

УДК: 339.923

Варшавська Н.Г., аспірант Донецького національного університету, м. Вінниця

СПІЛЬНА АГРАРНА ПОЛІТИКА ЄС: ГЕНЕЗИС, ОСНОВНІ ЦІЛЬОВІ ОРІЄНТИРИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Розглянуто особливості Спільної аграрної політики Європейського Союзу, її генезис та еволюцію. Досліджено основні принципи, етапи САП, сучасні трансформації у контексті змін основних пріоритетів ЄС. Визначені ключові орієнтири для аграрної політики України, які в майбутньому дадуть нові стимули для розвитку сільського господарства в Україні, підвищення його конкурентоспроможності та підвищення якості життя сільського населення.

Ключові слова: спільна аграрна політика, стратегія розвитку аграрного сектору, сільське господарство, Європейський Союз, євроінтеграція.

Рис.2., табл.3

Варшавская Н.Г.

ОБЩАЯ АГРАРНАЯ ПОЛИТИКА ЕС: ГЕНЕЗИС, ГЛАВНЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ ОРИЕНТИРЫ ДЛЯ УКРАИНЫ

Рассмотрены особенности Общей сельскохозяйственной политики Европейского Союза, ее генезис и эволюцию. Исследованы основные принципы, этапы САП, современные трансформации в контексте изменений основных приоритетов ЕС. Определены ключевые ориентиры для аграрной политики Украины, которые в будущем дадут новые стимулы для развития сельского хозяйства в Украине, повышение его конкурентоспособности и повышения качества жизни сельского населения.

Ключевые слова: общая аграрная политика, стратегия развития аграрного сектора, сельское хозяйство, Европейский Союз, евроинтеграция

Varshavska N.

EU COMMON AGRICULTURAL POLICY: GENESIS, THE MAIN TARGET GUIDELINES FOR UKRAINE

The features of the Common Agricultural Policy of the European Union, its genesis and evolution. The basic principles of the CAP stages, contemporary transformation in the context of changes in the major priorities of the EU. The key benchmarks for Agrarian Policy of Ukraine, which in the future will give new incentives for the development of agriculture in Ukraine, increasing its competitiveness and quality of life in rural areas.

Keywords: common agricultural policy, the strategy of development of the agricultural sector, agriculture, the European Union, European integration.

Постановка проблеми. Сільське господарство – важлива галузь економіки будь-якої країни. Орієнтуючись на європейські цінності та маючи бажання створити нову систему управління аграрним і сільським розвитком, Україна повинна переорієнтовуватися на стратегічні суспільні цілі з чітко визначеними пріоритетами та дієвими механізмами реалізації. Такий досвід та механізми має ЄС, а саме САП (Спільна аграрна політика), як окрема самостійна складова економічної політики ЄС. У середині минулого століття САП здійснювала активне стимулювання обсягів виробництва агропродукції та її експорту, а наприкінці – їх стримування. Такі дії – це результат постійних змін навколишнього середовища та багаторічний досвід САП, який повинні використовувати інші країни, зокрема й Україна, які намагаються поєднувати ринковий та державний механізми координації процесів в аграрній сфері, а також прагнуть ввійти до ЄС, або розглядають ринок ЄС потенційним ринком збуту.

Аналіз останніх досліджень та публікацій: Спільну аграрну політику, її генезис та еволюцію досліджували як закордонні, так і вітчизняні науковці: Е. Фалькович, І. Ушевич, Н. Юркенайте, Т. Гоголь, І. Клименко, О. Вінська та інші. Враховуючи постійну зміну економічних, політичних умов, у яких відбувається реалізація САП, дослідження з цієї тематики актуальні і сьогодні.

Невирішені раніше частини загальної проблеми: Окремі аспекти даного питання все ж залишаються висвітлені недостатньою мірою: останні зміни САП, перспективи розвитку, а також багаторічний досвід, який можна використати у формуванні стратегії розвитку аграрного сектору України.

Метою статті є. Дослідження САП, генезису, еволюції, цілей, як складової економічної політики ЄС. Перенесення вдалих економічних реформ САП до Стратегії розвитку аграрного сектору України.

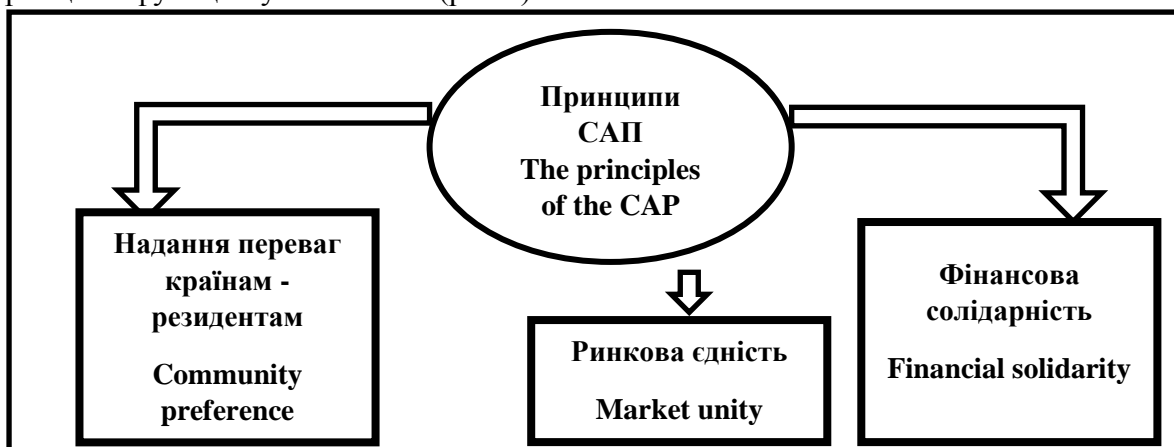
Виклад основного матеріалу: Спільна аграрна політика (САП) була результатом бажання країн європейського союзу створити політичний та економічний союз. Вона містить у собі елементи регуляторної, цінової, бюджетно-податкової, зовнішньоторговельної, структурної політики.

Можна зазначити, що САП (Common Agricultural Policy, CAP) – це інтегрована система заходів, завдяки яким забезпечується підтримка цін на аграрну продукцію та субсидується виробництво сільськогосподарських товарів [2 . С. 128].

Основні цілі САП були сформовані ще у 1956 році в ст. 39 Римського договору про створення САП і залишаються незмінними і до сьогодні:

- 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 населенні, зокрема за допомогою збільшення їхніх доходів;
- стабілізація ринків сільськогосподарської продукції, захист виробників і споживачів від зовнішніх чинників;
- гарантування забезпечення населення країн-учасників ЄС якісним продовольством за рахунок власного виробництва сільськогосподарської продукції за доступними цінами [5].

Для досягнення вищезгаданих цілей було закріплено три основоположних принципи функціонування САП (рис.1).



Джерело: побудоване автором на основі [4]

Рис. 1. Принципи САП

Принципи САП були обґрунтовані ще у 1958 році. Вони полягають у наданні переваг продукції, яка виготовлена в країнах-учасниках перед імпортованою продукцією. Таким чином, відбувається захист від дешевого імпорту та позбавляються

ризиків агровиробники від коливань цін на світовому ринку. Реалізується даний принцип шляхом введення високих імпорتنих ставок.

Ринкова єдність реалізується шляхом вільної торгівлі сільськогосподарськими товарами між країнами – учасниками договору, скасування кількісних обмежень, мит та податків, а також встановлення єдиних цін на аграрну продукцію. Відповідні органи ЄС здійснюють контроль за підтримкою рівня цін на сільськогосподарську продукцію. Якщо ринкові ціни на товари знижуються і падають нище мінімально допустимих (більше ніж на 10%), то такі товари гарантовано викупаються у товаровиробників, цим самим забезпечуючи підтримку рівня цін.

Принцип фінансової солідарності полягає у відповідальності усіх держав – членів за фінансові наслідки САП. САП має спільне фінансування, що забезпечується через Європейський фонд орієнтації та гарантії сільському господарству.

В результаті склалася негнучка дотаційна політика, яка створювала величезні надлишки харчових продуктів. Так у 1988р. САП витратила 68% бюджету ЄС за рахунок реалізації таких принципів, як встановлення мінімальної ціни на продукти сільського господарства, захист європейського сільськогосподарського ринку від імпорту за рахунок зборів, квот, стандартів якості.

На практиці відповідальність за здійснення єдиної спільної політики несуть ЄС (Рада і Комісія). Реалізація САП відбувається через низку інструментів, які Європейська Комісія групує у два «стовпи».

Перший «стовп» включає спільну організацію ринків (через такі заходи, як експортні субсидії, підтримку ринкових цін, зберігання продукції, митний тариф) та пряму підтримку фермерів (через заходи єдиний платіж на ферму, єдиний платіж на площу земель, платежі, частково пов'язані з рівнем виробництва та додаткові платежі). ЄС гарантує підтримку у рамках САП усім фермерським домогосподарствам та агровиробникам, але за умов дотримання вимог: утримання земель у належному стані, підтримка екології та збереження довкілля.

Другий «стовп» САП передбачає розвиток сільської місцевості (збереження сільських ландшафтів, підвищення якості життя в сільській місцевості та диверсифікації сільської економіки).

Усе це в комплексі формує стратегічну мету САП - надання гарантій для агровиробників щодо закупівельних цін та підтримка стабільного рівня їхніх доходів.

Досліджуючи еволюцію САП, можна визначити, що у різні часові проміжки реформи були направлені на досягнення різних цілей. Таке реформування було спричинене наступними проблемами: 1) високі ціни підтримки стимулювали надмірне виробництво сільськогосподарської продукції; 2) м'ясомолочні продукти постійно були у надлишку, оскільки ціни на них були набагато вищими від світових; 3) у зв'язку із інтенсивним субсидюванням свого експорту, з'явилася велика кількість нарікань на нечесну конкуренцію з боку інших країн (США, група КАІРНС: Австралія, Канада, Бразилія, Чилі, Колумбія, Фіджі, Малайзія, Нова Зеландія, Парагвай, Філіппіни, Південна Африка, Таїланд, Уругвай). На рис.2 зображена хронологія розвитку САП.



Джерело: побудоване автором на основі[6]

Рис. 1. Хронологія розвитку САП

В табл.1 наведені основні етапи реалізації САП, ознаки та характеристики періоду.

Таблиця 1

Етапи реалізації САП

| | Період, рр. | Ключові ознаки періоду | Характеристика |
|----------|-------------|--|---|
| I етап | 1962-1973 | Потреби у забезпеченні жителів ЄС продовольчими продуктами | Було зафіксовано закупівельні ціни. Їхній рівень був досить високим. Обмеження на імпорт не накладалися. Витрати загального бюджету ЄС на сільське господарство склали 65%, що призвело до перевиробництва |
| II етап | 1978-1992 | Боротьба з наслідками перевиробництва агропродукції на першому етапі | Вводиться жорстке регулювання закупівельних цін. Відбувається мотивація експортної діяльності, шляхом експортних субсидій. |
| III етап | 1992-2000 | Скасування системи регулювання закупівельних цін та запровадження прямих виплат за гектар сільгоспугідь. Реформа Рей Мак Шеррі | Такі нововведення були направлені на стимулювання виробника раціонально використовувати матеріальні, фінансові, природні ресурси. Встановлені вимоги для фермерств щодо обов'язкових сівозмін та щодо відновлення врожайності землі. |
| IV етап | 2000-2007 | «Agenda- 2000» – «План дій-2000». Реформа Фішлера. | Новий порядок денний проголошував нові принципи САП, які полягали у: - «багатофункціональність». Сільгоспвиробник – центр соціальної, природної, культурної систем; - формування особливої «європейської» моделі сільськогосподарської діяльності, що полягає у посиленні життєздатності та конкурентоспроможності сільського господарства. |
| V етап | 2007-2013 | Посилення конкурентоспроможності сільського господарства | Реструктуризація, модернізація аграрного сектора, підтримка продовольчих та інтеграційних зв'язків, впровадження інформаційних технологій. Захист навколишнього середовища, впровадження енергозберігаючих технологій. |
| VI етап | 2014-2020 | Зосередження уваги на наданні суспільних і приватних благ в результаті проведенні реформи | Життєздатне виробництво харчових продуктів. Стійке управління природними ресурсами і кліматом. Дії із збалансованого територіального розвитку |

Джерело: побудовано автором на основі [6]

Зупинимося більш детально на ключових реформах. Так, у 1992 році Комісар із розвитку сільського господарства ЄС Рей Мак Шеррі започаткував реформу, яка складалася із чотирьох основних елементів:

- зниження цінової підтримки;

- запровадження прямих компенсаційних витрат;
- суворий контроль над виробництвом;
- захист навколишнього середовища.

Реформа була спрямована на обмеження виробництва сільського господарства (усунення проблеми перевиробництва) та перенесення на фермерів відповідальності за охорону навколишнього середовища. Так, були встановлені досить високі екологічні стандарти. Якщо фермери дотримувались їх, то їм надавали фінансову підтримку. Екологічні стандарти для фермерів передбачали:

- зменшення використання хімікатів та мінеральних добрив;
- підтримка сільських територій;
- перехід на екстенсивні методи виробництва в рослинництві та тваринництві;
- надавати землю для суспільного доступу та відпочинку;
- тривалий час не обробляти землю через екологічні причини.

Наприкінці 90-х рр. до ЄС мали приєднатися ще десять країн у зв'язку із розширенням союзу на схід, тому було створено «План дій - 2000». Ключовими характеристиками цього плану були:

- подальше зменшення цінової політики щодо зернових культур, м'ясомолочних продуктів;
- збереження квоти на молоко до 2008 року;
- стабілізація бюджету на 2000- 2006 рр.;
- збільшення фінансування заходів із розвитку сільських територій.

План дій 2000 більше уваги приділяв саме екологічним питанням та багатofункціональній ролі європейського фермерства. План дій також запровадив нове правило, відповідно до якого будь-який вид прямої підтримки доходів повинен задовольняти наступним критеріям: а) принцип модуляції дав змогу членам ЄС переміщати прямі виплати на одну ферму залежну від рівня зайнятості на фермі; б) заощадження від перехресної відповідальності та модуляції можна використати не тільки на агроекологічні заходи, а й на розвиток сільських територій.

Проте на практиці План дій 2000 був недостатньо дієвим: ціни на більшість продуктів продовжували бути вищими від рівня цін світового ринку, конкурентоспроможність аграріїв не підвищувалась. Тому, у 2003 році аграрний комісар ЄС Франц Фішлер запропонував ряд реформ, які були затвердженні. Головними складовими реформи були: відокремлення прямих платежів від виробництва; підвищення вимог до господарства; затвердження бюджету на 2007-2013 рр.; підвищення фіскальної дисципліни та зниження цін підтримки.

За даними таблиці 2 видно, що у 2013 році бюджет сільського господарства та розвитку села займає 37% загального бюджету. Фішлер також вимагав перехід від прямих платежів, які були запроваджені Мак Шеррі, які були відокремлені від виробництва. Тобто кожен фермер отримує єдину пряму субсидію залежно від площі сільськогосподарських угідь, а не обсягів виробництва попереднього року. Отримання фермером субсидії буде залежати від виконання умов охорони навколишнього середовища, безпеки захисту рослин та безпеки харчових продуктів. У разі невиконання перелічених вимог, виплати скорочуватимуться на суму можливої заданої шкоди від недотримання вимог.

2014-2020 рр. – це новий етап у розвитку САП. Основні відмінні риси у порівнянні з реформами попередніх років:

- відбувається активний перехід від підтримки виробництва окремих видів продукції до прямої підтримки сільськогосподарських товаровиробників. Такі зміни направлені на покращення екологічної безпеки за рахунок відмови від монокультур, що раніше стимулювалися субсидіями, а також створення конкурентного середовища;

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 прями платежі) | 43735 | 43500 | 43673 | 43354 | 43034 | 42714 | 42506 | 42293 |
| 2б. Розвиток сільської місцевості | 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 |
| Видатки всього: | 120688 | 133560 | 138700 | 143140 | 146670 | 150200 | 154315 | 158450 |

Джерело: [7]

- екологічно доцільне заліснення та консервація сільськогосподарських земель. Збереження сільських ландшафтів, флори та фауни, зелених насаджень;
 - виділення цільових субсидій на депресивні зони. Надання фінансової підтримки районам, які мають від природи менш вигідні умови для розвитку;
 - розширення програм підтримки сільського розвитку, диверсифікації доходів у сільській місцевості за рахунок кооперації, поліпшення якості аграрної продукції та її маркетингу.

Можна спостерігати якісні зміни у політиці САП, які простежуються на зміщенні акцентів. Разом з тим відбуваються зміни і у фінансуванні САП.

Таблиця 3
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» (спільна організація ринків) | 312,74 | 277,85 |
| «Стовп 2» (збереження ландшафтів та навколишнього середовища) | 95,58 | 84,94 |
| Разом | 408,31 | 362,7 |

Джерело: [5]

ЄС було запропоновано, щоб у номінальному вираженні, обсяги фінансування обох «стовпів» САП були застабілізовані на рівні 2013 р.

З 2014 САП вказує на важливість екології, на важливість збереження первинних сільських ландшафтів, на важливість підвищення рівня життя людей, які проживають у сільській місцевості, не забуваючи при цьому про необхідність збереження конкурентоспроможності сільгосппродукції за рахунок інвестицій у освіту та інноваційну діяльність.

Пріоритети САП для країн Європейського Союзу являються важливими орієнтирами для України. Розумна, сучасна аграрна політика забезпечила збалансованість сільського господарства та його подальший розвиток.

В Україні було прийнято Стратегію розвитку аграрного сектору на період до 2020 року (розпорядження КМ України від 17 жовтня 2013 року №806). Головна місія стратегії – стабільне забезпечення населення країни якісними і доступними харчовими

продуктами та активній участі у вирішенні світової проблеми голоду. Дана стратегія передбачає основні напрямки:

- продовольча безпека, як основна базова функція аграрного сектору;
- раціональне використання природних ресурсів;
- підвищення конкурентоспроможності сільгоспвиробників;
- дерегуляція господарської діяльності;
- формування довгострокової мотивації (удосконалення фіскальної та податкової політики);

- удосконалення земельних відносин;

Аналізуючи САП ЄС та Стратегію розвитку аграрного сектору України можна визначити, що основні положення стратегії узгоджуються з програмним періодом САП 2014-2020рр., а саме:

- сприяння диверсифікації зайнятості в сільській місцевості;
- збереження екосистем, раціональне використання природних ресурсів;
- впровадження інноваційної діяльності у сільській місцевості;
- підвищення конкурентоспроможності фермерів;
- створення неурядових організацій, робота яких буде направлена на захист прав сільгоспвиробників.

Формуючи власну стратегію розвитку аграрного сектору, уряду України необхідно опиратися на наступні ключові реформи:

- подолання корупції;
- розвиток сільських територій;
- зрошення та підтримка ландшафтів;
- сприяння розвитку органічного агровиробництва;
- посилення контролю за безпечністю та якістю харчової продукції;
- гармонізація вітчизняних стандартів з європейськими;
- спрощення процедури отримання сертифікатів якості;
- сприяння посиленню експортного потенціалу вітчизняних агровиробників;
- надання дешевих кредитів аграріям;
- можливість страхування сільськогосподарських ризиків;
- створення державних лізингових компаній, які надаватимуть обладнання для агровиробників на зручних умовах;
- підтримка державою експорту сільськогосподарських виробників;
- дотації та субвенції для галузей та виробників, які потребують цього;
- припинення лобіювання інтересів великих гравців на ринку.

В агрополітиці України сьогодні простежуються заходи, які направлені на боротьбу з проблемами низького агровиробництва. Досвід САП – це можливість для України на чужих помилках, роблячи відповідні висновки, впроваджувати ефективні зміни та застосовувати якісні реформи для покращення стану аграрного сектора економіки.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Зважаючи на вищезазначене, можна дійти висновку, що досить довгий етап становлення та розвитку САП, який розпочався ще у 1956 році та триває до тепер, дає можливість аналізувати усі успішні та неуспішні реформи.

Ставлячи перед собою бажання приєднатися до ЄС, Україні потрібно адаптувати власну політику, зокрема і аграрну до європейських стандартів. Аграрна політика САП постійно змінюється. На це впливають не лише внутрішні процеси у ЄС, а й вимоги зовнішнього середовища: зростання конкуренції, підвищена увага до захисту навколишнього середовища, безпека харчових продуктів, продовольча безпека. Україні необхідно орієнтуватися на нову політику САП 2014-2020 рр., яка позбулася ряду неефективних реформ та на власному досвіді зробила безліч помилок. Відсутність

конкурентних стимулів для сільгоспвиробників, підрив фінансової стійкості, торговельні конфлікти на міжнародній арені – малий перелік помилок, які мали місце у САП. Нам потрібно зрозуміти напрямок руху нової політики САП і робити розумні та адекватні кроки на шляху до зближення з ЄС та реформуванням власного аграрного сектору.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Вінська О.Й. Особливості сучасного стану реалізації Спільної Аграрної Політики Європейського Союзу / О. Й. Вінська // Екон. Простір. – 2010. - №40. – С. 5-19.
2. Горюнова Є. О. Євроінтеграція: навч. посіб./ Є.О. Горюнова. – К.: Академвидав, 2013. – 224с.
3. Еволюція Спільної Аграрної Політики ЄС: наслідки для України // Інститут Економічних досліджень та Політичних консультацій. Німецька консультативна група при Уряді України. – Режим доступу: <http://ier.kiev.ua>
4. 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.
5. Overview of CAP Reform 2014-2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf
6. The history of the CAP [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/index_en.htm
7. Munch J. 2005: Financing the CAP. The power point presentation to the University of Gottingen's students during the visit to the European Commission, Brussels, February 2005