

Модернізація аграрної політики ЄС

ВІКТОР ЧУЖИКОВ, ОКСАНА ВІНСЬКА*

АНОТАЦІЯ. досліджено сучасні інструменти та механізми регулювання САП, визначено позиції різних європейських організацій щодо майбутніх змін і виявлено рушійні чинники подальшої трансформації САП.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: спільна аграрна політика, розвиток сільської місцевості, наднаціональні фонди, реформування САП

Вступ

Спільна аграрна політика (САП) є однією з найдавніших секторальних політик Європейського Союзу, характерною рисою якої став її наднаціональний характер, відтак, успішна реалізація цілей і завдань САП стала необхідною передумовою розвитку континентального інтеграційного процесу. Її постійне реформування, насамперед у три останні десятиріччя, сприяло своєчасній адаптації аграрного сектору Союзу до нових викликів глобалізації та посиленню ролі спільних інституцій у вирішенні проблем ЄС. САП на сучасному етапі являє собою багатофункціональну політику, що сприяє поступовому пристосуванню європейських фермерів до ринкових умов, гарантує їм прийнятний рівень доходів, забезпечує життєздатність сільських територій і сприяє використанню тих виробничих методів, які не завдають значної шкоди довкіллю.

Не зважаючи на те, що першочергові цілі САП залишилися незмінними упродовж півстоліття, їх значущість і пріоритетність тим не менш не зазнала суттєво змін, адже очевидним став поступ ЄС від адміністрування цін на аграрні товари до підтримки доходів фермерів і розвитку сільської території. Саме тому, надзвичайно актуальним є визначення основних напрямків подальшої трансформації САП ЄС, яка сприятиме вирішенню актуальних питань забезпечення стабільності на внутрішніх аграрних ринках, справедливого та раціонального розподілу фінансової допомоги між фермерськими господарствами та збереження сільських ландшафтів ЄС.

* **Чужиков В.І.** — д-р екон. наук, професор кафедри європейської інтеграції ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

Вінська О.Й. — канд. екон. наук, кафедра європейської інтеграції ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

Вплив спільної аграрної політики ЄС на європейську економіку вивчається багатьма вченими, зокрема Р. Акрілом¹, М.Артісом та Ф. Ніксоном², А. Ж. Гріром³, Н. Мусисом⁴ основні публікації яких спрямовані на дослідження етапів трансформації системної підтримки сільського господарства. Натомість інші науковці: Г.Х. Хуленброк, В. Вербеке, Л. Лоуерс⁵ та М. Кардвел⁶ концентрують свої зусилля на виявленні впливу реконструкції сільської місцевості в рамках САП, будучи глибоко переконаними у тому, що саме його розвиток може вплинути на характер динамічного розвитку сільського господарства ЄС. З огляду на це надзвичайно важливого значення набуває дослідження особливостей сучасної модернізації аграрної політики ЄС, її характерних рис і механізмів підтримки сільського господарства.

Спільна аграрна політика ЄС являє собою єдину для всіх держав-членів систему наднаціоналізованих заходів в аграрному секторі Спільноти, яка спрямована на створення необхідних умов для формування і розвитку багатофункціонального, стійкого та конкурентоспроможного сільськогосподарського виробництва у межах інтеграційного угруповання. Головні цілі САП, що були закріплені у статті 39 Римського Договору 1957 року, залишаються незмінними вже протягом більш ніж п'ятдесяти років і орієнтовані на підвищення продуктивності аграрного сектора шляхом сприяння технічному прогресу, забезпечення раціонального розвитку сільськогосподарського виробництва та оптимального використання факторів виробництва. Друга ж частина цілей носить соціальне наповнення, адже орієнтована на забезпечення прийнятної рівня життя для тих, що працюють у сільському господарстві і орієнтовані на

¹ Ackrill R. The Common Agricultural Policy [Text]/ Robert Ackrill.- University Association for Contemporary European Studies. Continuum International Publishing group, 2000.- 244p.

² Artis M., Nixon F. The Economics of European Union: Policy and Analysis. Forth Edition[Text]/ Mike Artis, Frederick Nixon.- Oxford University Press.- 2007.- 436p.

³ Greer A. J.Agricultural policy in Europe [Text]/ Alan J. Greer.- University of Manchester. European Policy Research Unit. Manchester University Press.- 2005.- 238p.

⁴ Moussis N. Access to European Union: law, economics, policies [Text]/ Nicholas Moussis .- European Study Service.- 2008. -557p.

⁵ Huylenbroeck G., Verbeke W., Lauwers L. Role of institutions in rural policies and agricultural markets [Text]/ Guido van Huylenbroeck, Wim Verbeke, Ludwig Lauwers.- Emerald Group Publishing.- 2004.- 461 p.

⁶ Cardwell M. The European model of agriculture[Text]/ Michael Cardwell.- Oxford University Press.- 2004.- 447p.

збільшення їх доходів; стабілізацію ринків агропродовольчої продукції, захист виробників і споживачів від впливу зовнішніх факторів; гарантування забезпечення населення країн-членів Співтовариства якісним продовольством за рахунок власного виробництва продукції, а також, що дуже важливо, забезпечення населення країн-учасниць продовольчою продукцією за доступними цінами¹.

Основоположні принципи САП, що були закріплені у 1958 році на конференції у Стреса (Stresa Conference) ще й досі не переглянуті і зводяться до наступного: визначення характеру ринкової єдності (market unity), що передбачає вільну торгівлю сільськогосподарськими товарами між країнами-учасниками договору та встановлення єдиних цін на аграрну продукцію; надання переваги продукції, яка вироблена в країнах Співтовариства перед імпортною (community preference), таким чином спільний ринок захищають від дешевого імпорту та коливання цін на аграрну продукцію на світових ринках. Задля цього вводяться ставки мита на імпортну продукцію, які збільшують її вартість до рівня внутрішніх цін; фінансову солідарність (financial solidarity), що передбачає спільну відповідальність усіх держав-членів за фінансові наслідки САП у процесі субсидування аграрного сектору з фондів ЄС².

У фінансовій перспективі 2007–2013 рр. реалізація програмних цілей САП змінюється через ряд взаємопов'язаних інструментів, які згруповані у два основні стовпи (pillars): перший стовп містить інструменти, що забезпечують функціонування спільного внутрішнього ринку та пряму підтримку фермерським господарствам, натомість другий – орієнтований на розвиток сільської місцевості (рис. 1).

¹ Ackrill R. The Common Agricultural Policy [Text]/ Robert Ackrill.- University Association for Contemporary European Studies. Continuum International Publishing group, 2000.- 33p.

² Moussis N. Access to European Union: law, economics, policies [Text]/ Nicholas Moussis.- European Study Service.- 2008. — 438-439p.

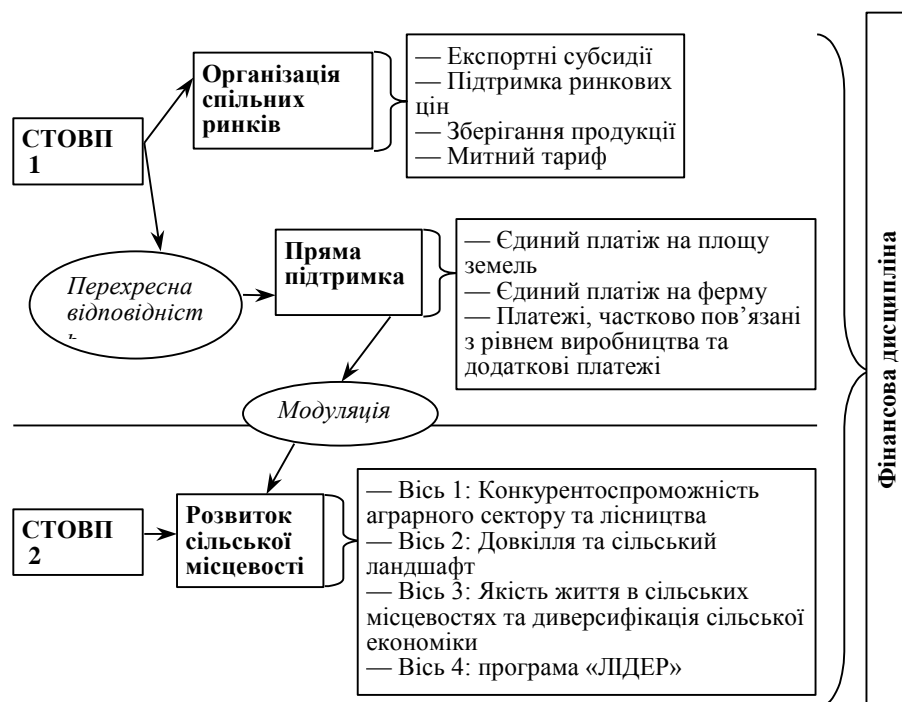


Рис. 1. Взаємозв'язок стовпів САП

Джерело: авторське трактування

Створення спільного внутрішнього ринку включає підтримку цін, що забезпечується через Організацію спільних ринків, яка організаційно оформилась відповідно до дії Постанови Ради ЄС № 1234/2007¹. Згаданий вище документ також забезпечує правову та організаційну основу для здійснення торгівлі з третіми країнами та правил щодо конкуренції. Так, у рамках регулювання внутрішнього ринку, ЄС здійснює інтервенції на ринках аграрних товарів (зернових, рису, цукру, яловичини та телятини, молока, масла, сухого молока та свинини) відповідно до визначених інтервенційних цін, періоду закупок і максимальних квот. Подальший збут продукції з інтервенційних резервів здійснюється таким чином, щоб гарантувати стабільність цін на ринку, але й водночас рівний доступ для покупців. Для таких продуктів, як вершки, сири, оливкова олія, заморожене м'ясо великої рогатої худоби,

¹ Official Journal of the European Union: Council Regulation № 1234/2007

баранина тощо передбачено можливість оплачуваного приватного зберігання. Крім того, для молока та цукру фіксуються національні квоти, які країни-члени розподіляють між своїми виробниками, а у разі їх перевищення держави сплачують штраф. Торгівля з третіми країнами регулюється Європейською Комісією, яка управляє Спільним митним тарифом Союзу, імпортними квотами та преференційними договорами, а, у випадку необхідності, вона уповноважена застосовувати захисні заходи та затверджувати додаткові мита. Комісія також регулює експорт товарів з ЄС шляхом видачі експортних ліцензій, встановлення експортних квот і надання експортних субсидій, які покривають різницю між світовими цінами та цінами внутрішнього ринку.

Пряма підтримка є другою секцією першого стовпа САП. При цьому слід зазначити, що прямі дотації були запроваджені у Спільноті відповідно до реформ Мак Шеррі 1992 року, як компенсація за зниження інтервенційних цін. Проте згідно реформи 2000 року такі платежі стали надаватися лише за умов «перехресної відповідності» (cross-compliance), яка передбачала дотримання фермерами екологічних стандартів і носила добровільний характер. Тим не менше, вже згідно реформи 2003 року «перехресна відповідність» стала обов'язковою вимогою для отримання будь-якого виду прямих платежів. Більше того, екологічні стандарти були доповнені умовами щодо охорони здоров'я тварин і рослин, стандартами утримання тварин і підтримання землі у належному стані, що врешті-решт значно посилило відповідальність аграріїв. З цього випливає, що саме на країни-члени покладається обов'язок за «перехресну відповідність», єдиним варіантом застосування котрої є моніторинг, що здійснюється через Інтегровану систему управління та контролю за прямими платежами та інші агенції, що слідкують за громадським здоров'ям і фіто-санітарною безпекою, й гарантують належну координацію між цими контролюючими органами. Більше того, держави провадять перевірки як мінімум 1 % фермерських господарств щорічно та управляють Системами консультаційних послуг фермерам¹.

¹ Official Journal of the European Union: Council Regulation № 1782/2003

Наразі прямі дотації надаються переважно у формі Єдиного платежу на ферму (Single Farm Payment – SFP), Єдиного платежу на площу землі (Single Area Payment – SAP). Також існують виплати, які частково пов'язані з рівнем виробництва та додаткові платежі. Єдиний платіж на ферму був запроваджений у 2005 році і передбачав отримання фермерським господарством консолідованого платежу, що складався з субсидій у галузях рослинництва та тваринництва, які йому надавалися у базовому періоді (переважно у 2004 році). Було вирішено, що цей платіж не варто змінювати й у майбутньому, адже задля його отримання не потрібно виробляти певний обсяг продукції, а лише дотримуватися вимог «перехресної відповідності»¹. Основною перевагою такого платежу є його повна відокремленість від рівня виробництва, що гарантує певний дохід фермерам, проте надає їм свободу своєчасно реагувати на ринковий попит. Крім того, вимога «перехресної відповідності» максимально сприяє розвиткові моделі сталого сільського господарства, а його консолідованість зменшує адміністративні видатки на застосування субсидій і спрощує бюрократичні процедури для фермерів. Важливим елементом є також те, що цей платіж повністю підпадає під дію так званої «зеленої скриньки» підтримки аграрного сектору в рамках СOT, що значно посилює позиції ЄС на торговельних переговорах.

Єдиний платіж на площу землі був запропонований для нових країн – членів ЄС, 10 з яких (крім Словенії та Мальти) приєдналися до нього. Він являє собою дотацію у вигляді платежу на гектар оброблюваних сільськогосподарських угідь. Цей платіж є перехідним і має з часом бути переведеним у SFP. При цьому його розмір є незмінним і розраховується шляхом ділення всієї доступної для країни допомоги аграрному сектору на площу оброблюваних земель, які підпадають під програму SAP. Вимогою для фермерів є утримання земель у належному стані та дотримання відповідних екологічних стандартів, а також постійне утримання пасовищ і заборона їх переведення в рілля².

¹ Artis M., Nixon F. The Economics of European Union: Policy and Analysis. Forth Edition [Text]/ Mike Artis, Frederick Nixon. — Oxford University Press. — 2007. — 98 p.

² Ivan J. CAP: Direct Support Schemes. [Text]/ Jozsef Ivan. — DG Agriculture and Rural development. European Commission. — 2005. — 33–35p.

Одним з важливих положень реформи 2003 року було запровадження обов'язкової «модуляції» платежів, яка передбачає поступове скорочення прямих платежів для фермерів, які отримують понад 5000 євро, та спрямування цих коштів на розвиток сільської місцевості, що природним чином пов'язує між собою два стовпи САП. Слід зазначити, що «модуляція» існувала ще з 2000 року, проте мала добровільний характер. Відтак, з 2005 року обсяг «модуляції» встановлювався на рівні не менше 3 %, збільшувався до 4 % у 2006 року і має досягти не менше 5 % на період 2007-2013 років. Вочевидь, що від цього процесу мали постраждати насамперед великі ферми, натомість дрібні фермери не зазнали такого фінансового утиску. Так, у Греції 71 % платежів фермерам не підпадали під схему «модуляції», у Ірландії таких ферм налічувалось – 40 %, у Нідерландах – 35 %, 22 % – у Франції і лише 16 % – у Сполученому Королівстві, що було найнижчим показником серед країн ЄС-15¹. На думку Р. Хенке та Р. Сардоне «модуляція» стала першою спробою Європейської Комісії досягти балансу між новими суспільними функціями сільського господарства в рамках його багатofункціональності та аграрним лобі, яке вимагало гарантувати підтримку сільському господарству. Ось чому досягнутий компроміс полягав у тому, щоб частково відкласти корегування несправедливого застосування прямої підтримки між країнами та фермами, що дозволило внести необхідні зміни до розподілу фінансових ресурсів між стовпами САП².

Другий стовп САП представлений системою розвитку сільської місцевості, запровадження якої було одним з центральних положень реформи «Порядок денний 2000». Відповідно до цього документу було задекларовано, що спільна політика Спільноти щодо цього напрямку має супроводжувати та доповнювати інші інструменти САП. Ось чому саме цей, другий стовп є визначальним у створенні багатofункціональної моделі сільського господарства ЄС, а відтак він став основним механізмом досягнення соціальних, економічних та екологічних ці-

¹ Greer A. J. *Agricultural policy in Europe* [Text]/ Alan J. Greer.- University of Manchester. European Policy Research Unit. Manchester University Press.- 2005.- 143p.

² Huylenbroeck G., Verbeke W., Lauwers L. *Role of institutions in rural policies and agricultural markets* [Text]/ Guido van Huylenbroeck, Wim Verbeke, Ludwig Lauwers.- Emerald Group Publishing.- 2004. — 95-96 p.

лей у сільських місцевостях, сприяючи реструктуризації аграрного сектору в цілому¹. Наразі, програма розвитку сільської місцевості здійснюється через імплементацію національних стратегічних планів, що містять пакет заходів згрупованих у чотири вісі (axis) та мають єдиний інструмент фінансування – Фонд розвитку сільських територій (рис. 2).



Рис. 2. Схема політики розвитку сільських територій на період 2007–2013 рр.²

Перша вісь містить заходи, що покращують конкурентоспроможність сектору сільського господарства та лісництва і включає допомогу щодо сприяння поширенню знань і покращення людського потенціалу, реструктуризацію та розвиток фізичного потенціалу, покращення якості виробництва та продуктів, тимчасові заходи для нових країн-членів. Друга вісь містить заходи щодо покращення довкілля та сільських ландшафтів, а третя – заходи, що покращують якість життя на сільських територіях та диверсифікацію сільської економіки, яка включає допомогу щодо розширення тих секторів, що не пов'язані з сільським господарством, покращення якості життя у сільських територіях з фокусом на відновленні та розвитку сіл, збереженні та найкращому використанні сільської спадщини, набуття навичок і діяльності в напрямку розробки і впровадження локальних стратегій розвитку. В свою чергу,

¹ Cardwell M. The European model of agriculture[Text]/ Michael Cardwell. — Oxford University Press. — 2004. — 175–176 p.

² The CAP in perspective: from market intervention to police innovation/Agricultural Policy Perspectives Briefs.- December 2009. [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/app-briefs/01_en.pdf

четверта вісь містить заходи в рамках програми «Лідер» – локальні стратегії розвитку, проекти міжтериторіальної співпраці [11].

Слід зазначити, що одним з основних елементів САП є фінансова дисципліна, якої мають обов'язково дотримуватися всі держави-члени, відтак саме з цих міркувань було створено два фонди: Європейський фонд гарантій сільському господарству (The European Agricultural Guarantee Fund- EAGF) для надання коштів за першим стовпом САП та Європейський фонд сільського розвитку (European Agricultural Fund for Rural Development- EAFRD) для забезпечення заходів у рамках другого стовпа. Слід зазначити, що протягом фінансової перспективи 2007-2013 рр. ЄС планує перерозподілити понад 409 млрд євро (табл. 1).

Таблиця 3

ОБСЯГ ВИДАТКІВ НА САП НА 2007–2013 РР., МЛН ЄВРО

Рік	EAGF	EAFRD	Загальний обсяг фінансування
2007	44753	10873,88	55626,9
2008	44592	13274,84	57866,8
2009	44886,64	13973,66	58860,3
2010	44744,99	14368,34	59113,3
2011	44489,19	14385,61	58874,8
2012	44736,79	14562,52	59299,3
2013	44969,59	14758,32	59727,9
Разом	313172,2	96197,17	409369

Джерело: [15; 16]

Зважаючи на вимогу громадськості щодо прозорості витрат коштів бюджету ЄС, було прийняту Постанову Ради № 259/2008, яка зобов'язує країни-члени щорічно до 30 квітня публікувати інформацію щодо отримувачів грошей з EAGF та EAFRD, включаючи персональну інформацію щодо кожного бенефіціара та розмір отриманого ним платежа¹.

¹ Official Journal of the European Union: Council Regulation № 259/2008

Очевидно, що рівень, напрями та джерела видатків на САП мають трансформуватися після прийняття нової фінансової перспективи. Рівень прямого фінансування фермерських господарств буде надалі знижуватися, натомість вивільненні кошти спрямовуватимуться на розвиток сільської місцевості. За таких умов посилення прихованого протекціонізму в ЄС, стає очевидним. Відтак неважко спрогнозувати, що на трансформацію системи допомоги аграрному сектору будуть значною мірою впливати неурядові організації, які останнім часом активно критикують САП. Різниця у поглядах зацікавлених сторін, а також посилення впливу мультинаціональних компаній через монополізацію суміжних галузей, породжує різноманітність думок щодо вироблення чіткої та сталої позиції Спільноти з приводу майбутнього цієї наднаціональної політики (табл. 2).

Таблиця 2

ПОЗИЦІЇ РІЗНИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ЩОДО МАЙБУТНЬОГО САП

Зацікавлена сторона	Коротка характеристика позиції
Неурядові екологічні організації	Значне збільшення бюджету вісі 2 розвитку сільської місцевості; впровадження ринку для екологічних/суспільних послуг
Неурядові організації аграрних виробників	Збереження існуючих інструментів САП; сприйняття прив'язання субсидій до суспільних послуг, що надаються фермерами
Організації захисту прав споживачів	Повна прозорість процесу виробництва аграрних товарів
Неурядові організації захисту прав тварин	Запровадження високих стандартів щодо умов утримання тварин
Неурядові організації, що переймаються проблемами розвитку відсталих країн	Відміна інструментів підтримки ринку в ЄС, що викривляють світові ринки, зокрема експортних субсидій
Мультинаціональні компанії у галузі виробництва продуктів харчування	Лібералізація та усунення обмежень щодо торгівлі аграрними та харчовими продуктами
Європейська Комісія	Зменшення видатків на Єдиний платіж на ферму, посилення ринкової орієнтації фермерів

Джерело: складено на основі [9, с. 2]

Неурядові екологічні організації критикують САП за її негативний вплив на довкілля. Вони незадоволені тим, що в ЄС ще й досі існують субсидії на вирощування енергетичних рослин, що негативно впливають на стан оточуючого середовища. Крім того, екологічні організації виступають проти проектів розвитку сільської місцевості, що змінюють ландшафти та знижують біорізноманіття. На їхню думку, сталий розвиток залишається поки що декларативним додатком до САП, адже обсяги видатків на екологічні заходи (2 вісь розвитку сільської місцевості) через модуляцію прямих платежів є недостатніми і лише компенсують втрату доходів фермерам від зниження цінової підтримки. Основною метою екологічних організацій є впровадження ринку екологічних послуг, які б надавали фермерам могли отримувати адекватну плату за суспільні блага, які вони створюють у результаті своєї діяльності.

Неурядові організації аграрних виробників не погоджуються зі скасуванням традиційних інструментів САП щодо регулювання ринку на користь лібералізаційних методів, адже це несе потенційні загрози значній кількості фермерів, які можуть стати неконкурентоспроможними. Вони люблять заходи, що спрямовані на збереження рівня видатків на САП і допомоги аграріям, але погоджуються з тим, що їх надходження слід ув'язувати зі створенням суспільних благ, які виробляються фермерами. У збільшенні модуляції й, відповідно, бюджету сільського розвитку, неурядові організації аграрних виробників вбачають лише посилення бюрократизації.

Організації захисту прав споживачів у цілому підтримують лібералізацію торгівлі аграрною продукцією, адже цей процес сприятиме зниженню цін для споживачів. Основним пріоритетом розвитку аграрного сектору вони вважають повну прозорість процесу виробництва сільськогосподарської продукції, що гарантуватиме високі стандарти якості та безпеки споживання продукції харчування.

Неурядові організації захисту прав тварин відстоюють ідею підвищення стандартів щодо умов утримання «добробуту тварин». Неважко передбачити, що саме ця ідея щодо кваліфікованого доступу на ринок аграрної продукції ЄС буде активно ними підтримуватись у подальшому. Втім вже зараз деякі активісти цих організа-

цій виступають за повне згортання тваринницького сектору в ЄС.

Неурядові організації, що переймаються проблемами розвитку відсталих країн дуже критично ставляться до таких інструментів підтримки аграрного ринку в ЄС, як експортні субсидії. Демпінгування з боку ЄС цін на світових аграрних ринках розглядається ними, як загроза для розвитку фермерства у країнах, що розвиваються. Тим не менше, глобальна лібералізація сектору сільського господарства матиме й численні негативні наслідки для багатьох найменш розвинутих країн, які є нетто-імпортерами продуктів харчування, адже зростання світових цін на базові аграрні товари за таких умов стане неминучим.

Мультинаціональні компанії у галузі виробництва продуктів харчування виступають за повну лібералізацію торгівлі аграрними товарами, адже усунення імпортерних обмежень надасть їм змогу використовувати дешеву іноземну сировину і таким чином знижувати собівартість продукції, що сприятиме зростанню прибутків.

Європейська Комісія виступає за подальшу реформу Єдиного платежу на ферму, насамперед у контексті бюджетних витрат, адже протягом переговорів щодо фінансової перспективи 2007-2013 рр. було досягнуто згоди щодо зменшення бюджетних витрат після 2013 року. Крім того, Комісія постійно наголошує на подальшій лібералізації ринкових інструментів, яскравим прикладом чого може вважатися скасована програма виведення землі з обороту, а вже у 2015 році запланована повна відміна молочних квот. Це свідчить про те, що поступовий відхід від підтримки доходів до підтримки розвитку сільської місцевості є принциповою позицією інституцій ЄС.

Зважаючи на те, що світ змінюється досить швидко, САП перебуває під постійним тиском нових факторів, що вимагають подальшого реформування аграрного сектору ЄС (табл. 3).

Таблиця 3

**РУШІЙНІ ЧИННИКИ, ЩО СПРИЯЮТЬ
РЕФОРМУВАННЮ САП НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ**

Чинник	Реакція ЄС
--------	------------

Зростання попиту на продукти харчування у світі	Прагнення забезпечити поставки продуктів харчування та гарантувати гідні доходи фермерам
Зростання тиску на природні ресурси та ландшафти	Посилення екологічної складової умов перехресної відповідності
Зростання потреби у біопаливі	Відміна програми виведення земель обороту
Посилення лібералізації світової торгівлі аграрними продуктами	Відстоювання позиції щодо кваліфікованого доступу на ринок ЄС у рамках СОТ
Посилення впливу мультинаціональних компаній на харчову галузь	Посилення контролю за походженням продуктів харчування
Посилення проблеми ожиріння населення	Запровадження інформаційних програм щодо здорового харчування
Посилення екологічних загроз у зв'язку із глобальною зміною клімату	Збільшення фінансового стимулювання фермерів, що проводять екологічні заходи
Посилення громадської свідомості щодо умов утримання тварин	Посилення складової щодо утримання тварин в умовах перехресної відповідності
Посилення проблем в управлінні САП	Подальше спрощення регулювання, передача деяких аспектів управління на місцевий рівень

Джерело: складено на основі [9, с. 3-6]

Глобальний попит на продукти харчування зростає значно швидшими темпами ніж їх пропозиція. Хоча ще й досі існує потенційна можливість збільшення продуктивності на гектар аграрних угідь і культивуванні додаткових угідь без значної шкоди довкіллю, проте це значно нівелюється наступними факторами:

– зростанням чисельності населення планети. За прогнозами демографів до 2050 року очікується його збільшення до 9,4 млрд осіб;

– зміною споживацьких потреб, які надають все більшу перевагу продуктам тваринництва, а не рослинництва;

– втратою фермерських земель через урбанізацію, що призводить до ерозії, засолення та запустіння земель.

Зважаючи на те, що за прогнозами економістів задоволення глобального попиту у 2030 році потребуватиме збільшення виробництва продуктів рослинництва

на 50 % та зростання виробництва продукції тваринництва на 85 % відповідно, це може призвести до значних негативних економічних, соціальних та екологічних наслідків. Так, ціни на продукти харчування суттєво зростуть і стануть більш нестабільними, що сприятиме збільшенню доходів фермерів, які працюють у сфері рослинництва, проте такі зміни негативно відіб'ються на вартості кормів, що використовуються для сектору тваринництва та кінцевих цінах для споживачів продуктів харчування. Це може спровокувати подальше загострення проблеми продуктової безпеки, адже у 2009 році вже близько 963 млн осіб у світі щоденно недоїдали і їх кількість й у подальшому буде лише зростати¹. Відтак, можна очікувати від багатих країн – імпортерів продуктів харчування активних заходів щодо посилення своєї продуктової безпеки навіть шляхом підриву позицій найменш розвинутих країн світу, що може стати елементом новітньої геополітики. Наразі ЄС експортує аграрну продукцію за ринковими цінами, адже після довгих років створення надлишків виробництва наявні запаси відтепер уже можна розпродати за доволі високими цінами. На нашу думку, рішення ЄС щодо скасування програми виведення землі з обороту було продиктовано саме тим, що запаси зернових у інтервенційних резервах союзу досягли історичного мінімуму². Тим не менше, така ситуація може підірвати продуктову безпеку ЄС і негативно вплинути на доходи фермерів, що є одними з основоположних принципів САП.

Зростання світових цін на аграрні продукти, становило 36 % у першому півріччі 2011 року порівняно з аналогічним періодом 2010 року, серед яких найпомітнішим стало збільшення цін на кукурудзу (74 %), пшеницю (69 %), сою (36 %), цукор (21 %) ³, їх значні коливання та більш сильна конкуренція через лібералізацію світових ринків, змусить європейських фермерів перейти до інтенсифікації та раціоналізації виробництва аграрних товарів. Звісно, це негативно вплине на сільські ландшафти та вимагатиме суттєвого

¹ International Trade Union Confederation Report, 2009. A recipe for hunger: How the World is failing on Food. Electronic resource, available at: http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/food_crisis_EN.pdf

² Official Journal of the European Union: Council Regulation (EC) No 72/2009

³ The World Bank. Food Price Watch. Electronic resource available at: http://www.worldbank.org/foodcrisis/foodpricewatch/april_2011.html

розширення посівних угідь. Інтенсифікація виробництва призведе до посилення негативного впливу на довкілля, наприклад, ерозії ґрунтів, надмірного використання водних ресурсів, збільшення викидів пестицидів і гербіцидів. Інтенсифікація в тваринницькій галузі призведе до зростання обсягів викидів парникових газів (метану, окису азоту, двоокису вуглецю) через надмірне зростання поголів'я. Звісно, що така насильницька експлуатація угідь зумовить зміну природних ландшафтів.

Зростання потреби у біопаливі в ЄС з метою посилення енергетичної безпеки та зменшення залежності від видобувних енергетичних ресурсів призводить до того, що все більше земель залучатимуться до вирощування енергетичних рослин (соняшнику, рапсу тощо), а це негативно вплине на стан довкілля, зменшить біорізноманіття, а відтак приведе до негативної трансформації природних ландшафтів. Відтак, рішення ЄС щодо збільшення частки біопалива у структурі енергетики до мінімуму у 10 % у кожній країні-члені до 2020 року лише посилить несприятливі екологічні наслідки¹.

Землі, виведені з обороту раніше, залучатимуться до обробітку, але не для вирощування сільськогосподарських рослин, що є сировиною для харчової промисловості, а для продукування енергетичних рослин, що може підірвати продуктову безпеку союзу в майбутньому.

Посилення лібералізації світової торгівлі аграрними продуктами призведе до значної конкуренції з боку дешевих іноземних сільськогосподарських товарів для фермерів ЄС. Для того, щоб не порушувати правила СОТ, союзу доведеться відмовитися від таких інструментів регулювання аграрного ринку, як експортні субсидії та високі імпорتنі тарифи. Разом з тим, вимоги до європейських фермерів (щодо підтримання ландшафтів, збереження біорізноманіття, забезпечення добробуту тварин) є значно вищими за ті, з якими стикаються іноземні виробники, що ставить їх у менш вигідне положення й, відповідно, знижує їх конкурентоспроможність. Відтак, ЄС має відстоювати позицію щодо кваліфікованого доступу на внутрішній ринок,

¹ Official Journal of the European Union: Directive 2009/28/EC

вимагаючи від іноземних виробників слідувати таким саме стандартам та вимогам, яким мають відповідати європейські фермери.

Посилення впливу мультинаціональних компаній на харчову галузь, їх домінування на ринках та у продуктових мережах, а також глобалізація сектору виробництва кінцевої харчової продукції, призводить до порушення конкурентних умов й знижує можливість САП впливати на всі стадії виробництва. Відповідно, підтримується один з основних пріоритетів цієї політики – гарантування виробництва безпечних харчів для європейських споживачів. Щоб знівелювати такий негативний вплив, слід посилити прозорість процесу виробництва продуктів харчування, передбачивши при цьому можливість відслідковування кожної його стадії та надання повної інформації споживачам щодо походження складових кінцевого продукту через жорсткіші вимоги до маркування.

Загострення проблеми надмірної ваги населення, що викликане споживанням нездорової їжі та недостатнім рівнем фізичної активності, є серйозною загрозою для здоров'я громадян ЄС. Відтак, уряди країн-членів ЄС і головні менеджери сектору виробництва продуктів харчування постійно опікуються якістю харчів. З огляду на те, що ця проблема набула загальноєвропейського характеру, в рамках САП необхідно приділяти більше уваги пропаганді споживання здорової, екологічно чистої, достатньо поживної їжі, виробленої в ЄС. Наразі в Сполученому Королівстві успішно реалізовується програма заохочення використання саме місцевих продуктів харчування відповідно до сезону, пропагується купівля корисних та якісних овочів і фруктів з місцевих ферм на ринках, а не дешевих імпортованих в супермаркетах. Розширення цієї програми на мегарегіональному рівні значно посилює конкурентні переваги європейських фермерів.

Нарощування рівня уразливості довкілля, що зумовлене глобальною зміною клімату є також серйозним викликом для ЄС, адже порушення природних екосистем впливає й на агро-екосистеми. Тільки впродовж останніх років спостерігалось значне збільшення кількості повеней у центральних і північних регіонах ЄС, і той час, як південні частини потерпали від посух і пожеж, що негативно вплинуло на врожайність сільсько-

господарських культур, завдавши значні збитки фермерам. У деяких південних регіонах ЄС останнім часом відчувається нестача водних ресурсів, що суттєво знижує потенціал сільського господарства у цих місцевостях. Відтак, у рамках САП необхідно створити такі інструменти, які мали б забезпечити достатню фінансову підтримку задля стимулювання європейських фермерів до вироблення суспільних благ.

Посилення громадської свідомості щодо умов утримання тварин насамперед у північних країнах-членах вимагає від ЄС рішучих заходів у сфері захисту прав тварин. Відтак конче важливим завданням для Спільноти є знаходження балансу інтересів між представниками сфери тваринництва та вимогами прихильників етичного ставлення до худоби. Посилення вимог щодо перехресної відповідності разом з наявним фінансуванням, а також маркуванням і кваліфікованим доступом на ринок ЄС можуть наблизити об'єднану Європу до вирішення цієї проблеми.

Зростання міжкраїнових суперечностей САП пов'язане з надмірною централізацією цієї політики. Незважаючи на те, що субсидіарність є одним з основних принципів ЄС майже всі заходи, що скеровані на розвиток аграрного сектору ухвалюються як і раніше на наднаціональному рівні, а держави-члени повинні забезпечити відповідність національних інструментів з нормативними документами ЄС щодо надання підтримки на місцевому рівні. Значна бюрократизація всіх процедур, пов'язаних з наданням підтримки викликає невдоволення фермерів, а процес їх спрощення поки що залишається доволі повільним. Важливим є також постійні вимоги країн нетто-донорів щодо зменшення витрат на САП і спрямування їх на інші політики ЄС. Ключовою проблемою є той факт, що країни ядра ЄС та нові країни-члени мають різні пріоритети щодо цієї політики. Так, старі учасники інтеграційного угруповання вважають пріоритетом захист довкілля через інструменти САП, стале виробництво та умови утримання тварин адже частка зайнятих у сільському господарстві цих держав є досить низькою, більш того, жителі сільської місцевості лише частину своїх доходів отримують від своєї роботи в аграрному виробництві. Натомість, нові країни-члени зацікавлені насамперед у захисті сімейних ферм, розвитку сільської місцево-

сті та стабільності ринкових цін на аграрну продукцію. Відтак, недостатня поінформованість громадськості про важливість усіх заходів цієї політики через їх складність, фокусування політики переважно на підтримці доходів фермерів навіть у період високих ринкових цін на аграрні товари, зниження частки зайнятих у сільському господарстві посилюють тиск на органи ЄС з метою подальшого спрощення та прозорості процедур політики та передавання частини повноважень на місцевий рівень. На нашу думку, зі зміною САП, компліментарність у наданні фінансових коштів на дотації сільському господарству має посилитися, а це найбільшою мірою пов'язане з тим, що країни нетто-донори та інші зацікавлені сторони вважають доцільною фінансову солідарність лише у випадку надання фермерами суспільних благ загальноєвропейського значення.

Висновки

1. САП є однією з найважливіших наднаціональних політик ЄС, фінансування якої здійснюється зі спільних фондів Євросоюзу – EAGF та EFRD. Основними напрямками субсидування є організація континентальних ринків через запровадження цінового регулювання, а також прямої підтримки фермерів, обсяги якої у зв'язку з переходом до неоліберальної моделі постійно зменшуються.

2. Наявною тенденцією підтримки аграрного сектору ЄС є збільшення фінансування розвитку сільської місцевості, яка не може бути ідентифікована лише як складова регіональної політики, адже виступає потужним інструментом прихованого дотування сільськогосподарського сектору.

3. У зв'язку із прийняттям нової фінансової перспективи (2007) в ЄС варто очікувати подальшої трансформації структури, напрямів і джерел фінансування САП, зростання ваги екологічної компоненти цієї політики, зменшення прямих дотацій і, водночас зростання непрямої й прихованої підтримки. Посилюватиметься також увага до умов утримання тварин та якості й походження складових продуктів харчування, що споживаються. Невдоволенню провідних країн-донорів розподілом бюджету ЄС сприятиме зростанню

ваги субсидіарності та компліментарності в управлінні та фінансуванні цієї політики.

Література

1. Ackrill R. The Common Agricultural Policy [Text]/ Robert Ackrill.- University Association for Contemporary European Studies. Continuum International Publishing group, 2000.- 244 p.
2. Artis M., Nixson F. The Economics of European Union: Policy and Analysis. Forth Edition[Text]/ Mike Artis, Frederick Nixson. - Oxford Univesity Press.- 2007. - 436 p.
3. Cardwell M. The European model of agriculture[Text]/ Michael Cardwell. - Oxford University Press. - 2004. - 447 p.
4. Huylenbroeck G., Verbeke W., Lauwers L. Role of institutions in rural policies and agricultural markets [Text]/ Guido van Huylenbroeck, Wim Verbeke, Ludwig Lauwers.- Emerald Group Publishing. - 2004. - 461 p.
5. Greer A. J.Agricultural policy in Europe [Text]/ Alan J. Greer.- University of Manchester. European Policy Research Unit. Manchester University Press. - 2005. - 238 p.
6. International Trade Union Confederation Report, 2009. A recipe for hunger: How the World is failing on Food. Electronic resource, available at: http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/food_crisis_EN.pdf
7. Ivan J. CAP: Direct Support Schemes.[Text]/ Jozsef Ivan.-DG Agriculture and Rural development. European Commission. - 2005. - 31 p.
8. Moussis N. Aceso to European Union: law, economics, policies [Text]/ Nicholas Moussis . -European Study Service. - 2008. - 557 p.
9. Terwan P, Weijden W., Kuneman G., Schroder R. After the Common Agricultural Policy: towards an EU policy for sustainable food and rural development. Discussion paper. CLM Center for Aghriculture and Enviroment. 2008.
10. Official Journal of the European Union: Council Regulation № 1782/2003.
11. Official Journal of the European Union: Council Regulation № 1698/2005.
12. Official Journal of the European Union: Council Regulation № 1234/2007.
13. Official Journal of the European Union: Council Regulation № 259/2008.
14. Official Journal of the European Union: Directive 2009/28/EC.

15. Official Journal of the European Union: Commission Decision 2009/379/EC.

16. Official Journal of the European Union: Commission Decision 2009/373/EC.

17. Official Journal of the European Union: Council Regulation (EC) No 72/2009.

18. The CAP in perspective: from market intervention to police innovation/Agricultural Policy Perspectives Briefs.- December 2009. [Електронний ресурс] / Режим доступу:

http://ec.europa.eu/agriculture/publi/app-briefs/01_en.pdf

19. The World Bank. Food Price Watch. Electronic resource available at:
http://www.worldbank.org/foodcrisis/foodpricewatch/april_2011.html

Стаття надійшла до редакції 23.07.2011