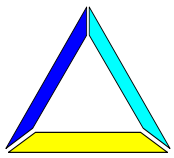
Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні
Німецька Консультативна Група при Уряді України

Рейтарська 8/5-А, 01034 Київ, Тел. +38044) 278-6342, 278-6360, Факс 278-6336

E-mail: institute@ier.kiev.ua, http://www.ier.kiev.ua



U2

Еволюція Спільної Аграрної Політики ЄС: Наслідки для України

1 Вступ

Зовсім недавно Україна активізувала свою діяльність в напрямку покращення політичного та економічного співробітництва з Європейським Союзом (ЄС), виявляючи серйозні наміри приєднатись до ЄС. Підготовка до вступу та членства в ЄС матиме важливі наслідки для сільського господарства та аграрної політики в Україні. Вже сьогодні багато рішень в аграрній політиці України виправдовується їхнім використанням в ЄС, наприклад, квота на цукор та інтервенції на ринку зерна. Але багато з цих заходів виявилися вкрай неефективними та занадто дорогими в ЄС. Більш небезпечним є те, що українські політики в сільському господарстві не усвідомлюють напрямок, в якому змінюється Спільна Аграрна Політика (САП) ЄС, що намагається бути конкурентноздатною на світовій арені без застосування експортних субсидій, зменшує заходи підтримки, що призводять до викривлення торгівлі та все більше наголошує на розвитку сільських територій, захисті навколишнього середовища та продовольчій безпеці. Хоча й важко передбачити, але більш ймовірно, що на дату вступу України до ЄС, САП буде характеризуватися набагато меншим рівнем підтримки, що, головним чином, належатиме до "зеленої" скриньки СОТ, не буде експортних субсидій, більш жорстким механізмом перехресної відповідності, збільшеним фінансуванням заходів розвитку сільських територій, захисту навколишнього середовища та забезпечення продовольчої безпеки.

Аграрна політика України тільки починає набувати певних контурів. Україна може відносно легко адаптувати свою політику для стимулювання розвитку сільського господарства та підготовки аграрного сектору до членства в ЄС. Але тут дуже важливо не повторювати помилки "старої" САП, а мати на увазі нову, змінену САП. Загальновизнаним є факт, що стара САП була вкрай викривляючою та неефективною, так як не давала стимулів до конкуренції, підривала фіскальну стійкість ЄС, призводила до торгівельних конфліктів та

наносила шкоду навколишньому середовищу. Україна не має ресурсів та часу на повторення цих помилок, щонайменше тому, що буде значно складніше змінити сільськогосподарську політику після того, як вона та ті, хто має значні переваги від неї стануть надійно захищеними.

В цей же самий час Україна має унікальний шанс зрозуміти новий напрямок, в якому розвивається САП та аграрні політики всього світу, розробити ефективну та адекватну аграрну політику шляхом надання основних "суспільних благ" та встановлення підтримуючої законодавчої, адміністративної та регуляторної систем задля стимулювання приватних інвестицій в сільське господарство. В цій роботі ми надаємо стислий огляд та економічний аналіз САП, її зародження, основні реформи, невирішені питання, поточні проблеми та тенденції (Рисунок 1). Ця інформація дозволить краще зрозуміти останні зміни в САП, причини її реформування та наслідки для українського сільського господарства.

Рисунок 1: Основні етапи розвитку САП



Джерело: Власна презентація

Дана робота складається з наступних розділів. Розділ 2 коротко знайомить із цілями та принципами побудови САП, а також аналізує проблеми, що виникли протягом перших десятиліть існування САП. Розділи 3 та 4 пропонують стислий огляд реформи МакШеррі та Планом дій 2000. Розділ 5 знайомить із причинами та основними елементами реформи Фішлера в 2003 році. Розділ 6 розглядає невирішені питання САП та можливі напрямки їх розвитку. І насамкінець розділ 7 пропонує ряд наслідків для аграрної політики України.

2 Зародження та перші десятиліття існування Спільної Аграрної Політики

САП зародилась в 50-ті роки минулого століття в Західній Європі, суспільство якої зазнало значної шкоди в роки другої світової війни. Сільське господарство того часу теж переживало не найкращі свої часи та не могло гарантувати достатнє постачання продовольчих товарів. Цілі та загальні принципи функціонування САП були закладені в Римській Угоді 1956-го року. В статті 39(1) Європейська Спільнота ставить наступні **цілі**:

- Підвищити продуктивність виробництва сільськогосподарської продукції за рахунок стимулювання технічного прогресу,

забезпечення раціонального розвитку аграрного виробництва та оптимального використання факторів виробництва, а саме праці;

- Таким чином забезпечити справедливі стандарти життя сільського населення, а саме за рахунок збільшення доходів осіб, які зайняті в сільському господарстві;
- Стабілізувати ринки;
- Забезпечити достану кількість продовольчих товарів;
- Забезпечити потрапляння товарів до споживачів за прийнятних цін.

Очевидно, що дані цілі сформульовані доволі гнучко і деякі з них мають нечіткі формулювання, як, наприклад, "справедливі" та "прийнятні". Тільки перша ціль має певні інструменти виконання. Більше того, перша ціль напряму стосується другої, так як припускається, що зростання продуктивності має покращувати справедливі стандарти життя. Із самого початку існування САП до ринкової та цінової політики приділяли найбільше уваги.

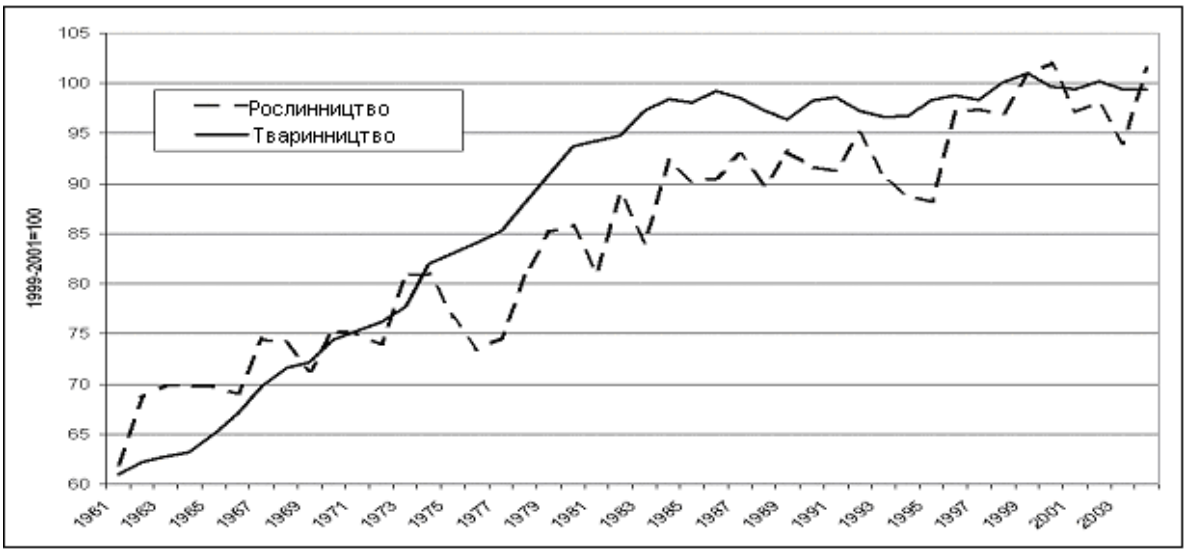
Для досягнення вищезгаданих цілей, ЄС розробив **три принципи** функціонування САП:

- Вільний рух товарів всередині ЄС та спільні ціни для одних і тих самих товарів;
- Спільність переваг, що значить перевага внутрішньо виробленим товарів над імпортованими;
- Спільна фінансова відповідальність за ринкову та цінову політику Європейського Співтовариства.

Ці основні принципи мали багато значення для подальшого розвитку САП. Ринкова та цінова політика неминуче стали ядром аграрної політики ЄС, частково через неспроможність оцінити зростання обсягів виробництва (див Рисунок 2), частково через свіжу пам'ять про післявоєнну нестачу продовольства і частково через домінуючу необхідність досягнення політичної угоди щодо сільського господарства, щоб зцементувати утворення Європейського Економічного Співтовариства (HUBBARD and RITSON, 1997). Цінова підтримка зернових культур була встановлена на рівні 50% вище від світового рівня. Як наслідок, через те, що більшість іншої сільськогосподарської продукції залежить від зернових культур, як то конкуруючі культури або користувачі кормів із зернових культур, більшість цін на іншу сільськогосподарську продукцію теж повинні були встановленні відносно на високому рівні. Протягом 70-х та 80-х років прагнення досягнути самодостатності в основних продовольчих товарах було в основному досягнуте, але субсидування прив'язане до

виробництва стало жертвою свого власного успіху (EUROPEAN COMMISSION, 2004). Почали з'являтися побічні ефекти, такі як (a) неефективне та високо-затратне виробництво; (b) ускладнена структурна адаптація; (c) в невигідному становищі знаходились споживачі з низькими доходами; (d) вигоду мали головним чином тільки великі ферми, тоді як малі мали незначну вигоду (так як вигода розподілялась на гектар та на кількість виробленої продукції); (e) торгівельні конфлікти як із багатими так і з бідними країнами.

Рисунок 2: Зростання обсягів виробництва в тваринництві та рослинництві країн ЄС-15, 1999-2001=100, 1961-2003

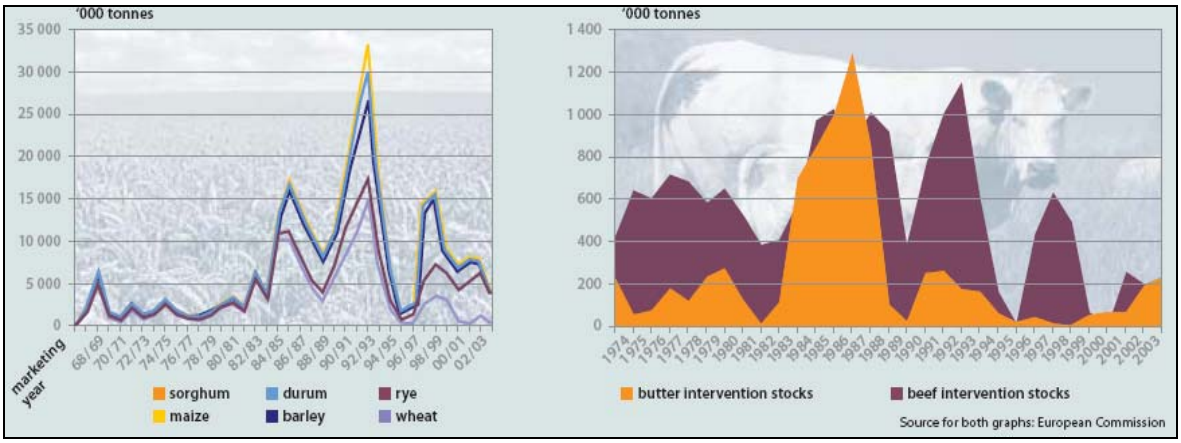


Джерело: База даних FAO (www.fao.org).

До 80-х років ЄС повина була вести боротьбу з постійними надлишками основних сільськогосподарських товарів, деякі з яких експортувались за допомогою експортних субсидій, а інших потрібно було позбавлятись всередині ЄС (див Рисунок 3). Протягом 80-х років, Європейська Комісія намагалася контролювати зростання надлишку сільськогосподарської продукції і, таким чином, бюджетних коштів САП. В 1984 році, задля контролю виробництва молока та молочних продуктів, була запроваджена квота на молоко. Комісія також запровадила пакет "бюджетних стабілізаторів", щоб тримати під контролем бюджетні витрати. Якщо фактичний обсяг сільськогосподарського виробництва перевищував "максимально гарантовану кількість", ціни підтримки в наступному році повинні були автоматично зменшуватись пропорційно до перевищення виробництва. На додаток до стабілізаторів, ЄС запровадив ряд структурних заходів, в тому числі добровільну відмову від використання землі, були запровадженні інтенсифікаційні та диверсифікаційні схеми, щоб полегшити пристосування пропозиції та попиту, і в той самий час компенсувати фермерам втрати доходів, та підвищення значимості захисту навколишнього середовища (FEARNE, 1997).

Але через те, що стабілізатори не вирішували проблеми високої цінової підтримки з постійним стимулом до більшого виробництва, вони були приречені на невдачу. Це було визнано і самою Комісією, що закликала до фундаментального перегляду механізмів функціонування САП "щоб адаптувати їх до ситуації, що різниться від тієї, що була в 60-ті роки" (FEARNE, 1997, с. 51).

Рисунок 3: Динаміка обсягу державних запасів зернових культур, масла та яловичини (інтервенційні фонди), 1000 т



Джерело: EUROPEAN COMMISSION (2004).

Потреба в реформуванні САП була продиктована декількома основними причинами. Як вже вище було зазначено, високі ціни підтримки дуже стимулювали сільськогосподарське виробництво. Зернові культури, молочні та м'ясні продукти, ціни на які були значно вище світових, постійно були в надлишку. Це призвело до зростання бюджетних витрат і навіть спричинило декілька бюджетних криз. В 1992 році аграрний бюджет склав близько 35 млрд. ЕКЮ, або 0.61% всього ВВП країн ЄС-12. В той же час, Величина Підтримки Виробника (ВПВ) скала близько 66 млрд. ЕКЮ[1], що відображує, додатково до бюджетних трансфертів, величезні трансферти від споживачів до виробників через високі внутрішні ціни на продовольчі товари. Цей тиск на платників податків та споживачів не міг вічно продовжуватись, особливо коли суспільство почало всерйоз задумуватись над обґрунтуванням підтримки сільського господарства.

САП створювало багато проблем у стосунках із конкурентами на світових ринках. Через інтенсивне субсидування свого експорту, ЄС спровокувало нарікання на нечесну конкуренцію з боку США та Групи

[1] ВПВ є показником річної вартості трансфертів від споживачів та платників податків на підтримку сільського господарства, на враховуючи природу цієї підтримки, її цілей та впливу на виробництво та доходи.

КАІРНС[2]. Ці країни з нетерпінням очікували кінець експортним субсидіям ЄС, які значно занижували світові ціни. Такі непорозуміння мали своє віддзеркалення в інших секторах економіки та послаблювали здатність ЄС отримати кращий доступ до інших ринків промислової продукції під час Уругвайського Раунду переговорів СОТ.

3 Реформа МакШеррі 1992 року

В 1992 році Комісар із сільського господарства ЄС Рей МакШеррі започаткував першу серйозну реформу САП. Ця реформа складалася з чотирьох основних елементів: зниження цінової підтримки, запровадження прямих (компенсаційних) виплат, більш суворий контроль над виробництвом, більша увага до захисту навколишнього середовища.

Протягом 1993-1996 рр., ціни на **зернові культури** були зменшенні на 30%. Таке зниження ціни значно зменшило витрати на корми та споживчі ціни на продовольчі товари, а також дозволило знизити ціни на яловичину на 15% та на масло на 5%. Для того, щоб ще більше зменшити надлишки, фермери ЄС повинні були **необробляти** 15% всієї площі сільськогосподарської площі (крім малих сільськогосподарських підприємств, які виробляли менше ніж 92 тони зернових культур). Як компенсацію за зниження ціни та необроблювану землю, фермери отримували **прямі** виплати, які були прив'язані до виробництва певної продукції. Ці виплати базувались на історичній врожайності та встановлених цінах. В Англії, наприклад, середній фермер отримував 148 ЕКЮ на гектар ораної землі в 1993 році, тоді як середній фермер Уельсу отримував лише 116 ЕКЮ на гектар через нижчу врожайність зернових культур ніж в Англії (5.49 тон проти 4.65 тон на гектар). Додатково були запровадженні, також, прямі виплати для виробників ВРХ.

МакШеррі реформа збільшила увагу до розвитку **сільських територій та екологічних стандартів**. Реформа мала подвійну мету: обмежити виробництво сільськогосподарської продукції та закріпити за фермерами статусу охоронців природних ресурсів. Фермерам встановили більш суворі екологічні стандарти, але й надавали фінансову підтримку, якщо вони (a) суттєво зменшували використання мінеральних добрив та хімікатів або запроваджували чи продовжували органічне виробництво; (b) переходили на більш екстенсивні методи виробництва в рослинництві та тваринництві; (c) допомагали підтримувати сільські території; (d) тривалий час не обробляли землю через екологічні причини; або (e) надавали землю для суспільного доступу та відпочинку.

[2] До групи КАІРНС входять Австралія, Бразилія, Канада, Чилі, Колумбія, Фіджі, Малайзія, Нова Зеландія, Парагвай, Філіппіни, Південна Африка, Таїланд та Уругвай.

Реформи МакШеррі не зменшили загальні витрати САП. Навпаки, завдяки запровадженню прямих виплат, витрати бюджету на САП навіть зросли. Але реформа МакШеррі зробила механізм підтримки сільськогосподарських виробників більш прозорим, який менше викривляв зовнішній та внутрішній ринки та менше залежав від обсягів виробництва. Це є важливим фактом, оскільки різні типи підтримки сільського господарства асоціюються із різним ступенем ефективності. Таблиця 1 показує трансфертну ефективність чотирьох інструментів підтримки, які застосовувались в ЄС. Ці інструменти використовуються за для досягнення однієї і тієї ж мети – вирівнювання сільськогосподарських та несільськогосподарських доходів. З таблиці 1 ми можемо побачити, що у всіх випадках найбільшу вигоду від цього мали власники землі. Якщо фермер володіє своєю землею, то кожен цент підтримки через цінову підтримку дає йому додатково 26% доходу в термінах більшої земельної ренти. У випадку з виплатами на площу, ця цифра складає 91.3%. Але якщо фермер здає землю в оренду, він отримує тільки 12.6% у випадку цінової підтримки, 14% у випадку виплат на зменшення виробництва та 46.3% - у випадку виплат на площу (КРАМОН-ТАУБАДЕЛЬ, ЗОРЯ 2004). Так як реформа МакШеррі перемістила витрати САП із цінової підтримки на виплати, що залежать від обсягів виробництва (які мають меншу трансферту ефективність ніж виплати, що не залежать від виробництва і які були запровадженні в 2003 році, див нижче), витрати САП стали набагато ефективнішими в досягненні цілей САП.

Таблиця 1: Хто виграє від різноманітних заходів підтримки сільськогосподарського виробництва, %

Заходи підтримки → Група, що отримує вигоду ↓	**Цінова підтримка**	**Виплати на одиницю продукції**	**Виплати на площу**	**Субсидії на закупку факторів виробництва**
Праця в сільському господарстві	10.4	11.5	0.7	7.8
Земля в сільському господарстві	12.6	14.0	46.3	9.4
Власники землі, які на займаються фермерством	13.2	14.0	45.0	9.4
Постачальники факторів виробництва	35.7	39.6	2.5	24.8
Некомпенсовані втрати	28.2	20.9	5.4	48.6
Всього	100.0	100.0	100.0	100.0

Джерело: OECD (2002).

Реформа МакШеррі допомогла ЄС виконати свої зобов'язання в рамках Договору Уругвайського Раунду СОТ щодо Сільського господарства стосовно доступу до ринку, внутрішньої підтримки та експортних субсидій. Обсяг експортних субсидій зменшився від 10 млрд. євро протягом 1988-1993 до 3.7 млрд. євро в 2000 році (дивись рисунок 4).

Запровадження прямих виплат, які залежали від виробництва допомогло фермерам ЄС задовольнити вимоги СОТ щодо обсягів внутрішньої підтримки шляхом перенесення головних заходів підтримки з "жовтої" до "блакитної" скриньки. Так як заходи "блакитної" скриньки за вимогами СОТ не підлягають скороченню, ЄС виграло для себе додатковий час, для того щоб підготувати своє сільське господарство до світової конкуренції.

4 План дій 2000

Наприкінці 90-х років наближення часу розширення ЄС на схід та очікування більш суворих правил СОТ в результаті Дохського Раунду переговорів стимулювали проведення наступної фази реформ САП, яка мала назву **План дій 2000.** Очікувалось, що розширення ЄС на схід додасть ще десять країн із набагато меншим рівнем розвитку сільського господарства, в порівнянні із країнами ЄС-15. Очікувалось, що через початкову низьку врожайність та продуктивність виробництва сільське господарство в цих країнах буде розвиватися швидкими темпами, таким чином ще більше зменшувати фіскальну стабільність САП. Іншою причиною для продовження реформування було занепокоєння, що існуюча САП могла ввійти в конфлікт із вимогами СОТ після 2000 року, на додаток до того, що наступний раунд переговорів мав розпочатися в 1999 році. І насамкінець, існував тиск з боку нових пріоритетів САП, напрямлених на продовольчу безпеку та стандарти якості задля досягнення більш екологічно прийнятного сільського господарства з вищими стандартами добробуту. Ці тиски і спричинили нову хвилю реформ, які, по своїй суті, продовжили реформи МакШеррі.

В 1999 році в Берліні, Європейська Комісія прийняла пакет реформ, які мали назву План дій 2000. План дій 2000 містив чотири головних елементи: подальше зменшення цінової підтримки зернових культур, яловичини та молочних продуктів; стабілізація сільськогосподарського бюджету на 2000-2006 рр; збереження квоти на молоко до 2008-го року; збільшення фінансування заходів з розвитку сільських територій та несільськогосподарської діяльності.

План дій 2000 передбачав подальше зменшення **цінової підтримки** зернових культур на 15% в два рівних кроки. Як компенсація, прямі (компенсаційні) виплати теж були збільшенні в два кроки: з 54 євро/т до 58 євро/т в 2000 році і далі до 63 євро/т, помножену на історичну базову врожайність кожного регіону. Обов'язкова частка необроблюваних земель повинна була складати 10% протягом 2000-2006 рр. Ефективний рівень цінової підтримки для яловичини був зменшений на 20% в три кроки.

САП бюджет був встановлений середньому на рівні 42.3 млрд. євро на

рік, враховуючи 4.3 млрд. на розвиток сільських територій, на період 2000-2006 рр. В формулюванні агарної політики в Плані дій 2000, більше уваги було приділено **екологічним питанням та багатофункціональній ролі** європейського фермерства. План дій 2000 запровадив нове правило, згідно якого будь-який вид прямої підтримки доходів повинен задовольняти наступним критеріям: (a) принцип захисту навколишнього середовища/перехресної відповідності зобов'язав фермерів дотримуватись відповідних екологічних норм, якщо вони хочуть отримувати компенсаційні платежі в повному обсязі; (b) принцип модуляції дозволяв членам ЄС переміщати прямі виплати на одну ферму в залежності від рівня зайнятості на фермі; (c) заощадження від перехресної відповідності та модуляції можна використати не тільки на агро-екологічні заходи, а й на розвиток сільських територій. Більше того, була прийнята інтегрована політика розвитку сільських територій, яка базувалась на принципі доповнюваності (політика децентралізації).

5 Реформа Фішлера 2003 року

У ретроспективі План Дій 2000 був недостатньо кардинальний, щоб вирішити усі складні питання сільського господарства ЄС. Через те, що ціни підтримки на більшість продуктів, за виключенням, хіба що, зернових, продовжували перевищувати ціни світового ринку, європейські фермери залишалися неконкурентоздатними без експортних субсидій. Це підвищувало ризик виникнення нових проблем з бюджетом та стримувало фінансування розвитку сільської місцевості.

План Дій 2000 також не вирішив головних проблем ЄС перед ймовірними рішеннями Дохського раунду переговорів СОТ, беручи до уваги наполегливість багатьох членів СОТ знизити рівень внутрішньої підтримки та імпортних мит, а також взагалі відмінити експортні субсидії і „блакитну" скриньку.

План Дій 2000 передбачав перегляд САП у 2003 році. Така умова була напряму включена в кінцевий текст угоди, тому що навіть у 1999 році Європейська Комісія очікувала подальші зміни, необхідні для підвищення довгострокової стійкості сільського господарства Європи та досягнення цілей САП у новому глобально-інтегрованому світі. ЄС була зацікавлена в досягненні нової угоди СОТ на Дохському раунді переговорів. Але щоб зацікавити інших членів СОТ досягти цієї угоди, ЄС потрібно першій зробити серйозні кроки по реформуванню САП у напрямку тенденцій СОТ та бажань країн, що розвиваються. Через те, що ці країни стали організованіше захищати свої торговельні інтереси в СОТ, вони все гучніше закликають ЄС та інші країни ОЕСР відмовитися від надмірного субсидування фермерів, яке продовжує знижувати світові ціни та обмежувати доступ їхніх товарів на ринки розвинених країн. Лише серйозні зміни САП надали б можливість ЄС добиватися досягнення своїх цілей у рамках СОТ та використати цей момент для

посилення внутрішньої підтримки проведення реформ.

Підвищення уваги до захисту навколишнього середовища, безпеки харчових продуктів та умов утримання тварин, особливо після ряду гучних скандалів щодо кормів з вмістом діоксіну, ящуру та коров'ячого сказу, також сприяло реформуванню САП з метою врахування проблем навколишнього середовища та безпеки харчових продуктів у роботі фермерів. Тому в середині 2003 року аграрний комісар ЄС Франц Фішлер запропонував ряд реформаторських заходів, які, після довгих переговорів, було затверджено у вересні 2003 року. Головними складовими реформи було відокремлення прямих платежів від виробництва, модуляція, підвищення вимог до умов господарювання, затвердження аграрного бюджету 2007-2013 років, підвищення фіскальної дисципліни та зниження цін підтримки.

Серцевиною реформи Фішлера є вимога, щоб прямі платежів, запроваджені реформою МакШеррі та Планом Дій 2000, були **відокремлені від виробництва**. У минулому фермери мали право на отримання прямих платежів лише тоді, якщо вони погоджувалися виробляти певні види аграрної продукції. Починаючи з 1 січня 2005 року фермери отримують прямі платежі незалежно від своїх виробничих рішень. Відокремлення субсидій від виробництва надало можливість знизити перевиробництво, раніше викликане виділенням субсидій, та відновити ринкові сигнали таким чином, щоб фермери при прийнятті виробничих рішень опирались на відносні ціни, а не відносні субсидії. Кожен фермер отримає одну пряму субсидію в залежності від площі сільськогосподарських угідь, а не минулих обсягів виробництва. Ця субсидія дорівнюватиме обсягам прямих платежів в базовому періоді 2000-2002 років. Члени ЄС мають право перенести введення єдиної прямої субсидії у себе в країні на два роки, тобто до 2007 року (AGRA EUROPE, 2003). Деякі деталі запровадження єдиної прямої субсидії надано в Додатку 1.

Отримання фермером повного обсягу єдиної субсидії залежатиме від виконання ряду вимог щодо охорони навколишнього середовища, безпеки харчових продуктів, захисту рослин і стандартів утримання тварин. У разі невиконання перелічених **доволі суворих вимог господарювання**, субсидії скорочуватимуться на суму можливої шкоди або навіть ризику надання шкоди від недотримання вимог.

Більша увага до стимулювання розвитку сільської місцевості та охорони навколишнього середовища ще з часів реформи Мак Шеррі та Плану Дій 2000 призвела до **модуляції** прямих платежів. Прямі платежі в 2005 році зменшено на 3 %, в 2006 році буде зменшено на 4 % та в 2007 і подальших роках до 2013 року – на 5 %. 80 % цих фондів залишається в країні платникові, а решту розподіляють згідно критеріїв Європейської Комісії. Ці кошти буде використано на програми розвитку сільської місцевості, описані нижче.

Програми розвитку сільської місцевості ЄС:

Фермерам та іншим підприємцям в сільській місцевості надається допомога на такі програми:

- Обучення новим технологіям аграрного виробництва та ведення бізнесу на селі
- Допомога молодим фермерам на початковому етапі
- Допомога похилим фермерам раніше вийти на пенсію
- Використання дорадчих послуг
- Інвестиції в аграрне виробництво
- Оновлення основних засобів і обладнання
- Допомога фермерам у виконанні стандартів ЄС щодо захисту навколишнього середовища, утримання тварин та захисту охорони здоров'я
- Допомога у створенні переробних потужностей на аграрних підприємствах, щоб фермери могли заробляти на виробництві більш вартістної продукції
- Допомога з маркетингом аграрної продукції
- Покращення якості продукції та маркетинг якіснішої продукції
- Підтримка фермерів у гірських районах та інших проблемних територіях
- Відновлення аграрного та лісового потенціалу на пошкоджених територіях
- Покращення умов утримання тварин
- Оновлення сіл та сільської інфраструктури
- Заохочення туризму
- Покращення доступу сільського населення до базових послуг
- Аграрні заходи по охороні навколишнього середовища
- Засадження нових посадок лісу
- Заходи щодо покращення менеджменту лісного господарства

Джерело: European Commission (2004).

Після самміту в Брюсселі в жовтні 2002 року, **бюджет САП** на підтримку цін та прямі платежі (класичний „Розділ 1" САП) було зафіксовано для 2004-2006 років з 1 % щорічним підвищенням до 2013 року. За цією схемою „Розділ 1" бюджету САП має дорівнювати 43,7 млрд. євро в 2006 та 42,3 млрд. євро в 2013 році (за цінами 2004 року). Новий „Розділ 2" (заходи розвитку сільської місцевості та охорони навколишнього середовища) повинен зростати щороку на 1,2 млрд. євро, щоб досягти в 2013 році розміру в 15,5 млрд. євро (Табл. 2).

Зростання важливості ролі розвитку сільської місцевості в реформі Фішлера закріплено у відкритому бюджеті „Розділу 2" на відмуні від бюджету „Розділу 1", витрати якого підлягають **суворому бюджетному нагляду**. Європейська Комісія отримала право зменшувати розмір прямих платежів у разі перевищення граничного дефіциту аграрного бюджету. Починаючи з 2007 року у разі перевищення дефіциту бюджету САП на 300 млн. євро, Комісія може ініціювати адекватне зниження прямих платежів.

Ще одним результатом реформи Фішлера було залишення інтервенційної ціни зернових на існуючому рівні (тобто 101 євро за тонну). Однак було відмінено інтервенційні закупівлі жита, а

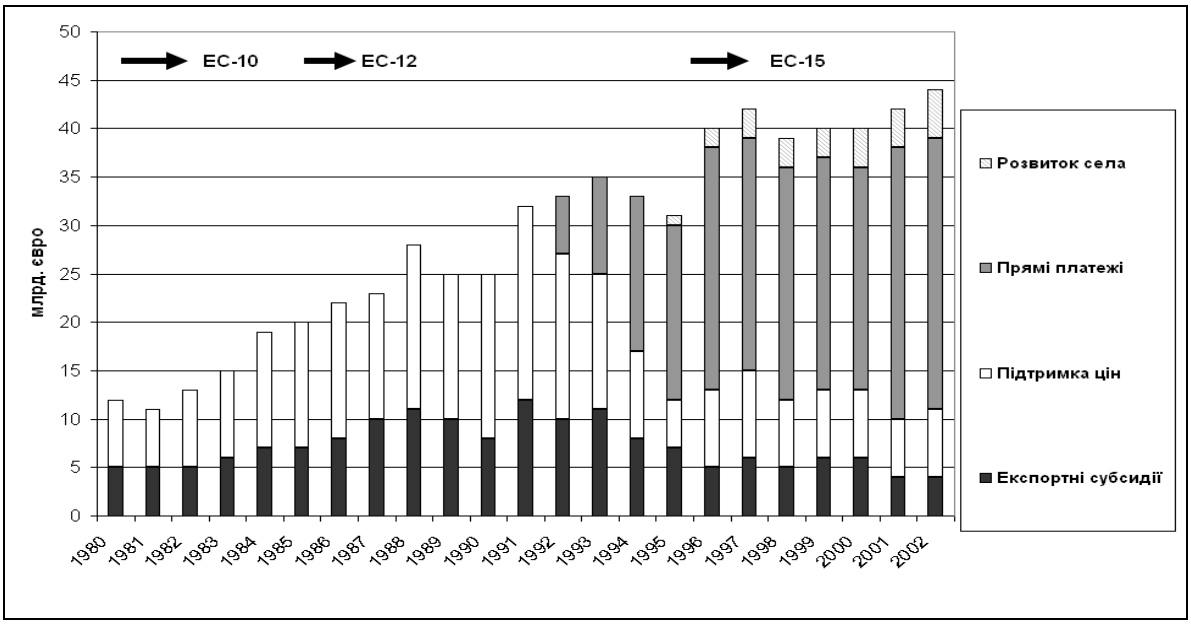
інтервенційні ціни на сухе молоко зменшили на 15 % (на 5 % щороку протягом 2004-2006 років) і на вершкове масло на 25 % (на 7 % щороку протягом 2004-2006 років і 4 % в 2007 році) (AGRA EUROPE, 2003).

Реформа Фішлера спромоглася відокремити більшу частину прямих платежів від виробництва. Така політика сприятиме стабілізації доходів фермерів та заохочуватиме виробництво продукції, на яку є попит споживачів. Відокремлені прямі платежі дистанціювали САП від неефективної політики, що посилала сигнали фермерам, що потрібно „виробляти продукцію низької якості в інтервенційні запаси держави". Ті фермери, які продовжуватимуть виробляти продукцію лише для інтервенційних запасів, будуть суворо покарані ринком.

Більше того, модуляція підвищила можливості підтримки нових цілей САП, таких як розвиток сільської місцевості та зменшення різниці рівня життя між селом і містом. „Виробництво аграрної продукції та продуктів харчування, як ніколи раніше, все більше розглядається як завдання приватного сектору, який знаходиться під постійним впливом ринку, що може допомогти йому адекватно справитися з поставленим завданням" (AGRA EUROPE, 2005).

Реформа Фішлера також призвела до зниження бюджетних витрат на проведення САП. На сьогодні бюджет САП складає 50 млрд. євро або 0,43 % загального ВВП країн ЄС. На початку 1990-х років частка САП у ВВП складала 0,54 %. В 2013 році частка аграрного бюджету в ВВП знизиться до 0,33 % (EUROPEAN COMMISSION, 2004). САП знаходиться під постійним моніторингом, і на додаток до зменшення його частки у ВВП і загальних видатках бюджету ЄС, видатки аграрного бюджету зміщено від підтримки виробництва до відокремлених прямих платежів та розвитку сільської місцевості (Рис. 3).

Рисунок 3: Зміна обсягів і структури видатків САП



Джерело: EUROPEAN COMMISSION (2004).

Насамкінець реформа Фішлера показала приклад усьому світові та СОТ. Шляхом відокремлення прямих платежів 90 % заходів „блакитної" скриньки перейшло до „зеленої" скриньки. Значна частка субсидій на виробництво тютюну, бавовни, оливок та хмелю також перемістилася від „жовтої" до „зеленої" і „блакитної" скриньок (SWINBANK, 2005). Нижчі ціни на молочні продукти зменшують витрати на експортні субсидії і тому підвищують шанси ЄС на отримання поступок на переговорах СОТ. Крім того, вони створюють засади повної відміни експортних субсидій в ЄС та значного скорочення заходів „жовтої" скриньки, тобто головних елементів САП у минулому.

6 Невирішені питання САП

Незважаючи на усі досягнення проведених реформ САП, план реформування все ще далекий від повного завершення. По-перше, еволюція САП відбувалася не лише через зміни у веденні сільського господарства, але й через нові вимоги суспільства. Європейські споживачі хочуть споживати безпечну та здорову їжу. Такі вимоги значно зросли після ряду скандалів, пов'язаних із безпекою харчових продуктів та умов утримання тварин. Безпека продовольства починається з аграрного підприємства, тому ЄС запровадило контроль за виконанням стандартів „від поля до столу". Тому в майбутньому, вірогідніше за все, фермерам ЄС потрібно буде виконувати ще **вищі вимоги щодо умов господарювання**, отримуючи при цьому **менші обсяги прямих платежів та інших субсидій**. Заходи 1-го Розділу бюджету САП підлягають фінансовій дисципліні, тобто у разі необхідності Європейська Комісія може скоротити виплати з цієї

частини бюджету. Існують оцінки, що Комісії вже в недалекому майбутньому прийдеться робити такі скорочення, тому що при встановлені поточних параметрів бюджету були недооцінені 1) підвищення аграрного виробництва після введення САП в нових країнах-членах ЄС, 2) приєднання Болгарії та Румунії до спільного аграрного ринку в 2007 році та 3) можливий вплив реформи Фішлера на виробництво аграрної продукції в 15 старих членах ЄС (AGRA EUROPE, 2005a). Беручи до уваги „озеленіння" САПу та вимоги щодо покращення політики розвитку села, жертвою скорочень бюджету стануть, більш за все, саме прямі платежі.

По-друге, **ряд країн**, **великих платників до спільного бюджету ЄС, наполягають на знижені внесків із 1,24 % до 1 % ВВП**. Якщо дійсно буде прийнято таке рішення, бюджет ЄС зменшиться на 32 млрд. євро щороку. Через те, що реформа Фішлера зафіксувала аграрний бюджет протягом 2007-2013 років (стаття 2a Табл. 2), Європейській Комісії доведеться скорочувати видатки поза межами сільського господарства, головним чином за рахунок структурних фондів. Це ставить розмір аграрного бюджету в центр політичних дискусій, а нещодавній звіт Палати Лордів Великобританії (від 11 березня 2005 року) навіть підняв питання про сумнівність основ САП. У цьому звіті сказано: *„Ми вважаємо, що поточний і запропонований розподіл ресурсів на проведення аграрної політики є непропорційним. Ми також вважаємо, що рішення Європейської Ради від жовтня 2002 року про фіксацію аграрного бюджету в період від 2007 до 2013 року є вкрай прикрим. Ми рекомендуємо Раді ніколи більше навіть на намагатися проводити переговори по бюджету таким чином і намагатися спасти аграрний бюджет, піддавши інші статті бюджету вкрай високому скороченню"* (AGRA EUROPE, 2005б, с. A/1).

Таблиця 2: Запропонований бюджет ЄС на 2007-2013 роки, млн. євро в цінах 2004 року

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Структурні фонди	47582	59675	62795	65800	68235	70660	73715	76785
2а. Сільське господарство: підтримка цін і прямі платежі (Розділ 1)	43735	43500	43673	43354	43034	42714	42506	42293
2б. Розвиток сільської місцевості (Розділ 2)	12280	13680	14227	14761	14856	15136	15319	15512
3. Безпеки, права громадян і правосуддя	1381	1630	2015	2330	2654	2970	3295	3620
4. ЄС як глобальний партнер	11232	11400	12175	12945	13720	14495	15115	15740
5. Адміністрування	3436	3675	3815	3950	4090	4225	4365	4500
Всього видатків	**120688**	**133560**	**138700**	**143140**	**146670**	**150200**	**154315**	**158450**

Примітка: У 2013 році бюджет сільського господарства та розвитку села займатиме 37 % загального бюджету ЄС. Але це не означає, що бюджет САПу займає таку величезну частку всіх бюджетних видатків країн ЄС. Спільний бюджет ЄС фінансує лише дуже обмежені види діяльності, перераховані в цій таблиці. Видатки на освіту, охорону здоров'я, розвиток інфраструктури, оборону, державне адміністрування і т.п. фінансуються з національних бюджетів кожної країни ЄС.

Джерело: MUNCH (2005).

По-третє, зовсім скоро ЄС буде змушена реформувати свою **політику щодо ринку цукру**. Ця політика попала під неймовірний тиск після недавно прийнятого рішення панелі СОТ щодо незаконності використання експортних субсидій для певної категорії цукру та пересічного субсидування цукру категорії С, а також через безмитний імпорт цукру з найбідніших країн, що розвиваються, в рамках угоди „Торгівля усім, крім зброї". Досить радикальна реформа ринку цукру в традиціях реформи Фішлера вже представлена на розгляд і, більш за все, буде прийнята до кінця 2005 року.

Насамкінець, незважаючи на попередні зниження цін підтримки, на сьогодні ЄС доведеться продовжувати використовувати експортні субсидії, щоб утримувати ціни на цукор, яловичину та молочні продукти. Але все йде до того, що угода **Дохського раунду СОТ**

передбачатиме повну відміну експортних субсидій. Хоча переговори СОТ навряд чи закінчаться до 2006 року і поетапна відміна експортних субсидій навряд чи почнеться до 2007 року, в довгостроковій перспективі ЄС не зможе уникнути повної відміни заходів підтримки цін та приведення внутрішніх цін до рівня світових.

7 Наслідки для аграрної політики України

Починаючи з реформи Мак Шеррі, САП почала свою довгу ходу від підтримки перевиробництва до ринково-орієнтованої політики, направленої на охорону навколишнього середовища та стійке і ефективне ведення аграрного виробництва. Радикальні зміни САП в 2003 році стали лише наступним логічним кроком переходу до політики підтримки не лише сільського господарства, але й розвитку сільської місцевості. Підтримка виробництва стала надаватися і в майбутньому ще більше надаватиметься за дотримання гарантій високої якості і безпеки аграрної продукції. ЄС суттєво відкрила свої ринки для імпорту і, щоб зберегти свої ринки збуту, ЄС реформуватиме цукрові та молочні квоти, а також решту заходів підтримки цін, щоб забезпечити зростання аграрного експорту без використання експортних субсидій.[3]

Ми чітко усвідомлюємо, що на сьогодні аграрні політики України мають проблему з надто низьким виробництвом аграрної продукції, а не її перевиробництвом. Тому вони намагаються підтримати підвищення обсягів валового виробництва, насамперед м'яса. Хоча навіть вже у короткостроковому періоді вкрай сумнівно, щоб така підтримка без серйозних структурних та інституційних реформ[4] значно підвищила обсяги аграрного виробництва, в довгостроковому періоді така політика призведе до негативних побічних ефектів і не зменшить різницю в доходах між селом і містом. Із попереднього досвіду субсидування аграрних підприємств в Україні ми знаємо, що незважаючи на підвищення обсягів державної підтримки з 2,6 млрд. грн. в 1996 до 4,3 млрд. грн. в 2003 році та ріст нормальної валової аграрної продукції з 27 млрд. грн. до 65 млрд. грн. за цей період, відношення заробітної плати в сільському господарстві до заробітної плати в середньому по промисловості знизилося з 0,63 в 1996 до 0,37 в 2003 році (розраховано на основі даних НБУ, 2005 та

[3] Протягом 2000-2002 років імпорт аграрної продукції і продовольства в ЄС щороку складав 37,4 млрд. євро, що дорівнює імпорту в США, Японію, Канаду, Нову Зеландію та Австралію разом (EUROPEAN COMMISSION, 2004).

[4] Йде мова про завершення реформи землі, процедури банкрутства, а також законодавчої і регуляторної підтримки аграрного сектору. Див. детальні рекомендації НІМЕЦЬКОЇ КОНСУЛЬТАТИВНОЇ ГРУПИ щодо покращенння аграрної політики та підтримки розвитку сільської місцевості в Україні в роботі ДЕМ'ЯНЕНКА та КУНА (2004). Див. також роботу ЗОРІ (2003), в якій показано, чим відрізняються умови ведення сільського господарства в ЄС та Україні, і що потрібно зробити аграрним політикам в Україні, щоб підвищити ефективність бюджетної підтримки села.

OECD та WORLD BANK, 2004). Тому підтримка виробництва, цукрова квота та протекція від імпорту продовольства в Україні, так само як і в ЄС, не лише непридатні для покращення рівня життя сільського населення, такі заходи політики ще й підривають конкурентоспроможність сільського господарства України, привчають невелику групу виробників до отримання субсидій та роблять усе, щоб ЄС не вірила у серйозність намірів України приєднатися до ЄС.

Якщо ж Україна хоче отримати шанс приєднатися до ЄС, їй потрібно показати бажання та змогу адаптувати свою політику, у тому числі й аграрну, до стандартів ЄС. **Аграрна політика ЄС постійно змінюється, але напрямок цих змін чітко проглядається. Україні потрібно вміти передбачати ці зміни та вже тепер починати курс наближення своєї аграрної політики до принципів нової САП.** Лише за умов проведення ринково-орієнтованої політики, направленої на розвиток сільської місцевості, охорону навколишнього середовища та безпеку продуктів харчування, можна буде стимулювати розвиток сільського господарства в Україні, підвищити рівень життя сільського населення та бути готовим до приєднання до ЄС.

8 Бібліографія

AGRA EUROPE (2003): Ministers Reach Historic Deal on CAP Reform at Last. Weekly News, London, June 27, 2003.

AGRA EUROPE (2005a): Shape of New Rural Policies. Weekly News, London, January 21, 2005.

AGRA EUROPE (2005b): EU Facing Up to Farm Budget Uncertainties. Weekly News, London, March 18, 2005.

BMVEL (2005): Meilensteine der Agrarpolitik. Umsetzung der europäischen Agrarreform in Deutschland. Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft. Berlin.

ДЕМ'ЯНЕНКО, С. та А. КУН (2004): Аграрна політика та політика сільського розвитку: основні завдання та спільна відповідальність. В книзі за ред.: Ш. фон Крамона-Таубаделя, С. Дем'яненко та А. Куна: Сільське господарство України: криза та відновлення. Київ, КНЕУ, с. 74-81.

EUROPEAN COMMISSION (2004): The Common Agricultural Policy Explained. Directorate General for Agriculture, Brussels.

FEARNE, A. (1997): The History and Development of the CAP, 1945-1990. In Ritson, C. and D. R. Harvey (eds.): The Common Agricultural Policy. 2nd Edition. CAB International, p. 11-56.

HUBBART, L. and C. RITSON (1997): Reform of the CAP: from Mansholt to Mac Sharry. In Ritson, C. and D. R. Harvey (eds.): The Common Agricultural Policy. 2nd Edition. CAB International, p. 81-94.

MUNCH, J. (2005): Financing the CAP. The power point presentation to the University of Göttingen's students during the visit to the European Commission, Brussels, February 2005.

НБУ (2005): Статистичні дані. Національний Банк України, Київ. www.bank.gov.ua.

OECD and WORLD BANK (2004): Achieving Ukraine's Agricultural Potential: Stimulating Agricultural Growth and Improving Rural Life. Joint Publication of the Organization for Economic Co-operation and Development and the Environmentally and Socially Sustainable Development Unit, Europe and Central Asia Region, the World Bank.

SWINBANK, A., (2005): The Evolving CAP, Pressures for Reform, and Implications for Trade Policy, <http://www.apd.rdg.ac.uk/AgEcon/staff/staffpapers/SwinbankAARESfeb05.pdf>

ФОН КРАМОН-ТАУБАДЕЛЬ, Ш. та С. ЗОРЯ (2004): Наслідки вступу до СОТ для аграрних політиків України. В книзі за ред.: Ш. фон Крамона-Таубаделя, С. Дем'яненко та А. Куна: Сільське господарство України: криза та відновлення. Київ, КНЕУ, с. 5-15.

ЗОРЯ, С. (2003): Субсидування сільського господарства: досвід країн світу та можливість його використання в Україні. Економіка України № 8, с. 56-65.

Додаток 1

Існує два шляхи відходу від стандартної процедури виплати єдиної прямої субсидії. Щоб захистити певні регіони від повного припинення ведення сільського господарства, країни мають право запровадити **часткове відокремлення платежів**. Так Франція та Іспанія матимуть змогу прив'язати до 25 % прямого платежу до виробництва зернових та олійних культур. Більшість регіонів Італії можуть прив'язати 40 % прямих платежів до виробництва твердих сортів пшениці. 50 % виплат на вівців та кіз можливо прив'язати до виробництва та видавати повну суму прямих платежів лише тим фермерам, які продовжують вирощувати ці види продукції. Щодо виробництва великої рогатої худоби певні країни (Австрія, Бельгія, Франція, Португалія та Іспанія) мають три варіанти: 1) прив'язати 100 % премії до вирощування молодняка ВРХ та 40 % до ВРХ на забій; 2) прив'язати 100 % премії до ВРХ на забій; 3) до 75 % премії прив'язати до вирощування бичків. Країни також мають право доплачувати до прямих платежів на регіональному рівні з національних бюджетів (так-звані „національні конферти") заради „стимулювання виробництва певних видів аграрної продукції, щоб захистити навколишнє середовище та покращити якість аграрної продукції" (AGRA EUROPE, 2003). Ці платежі можуть скласти до

10 % прямих платежів.

Країни ЄС також мають право вибору між **регіональною та фермерською моделлю виплати єдиної прямої субсидії**. У разі вибору фермерської моделі, кожний фермер отримає ті ж самі обсяги субсидій, що і в базовому періоді 2000-2002 років. Такий підхід призведе до різниці в обсягах субсидування фермерів в межах регіону. У разі вибору регіональної моделі, всі кошти, виділені на регіон, збираються в одному бюджеті, а потім виплачуються за однією ставкою в залежності від видів сільськогосподарських угідь. Така схема дозволяє вирівняти доходи фермерів в межах регіону. Більшість країн вибрали фермерську модель і лише Німеччина та Англія вирішили перейти на регіональну модель (див. деталі запровадження регіоналтної моделі в Німечинні та ЄС в звіті Міністерства захисту споживачів, продовольства і сільського господарства Німеччини, 2005).

С.З., О.Н. Lector Ш.ф.К., травень 2005