

УДК 33843:631.115(4)

О.В.Корнійчук,
Національний університет біоресурсів і природокористування України,
м. Київ

МАЙБУТНІ ВАРІАНТИ ФІНАНСУВАННЯ СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА В МЕЖАХ ПЕРШОГО СТОВПА СПІЛЬНОЇ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС ПІСЛЯ 2013 РОКУ

Розглянуто і проаналізовано можливі майбутні зміни Спільної аграрної політики ЄС у розподілі платежів у межах Першого стовпа.

Рассмотрены и проанализированы возможные изменения Единой сельскохозяйственной политики ЕС в пределах Первого столба.

The article deals with the following issues: analysis of the possible future CAP changes in payments distribution patterns within the First Pillar.

Ключові слова: Спільна аграрна політика, платежі фермерам, напрями (стовпи) підтримки, структура САП, фінансування аграрного сектора.

Останніми роками стверджувалась думка, що докорінна зміна структури САП просто необхідна, включаючи поступове скорочення прямих платежів. А з огляду на те, що Україна все активніше заявляє про свої наміри щодо приєднання до ЄС, слід розуміти, що саме може очікувати нас в аграрній сфері за правилами ЄС.

Проблеми трансформації аграрного комплексу, а також можливості їх адаптації до європейського ринку знайшли висвітлення у працях О. Попової, О.Бородіної, С.Дем'яненка, С.Кваші, О.Луки, Л. Молдаван.

Мета дослідження – розглянути, яким чином кошти акумулювались у фондах країн-членів ЄС в минулому, і яким чином можна сформулювати критерії розподілу майбутніх платежів САП у межах Першого стовпа.

Сьогодні серед економістів існує два погляди щодо майбутньої структури САП. Перший підхід до САП в майбутньому – це незмінність двох основних стовпів (напрямків) підтримки сільського господарства в ЄС. Це було зроблено реформою «Медогляду», яка спочатку перемістила кошти до Другого стовпа, повторно реформувала Перший стовп (зменшивши субсидії, прив'язані до виробництва, і ринкові інтервенції та розширивши прямі платежі), а також сфокусувала Другий стовп на екологічних проблемах.

Альтернативний другий підхід – це досконале вивчення існуючої структури і встановлення нових пріоритетів бюджетних витрат. Сучасна структура САП є дещо нераціональною в деяких відношеннях, що дає привід почати з нуля для розробки майбутніх довгострокових аграрних реформ. Стовпи (напрями) частково переплітаються в політиці, яку вони окреслюють, також Другий стовп субсидує програми, які нічого не коштують для ЄС [1]. Крім того, Перший стовп, що повністю фінансується ЄС, є протиріччям принципу посилення фондів ЄС і підвищення дисципліни видатків через спільне фінансування. Радикальне реформування з більш ефективним використанням коштів у контексті нової структури САП може бути більш дієвим, ніж зміни вже існуючої

системи. Структура, яку запропоновано вченими ЕСІРЕ (Європейським центром міжнародної політичної економіки), є однією з багатьох альтернатив майбутньої аграрної політики ЄС, але основний принцип представлення одного стовпа, пов'язаного з суспільним продуктом, без сумніву, стане основою моделювання САП у майбутньому.

Запропонована структура САП складається з двох стовпів: підконтрольного і стовпа суспільного продукту. Підконтрольний стовп підлягав би поступовому скороченню, тоді як напрям суспільного продукту було б збережено. Країни-члени при цьому мали б змогу перемістити на свій розсуд стільки коштів, скільки їм потрібно з першого до другого стовпа.

До Першого підконтрольного стовпа увійшли б всі програми фінансування не 100% ефективних інструментів підтримки аграрного сектора: прямі платежі, платежі за покращення продуктивності ферм, платежі, прив'язані до виробництва. Країни-члени могли б вільно вирішувати, скільки коштів витратити на ту чи іншу субсидію, поки вони залишаються у визначених межах. Країни могли б також вільно визначати, яким чином вони розподілятимуть прямі платежі й інші субсидії для підтримки доходів фермерів. Інструменти, які співфінансувались країнами-членами у межах Другого стовпа в минулому, продовжать співфінансуватись у межах підконтрольного стовпа у новій структурі САП [5].

Коли в 2003 році було введено прямі платежі фермерам, уряди країн-членів могли обирати спосіб розподілу цих виплат. Розподіл коштів здійснювався за однією з трьох моделей: історична модель, де платежі відповідають рівню отримуваних фермером субсидій у 2000-2002 звітному періоді; регіональна модель, де уряд обирає один або декілька регіонів і виплачує фіксований % до розміру субсидій, які фермер мав у 2000-2002 звітному періоді; гібридна модель, що комбінує попередні два підходи [3]. Платежі повинні були б зменшуватись на 3% у 2005р., 4% у 2006 і на 5% в кожному наступному році. Гроші, отримані за рахунок такої модуляції, повинні перераховуватись до Другого стовпа САП. Принцип, за яким кошти асигнувались країні-члену, брав до уваги сільськогосподарські території, зайнятість у сільському господарстві і ВВП на душу населення. Однак 80% коштів повинні були залишитись у країні, де вони були накопичені. «Медогляд» 2008 року підтримав цей підхід, хоча були скарги з боку країн Східної Європи. Додаткові кошти, звільнені через посилену модуляцію (наближену до 10% в 2012 році для платежів, що перевищують 5000 євро плюс додаткові 4% за платежі, більші за 300000 євро), були знову переміщені на розвиток сільських територій [4].

Табл. 1 демонструє нерівність національних бюджетів у межах Першого стовпа [5]. Найбільше на гектар землі отримують у Греції – 544 євро і найменше в Латвії – 83 євро. Виплати 2013 року – величини, що відображують перший рік, коли нові країни-члени отримують свої асигнування в повному обсязі, до цього часу вони отримують менше.

Розподіл коштів Першого стовпа САП в 2013 році

Країна	Євро, млн.	%	на 1 га, євро
Австрія	752	1,65	236
Бельгія	615	1,35	447
Данія	1,049	2,30	394
Фінляндія	571	1,25	249
Франція	8,521	18,70	310
Німеччина	5,853	12,84	346
Греція	2,217	4,86	544
Ірландія	1,341	2,94	324
Італія	4,370	9,59	343
Люксембург	37	0,08	283
Нідерланди	898	1,97	469
Португалія	606	1,33	174
Іспанія	5,139	11,28	206
Швеція	771	1,69	247
Великобританія	3,988	8,75	247
ЄС-15	36,727	80,58	295
Болгарія	742	1,63	243
Кіпр	53	0,12	366
Чехія	909	1,99	258
Естонія	101	0,22	112
Угорщина	1,319	2,89	312
Латвія	146	0,32	83
Литва	380	0,83	143
Мальта	5	0,01	494
Польща	3,045	6,68	197
Румунія	1,620	3,55	118
Словаччина	388	0,85	200
Словенія	144	0,32	295
ЄС-12	8,853	19,42	185

У новій запропонованій структурі такі самі фактори визначатимуть розподіл коштів Першого стовпа. Перший підконтрольний стовп не призначений для суспільних товарів. Чим більший розмір Першого стовпа 2013 року, тим більші сільськогосподарські території, тим вищий ВВП на душу населення, тим більшими будуть кошти в майбутньому.

Офіційно існує аргумент, що країна з великим розміром Першого стовпа повинна буде сплачувати більші кошти на підтримку доходів фермерів і субсидій на підвищення продуктивності після 2013 року, щоб уникнути складностей і запобігти протестам фермерів. Щодо критерію розмірів сільськогосподарських земель, то єдине виправдання цього критерію полягає в тому, що відмінності в рівні підтримки на гектар землі загрожують викривленню конкуренції. Навіть якщо викривлення, як вважають, є дуже незначними, існує аргумент, що згідно з основними ідеями рівності у всій Європі, сільськогосподарські землі повинні підтримуватись на однаковому рівні. До того ж цей критерій регулює виробництво продовольчих товарів пропорційно обсягам сільських територій.

ВВП на душу населення є також визначальним критерієм. У більш заможних країнах заробітна плата в несільськогосподарських галузях вища, аніж у сільському господарстві. Тому необхідно виділяти більші кошти для встановлення справедливого рівня життя фермерів, щоб попередити відмову від роботи у цій сфері. Крім того, вирівнювання допомоги по всій Європі, не беручи до уваги рівень ВВП на душу населення, призвело б до дуже високого рівня підтримки в бідних країнах, і, таким чином, збільшило б викривлення в економіці.

Але критерій зайнятості в сільському господарстві не є найкращим кандидатом на визначальну роль у розподілі субсидій. Головна причина полягає в тому, що право фермерів на прямі платежі залежить від розміру сільськогосподарської землі, а не від кількості людей, що на ній зайняті. Крім того, лише Румунія і Польща займають близько 20% працівників сільського господарства Європи, таким чином, згідно з цим критерієм, вони б захопили суттєву долю фондів ЄС.

Виробництво певних видів продукції теж не може стати критерієм для розподілу фінансів, тому що воно само по собі є протиріччям ідеї платежів, не прив'язаних до виробництва.

Розглянемо, яким чином відбувався б розподіл коштів САП, якщо після 2013 року ЄС обере згадані вище критерії. У табл. 2 наведено особливості країн-членів при розподілі коштів Першого стовпа [5].

Наступним кроком об'єднаємо критерії у формулу та підставимо у неї дані. Вибір критеріїв може бути аналітично обґрунтований, але формули й отримані сценарії можна по-різному інтерпретувати. Обрання різних параметрів дозволить отримати різнобічні результати. Розумним буде припустити те, що ВВП на душу населення увійде до формули як коригуючий параметр до показника розміру сільськогосподарських угідь: чим більший ВВП, тим більше платежів необхідно для підтримки сільськогосподарських територій, щоб гарантувати справедливий рівень життя фермерам [2]. Крім того, можна очікувати, що вплив ВВП на душу населення на розподіл субсидій не є лінійним. Дуже багаті країни отримують менше і дуже бідні більше, ніж та величина, яку б вони отримали при лінійному ефекті ВВП. Формула розподілу, отже, виглядатиме так [5]:

$$\text{Майбутні субсидії} = a * 2013 \text{ виплати Першого стовпа} + (1-a) * \text{площа сільськогосподарських угідь} * (\text{ВВП на душу})^b + x$$

Таблиця 2

Розподіл коштів Першого стовпа САП за основними критеріями

Держави-члени	2013р, перший стовп		Площа с-х угідь		ВВП на душу населення, ЄС=100
	Євро, млн.	%	Млн. га	%	
Австрія	752	1,65	3,19	1,85	124,7
Бельгія	615	1,35	1,37	0,80	118,4
Данія	1,049	2,30	2,66	1,54	117,1

ЕКОНОМІКА АГРАРНОГО СЕКТОРА

Фінляндія	571	1,25	2,29	1,33	115,5
Франція	8,521	18,70	27,48	15,93	108,1
Німеччина	5,853	12,84	16,93	9,82	115,6
Греція	2,217	4,86	4,08	2,36	96,5
Ірландія	1,341	2,94	4,14	2,40	143,1
Італія	4,370	9,59	12,74	7,39	99,3
Люксембург	37	0,08	0,13	0,08	258,4
Нідерланди	898	1,97	1,91	1,11	132,2
Португалія	606	1,33	3,47	2,01	75,5
Іспанія	5,139	11,28	24,89	14,43	104,2
Швеція	771	1,69	3,12	1,81	120,2
Великобританія	3,988	8,75	16,13	9,35	118,4
ЄС-15	36,727	80,58	124,55	72,21	110,3
Болгарія	742	1,63	3,05	1,77	39,2
Кіпр	53	0,12	0,15	0,08	92,5
Чехія	909	1,99	3,52	2,04	81,3
Естонія	101	0,22	0,91	0,53	65,0
Угорщина	1,319	2,89	4,23	2,45	62,6
Латвія	146	0,32	1,77	1,03	55,1
Литва	380	0,83	2,65	1,54	60,6
Мальта	5	0,01	0,01	0,01	78,9
Польща	3,045	6,68	15,48	8,97	56,1
Румунія	1,620	3,55	13,75	7,97	44,9
Словаччина	388	0,85	1,94	1,12	70,7
Словенія	144	0,32	0,49	0,28	90,8
ЄС-12	8,853	19,42	47,94	27,79	

Мультиплікатор a показує, на скільки майбутні виплати залежать від розміру платежів першого стовпа в 2013 році. Експонента v характеризує питому вагу ВВП на душу населення, що має нелінійний зв'язок при значенні, меншому за 1.

Змінна x гарантує, що сума часток майбутніх платежів всіх країн-членів дорівнюватиме 100%.

Змінюючи параметри a і v , отримуємо 4 сценарії (табл. 3). Консервативний і прогресивний сценарії матимуть високе (2\3) чи низьке (1\3) значення параметру a . Тобто сума виплат першого стовпа в 2013 році більше впливає на результат у консервативному сценарії і площа сільськогосподарських угідь та ВВП на душу населення - в прогресивному. В обох випадках змінна v матиме середнє значення (0,5).

Інші два сценарії відрізняються значенням змінної v , при цьому параметр a матиме постійне середнє значення (1\2). У сценарії з низьким значенням питомої ваги рівня ВВП параметр v має значення 0,3. При значенні $v=0,8$ отримуємо сценарій великого значення ВВП.

Таблиця 3

Сценарії майбутнього розподілу Першого підконтрольного стовпа САП

Сценарії	a	$1-a$	v
	Виплати Першого стовпа 2013 року	Площа с-х угідь і ВВП на душу населення	ВВП на душу населення

ЕКОНОМІКА АГРАРНОГО СЕКТОРА

Консервативний	2\3	1\3	0,5
Прогресивний	1\3	2\3	0,5
ВВП-високий	1\2	1\2	0,3
ВВП-низький	1\2	1\2	0,8

Результати розрахунків представлено в табл. 4, в якій показано питому вагу отриманих платежів кожною країною за окремим сценарієм та відсоткову зміну порівняно з виплатами 2013 року.

Таблиця 4

Розподіл коштів Першого стовпа САП за основними сценаріями після 2013 року

Країна	Виплати в межах Першого стовпа 2013 року, %	Консервативний		Прогресивний		ВВП-високий		ВВП-низький	
		Питома вага, %	Зміна з 2013р., %	Питома вага, %	Зміна з 2013р., %	Питома вага, %	Зміна з 2013р., %	Питома вага, %	Зміна з 2013р., %
Австрія	1,65	1,81	10	1,97	20	1,84	11	1,97	20
Бельгія	1,35	1,2	-11	1,05	-22	1,11	-18	1.16	-14
Данія	2,30	2,12	-8	1,93	-16	1,98	-14	2.07	-10
Фінляндія	1,25	1,33	6	1,4	12	1,34	7	1.40	12
Франція	18,70	18,2	-3	17,7	-5	17,72	-5	18.25	-2
Німеччина	12,84	12,23	-5	11,6	-10	11,69	-9	12.21	-5
Греція	4,86	4,06	-16	3,25	-33	3,65	-25	3.66	-25
Ірландія	2,94	2,95	0	2,97	1	2,84	-3	3.14	7
Італія	9,59	8,95	-7	8,31	-13	8,59	-10	8.67	-10
Люксембург	0,08	1,10	18	0,11	37	0,09	13	0.12	53
Нідерланди	1,97	1,76	-11	1,54	-22	1,61	-18	1.72	-13
Португалія	1,33	1,49	12	1,65	24	1,61	21	1.50	13
Іспанія	11,28	12,58	12	13,92	23	13,11	16	13.40	19
Швеція	1,69	1,81	7	1,93	14	1,82	8	1.94	15
Великобританія	8,75	9,34	7	9,94	14	9,41	8	9.96	14
ЄС-15	80,58	79,93	-1	79,27	-2	78,41	-3	81.18	1
Болгарія	1,63	1,47	-10	1,31	-19	1,50	-8	1.26	-23
Кіпр	0,12	0,11	-9	0,10	-18	0,10	-14	0.10	-14
Чехія	1,99	1,97	-1	1,94	-3	1,98	-1	1.91	-4
Естонія	0,22	0,29	32	0,37	65	0,35	56	0.30	37
Угорщина	2,89	2,61	-10	2,31	-20	2,54	-12	2.34	-19
Латвія	0,32	0,47	48	0,63	96	0,60	86	0.49	53
Литва	0,83	0,97	16	1,10	32	1,09	31	0.95	14
Мальта	0,01	0,01	-16	0,01	-33	0,01	-24	0.01	-26
Польща	6,68	6,78	1	6,87	3	7,20	8	6.31	-6
Румунія	3,55	4,20	18	4,86	37	4,97	40	3.97	12
Словацьчина	0,85	0,89	5	0,94	10	0,94	11	0.87	2
Словенія	0,32	0,30	-4	0,29	-8	0,30	-5	0.30	-6
ЄС-12	19,42	20,07	3	20,73	7	21,59	11	18.82	-3

У табл. 5 представлено таку саму інформацію в іншому ракурсі.

Таблиця 5

«Переможці» і «переможені» в розподілі коштів Першого стовпа САП

Консервативний сценарій		Прогресивний сценарій		ВВП-низький сценарій		ВВП-високий сценарій	
Переможці		Переможці		Переможці		Переможці	
Латвія	48%	Латвія	96%	Латвія	87%	Люксембург	53%
Естонія	32%	Естонія	65%	Естонія	57%	Латвія	53%
Румунія	18%	Румунія	37%	Румунія	40%	Естонія	37%
Люксембург	18%	Люксембург	37%	Литва	31%	Австрія	20%
Литва	16%	Литва	32%	Португалія	21%	Іспанія	19%
Португалія	12%	Португалія	24%	Іспанія	17%	Швеція	15%
Іспанія	12%	Іспанія	23%	Люксембург	14%	Литва	14%
Австрія	10%	Австрія	20%	Австрія	12%	Англія	14%

ЕКОНОМІКА АГРАРНОГО СЕКТОРА

		Швеція	14%	Словаччина	11%	Португалія	13%
Середні		Англія	14%			Фінляндія	12%
Швеція	7%	Фінляндія	12%	Середні		Румунія	12%
Англія	7%	Словаччина	10%	Польща	8%		
Фінляндія	6%			Швеція	8%	Середні	
Словаччина	5%	Середні		Англія	8%	Ірландія	7%
Польща	1%	Польща	3%	Фінляндія	7%	Словаччина	2%
Ірландія	0%	Ірландія	1%	Чехія	0%	Франція	-2%
Чехія	-1%	Чехія	-3%	Ірландія	-3%	Чехія	-4%
Франція	-3%	Франція	-5%	Франція	-5%	Німеччина	-5%
Словенія	-4%	Словенія	-8%	Словенія	-5%	Польща	-6%
Німеччина	-5%			Болгарія	-8%	Словенія	-6%
Італія	-7%	Переможені		Німеччина	-9%		
Данія	-8%	Німеччина	-10%			Переможені	
Кіпр	-9%	Італія	-13%	Переможені		Італія	-10%
		Данія	-16%	Італія	-10%	Данія	-10%
Переможені		Кіпр	-18%	Угорщина	-12%	Голландія	-13%
Болгарія	-10%	Болгарія	-19%	Кіпр	-13%	Кіпр	-14%
Угорщина	-10%	Угорщина	-20%	Данія	-13%	Бельгія	-14%
Голландія	-11%	Голландія	-22%	Бельгія	-18%	Угорщина	-19%
Бельгія	-11%	Бельгія	-22%	Голландія	-18%	Болгарія	-23%
Греція	-16%	Греція	-33%	Мальта	-24%	Греція	-25%
Мальта	-16%	Мальта	-33%	Греція	-25%	Мальта	-26%

Країни розділені на три групи: переможці (країни, що збільшили свою долю мінімум на 10%), переможені (країни, що втратили 10 і більше відсотків) і середні, які знаходяться між переможеними і переможцями.

Отже, головними «переможеними» є країни, в яких висококонкурентне або спеціалізоване сільськогосподарське виробництво призвело до непропорційно високих виплат у межах Першого стовпа в 2013 році. Це стосується Греції, Кіпру, Голландії, Мальти, Бельгії та Данії. Греція несе найбільші абсолютні і разом з Мальтою відносні втрати, оскільки доля її виплат перевищує долю сільськогосподарських земель, а її ВВП набагато нижчий середнього значення серед країн ЄС. Німеччина і Франція втрачають небагато, тоді як Ірландія нічого не втрачає (завдяки високому рівню ВВП на душу населення). Головними переможцями серед ЄС-12 є Люксембург, Австрія, Фінляндія, Швеція та Англія. Іспанія та Португалія також покращують становище, оскільки мали низькі виплати на гектар землі в 2013 році. Деякі східноєвропейські країни програють через невисокий рівень ВВП на душу населення (Болгарія та Угорщина). У випадку інших східноєвропейських країн-членів негативний ефект нейтралізується через не вигідний для них розподіл коштів у 2013 році (Естонія, Латвія, Литва, Румунія, Словаччина). Дещо змінюється становище Польщі, Чехії та Словенії.

Небагато змін відбувається між ЄС-15 і ЄС-12. Перерозподіл у межах кожної групи є набагато суттєвішим і більш рівномірним. Навіть при ВВП-низькому сценарії, який є найбільш привабливим для нових членів, вони збільшують свої надходження лише на 11%.

Список використаних джерел:

1. Art. 68 of Council Regulation (EC) no 73/2009, Електронний ресурс: режим доступу - <http://faolex.fao.org/docs/pdf/eur85546.pdf>

2. Art. 78 Commission Regulation No 796/2004. [Електронний ресурс].-Режим доступу:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:141:0018:0058:EN:PDF>

3. Council Regulation (EC) No 1782/2003 of 29 September 2003 establishing common rules for direct support schemes. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&numdoc=32003R1782&model=guichett&lg=en

4. "Health Check" of the Common Agricultural Policy. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm

5. Valentin Zahrnt. Public Money for Public Goods: Winners and Losers from CAP Reform. ECIPE Working Paper no. 08/2009