повинні також підвищити конкурентоспроможність сільського господарства: посилена правова основа розширює можливості для колективних переговорів (в деяких секторах) і контрактів на поставку (для всіх галузей), а також вводить тимчасове звільнення від певних правил конкуренції в періоди ринкової нерівноваги.

Інший інструмент, який підсилює конкурентоспроможність на рівні фермерських господарств – це допомога для молодих фермерів. Цей інструмент був запроваджений, тому що країни ЄС зіткнулись із старінням сільського населення (тільки 14 % фермерів ЄС у віці до 40 р.). З 2015 р. всі молоді фермери, що входять в сектор будуть мати можливість отримати додаткову виплату [8].

Крім того, зроблено акцент на подолання розриву між наукою і практикою через Консультативні інституції, а також навчання та інноваційні програми. Ці інструменти спрямовані на надання допомоги аграрному сектору адаптуватися до нових тенденцій і технологій, таким чином, стати більш ефективним.

Нова САП також пропонує інструменти, які зміцнюють здатність ЄС управляти кризовими ситуаціями. Створений кризовий фонд, який становить 400 млн. євро на рік у цінах 2011 р., фінансові ресурси планується витратити у випадку кризи, джерело наповнення фонду – відрахування від прямих виплат. Невикористані суми планується відшкодувати фермерам у наступні бюджетні роки. Пропонуються й інші інструменти управління ризиками: страхування для сільськогосподарських культур, тварин і рослин, а також взаємні фонди та інструмент стабілізації доходу [8].

Сільське господарство має поліпшити екологічну ефективність за рахунок більш стійких методів виробництва. Досягненню цього буде сприяти дотримання обов'язкових базових екологічних вимог і зобов'язань з боку фермерів, що дозволить їм отримати повне фінансування САП.

Також з 2015 р. вводиться новий інструмент політики прямих виплат: 30 % від національного прямого платежу фермерам за дотриманням трьох обов'язкових методів ведення сільського господарства: підтримання постійних пасовищ, екологічні зони

фокусування і диверсифікації сільськогосподарських культур. Грунтуючись на таких методах, розвиток сільських районів буде відігравати ключову роль у досягненні САП екологічних цілей і в боротьбі із зміною клімату.

Також принаймні 30 % бюджету кожної програми розвитку сільських районів повинні бути зарезервовані на заходи, які є корисними для навколишнього середовища. Вони включають в себе агрокліматичні заходи, органічне землеробство тощо. Всі ці заходи роблять значний внесок у покращення навколишнього середовища, тому що вони адаптовані до місцевих потреб. Весь цей набір додаткових інструментів політики супроводжується відповідними заходами навчання та іншої підтримки з боку Консультативних інституцій [8].

В умовах звуження бюджетних рамок (під впливом вимог СОТ), важливо, щоб ресурси розподілялися таким чином, щоб максимізувати досягнення цілей САП. Ефективність підвищується за рахунок адресної підтримки, більш справедливого розподілу платежів між країнами і всередині держав-членів та стратегічного підходу до витрат.

Водночас гнучкість держав-членів у реалізації нових прямих платежів означає, що частка коштів, що виділяються на різні схеми можуть істотно відрізнитися на всій території ЄС.

Скорочення диспропорцій на рівні прямих платежів між державами-членами, відомих як зовнішня конвергенція, зміцнить авторитет і легітимність системи підтримки на рівні ЄС. Рівень прямих виплат з гектара, який в даний час базується на історичних параметрах у багатьох країнах, буде змінений з введенням мінімальної середньої національної прямої оплати на гектар по всіх країнах-членах.

Ключові характеристики політики розвитку сільських районів ЄС залишаються фактично без змін. Як і на попередніх етапах, вона буде здійснюватися в рамках національних і/або регіональних програм розвитку сільських районів.

Висновки. САП є найбільш інтегрованою політикою Співтовариства, на її проведення витрачається значна частина бюджету ЄС, у той час як внесок сільського господарства у валовий внутрішній продукт ЄС становить близько 2 %, кількість працездатного населення ЄС, зайнятого в цій галузі, не перевищує 6 %.

Стратегічна мета САП залишається незмінною, але поточна ситуація на світових ринках, домовленості у рамках СОТ про лібералізацію торгівлі аграрною продукцією, з одного боку, і розбіжності у рівнях розвитку аграрного сектору окремих країн ЄС, що

скаалися історично, (рівень прямих виплат, продуктивність праці, структура господарств), з іншого, обумовлюють необхідність у регулярному перегляді САП, удосконаленні інструментів політики та визначенню нових цілей. Так під впливом тенденції відмови від прямих субсидій, цінової підтримки САП у найближчі роки буде спрямовувати все більшу частину грошей на заходи пов'язані з програмами регіонального розвитку, науковими дослідженнями та удосконаленням інфраструктури. Тим не менш, політика не є суперечливою, не існує невідповідностей між стратегічною метою та тактичними завданнями, політика характеризується як послідовна та водночас гнучка.

Україна на відміну від ЄС не має чіткої, адекватної сучасним викликам та загрозам, політики держави в аграрній сфері. Цей чинник у перспективі матиме значний негативний вплив на конкурентні позиції українського аграрного сектору в світі та посилюватиме вразливість АПК до зовнішніх та внутрішніх впливів. Тому доцільно враховувати позитивний досвід країн-членів ЄС при проведенні САП.

Література.

1. Фалькович Е.Б. Особенности аграрной политики ЕС и направления ее совершенствования [Электронный ресурс] / Е.Б. Фалькович. – Режим доступа: <http://www.sworld.com.ua /konfer29 /1049.pdf>

2. Ушачев И. Прогноз развития сельского хозяйства Европейского Союза на 2006-2013 гг. /И. Ушачев, В. Тарасов// АПК: экономика, управление. – 2007. – № 6. – С. 60-64.

3. Юркенайте Н. Реформа единой аграрной политики Европейского Союза на период после 2013 года /Н. Юркенайте// Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий: [ежемес. теорет. и науч.-практ. журн.]. – 2012. – № 3. – С. 26-30.

4. Янбых Р. Меры поддержки сельского развития: возвращаясь к опыту Европейского Союза /Р. Янбых// Экономика сельского хозяйства России: [научно-производственный журнал]. – 2014. – № 9. – С. 81-85.

5. Клименко І.В. Спільна аграрна політика Європейського Союзу: можливості та виклики для України. Аналітична доповідь /Клименко І.В., Бугрій М.Г., Ус І.В. – К.: НІСД, 2011. – 19 с.

6. Попова О.Л. Нові пріоритети Спільної аграрної політики ЄС на 2014-2020 роки: стратегічні орієнтири для розвитку агросфери України /О.Л. Попова// Економіка АПК. – 2013. – № 12. – С. 89-96.

7. The history of the CAP [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/index_en.htm

8. Overview of CAP Reform 2014-2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf

Шибасва Н.В., Квятко Т.М. Еволюція спільної аграрної політики ЄС

У статті міститься аналіз основних цілей, принципів інструментів Спільної аграрної політики ЄС, визначені етапи її реформування, досліджено специфіку використаних методів та їх відповідність поставленим цілям. Зазначено, що під впливом тенденції відмови від прямих субсидій, цінової підтримки САП у найближчі роки буде спрямовувати все більшу частину грошей на заходи, пов'язані з програмами регіонального розвитку, науковими дослідженнями та удосконаленням інфраструктури. Запропоновано враховувати позитивний досвід проведення САП при формуванні регуляторної політики в аграрному секторі української економіки.

Ключові слова: Спільна аграрна політика, сільське господарство, субсидії, управління природними ресурсами, розвиток сільських районів.

Шибасва Н.В., Квятко Т.Н. Эволюция общей аграрной политики ЕС

В статье содержится анализ основных целей, принципов инструментов Общей сельскохозяйственной политики ЕС, определены этапы ее реформирования, исследована специфика используемых методов и их соответствие поставленным целям. Отмечено, что под влиянием тенденции отказа от прямых субсидий, ценовой поддержки САП в ближайшие годы будет направлять все большую часть средств на мероприятия, связанные с программами регионального развития, научными исследованиями и усовершенствованием инфраструктуры. Предложено учитывать положительный опыт проведения САП при формировании регуляторной политики в аграрном секторе украинской экономики.

Ключевые слова: Общая аграрная политика, сельское хозяйство, субсидии, управление природными ресурсами, развитие сельских районов

Shibaeva N.V., Kvyatko T.N. The Evolution of general agriculture policy in EU

This article contains analysis of main objectives and instrumental principles of General agriculture policy of EU. We defined stages of its formation, investigated the specificity of methods used and their compliance goals. It is noted that under the influence of the tendency to reject direct subsidies, price support SAP will direct most of all funds for activities related to the program of regional development, research and infrastructure improvements, in the upcoming years. It is proposed to take into account the positive experience of SAP in the formation of regulatory policy in the agricultural sector of the Ukrainian economy.

Key words: general agriculture policy, agriculture, subsidies, regulation of natural resources, agriculture regions development.

Рецензент – Онегіна В.М., д.е.н., професор