

ПИТАННЯ РОЗВИТКУ АПК

УДК 338.43.01(061.1 ЄС)

О. М. БОРОДИНА,
*професор, доктор економічних наук,
член-кореспондент НАН України,
завідділом економіки і політики аграрних перетворень
ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України"
(Київ)*

САП ЄС ЯК ДИНАМІЧНЕ СПОЛУЧЕННЯ ГАЛУЗЕВИХ ПОТРЕБ І СУСПІЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ

Здійснено історичний аналіз Спільної аграрної політики ЄС. Викладено основні віхи її еволюції з часів запровадження і перспективи розвитку до 2020 р. Обґрунтовано, що САП як наріжний камінь європейської інтеграції протягом 50 років забезпечила європейцям не тільки доступне і якісне продовольство, але й збереження сільських громад, покращення сільського життя та навколишнього природного середовища. Доведено, що досвід реформування САП як історія динамічного партнерства між громадянами, фермерами і політиками показує, що аграрна політика повинна вирішувати проблеми і виправдовувати очікування не тільки фермерів, але й усіх громадян, усього суспільства, що забезпечить сталість його економічного розвитку.

Ключові слова: Спільна аграрна політика, Європейський Союз, європейські фермери, суспільні блага, сталий розвиток.

O. M. BORODINA,
*Professor, Doctor of Econ. Sci.,
Corresponding Member of the NAS of Ukraine,
Head of the Department of Economy and Policy of Agrarian Transformations,
Institute for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine
(Kyiv)*

CAP OF EU AS THE DYNAMICAL UNION OF SECTORAL NEEDS AND SOCIAL INTERESTS

The historical analysis of the Common agrarian policy of EU is carried out. The basic landmarks of its evolution starting from its introduction and the perspectives of its development till 2020 are presented. It is substantiated that CAP as a cornerstone of the European integration during 50 years has ensured for Europeans not only the accessible qualitative food, but also the conservation of the rural communities and the improvement of the rural life and the natural environment. It is proved that the experience of a reformation of CAP as the history of a dynamical partnership between the citizens, farmers, and politicians testifies that the agrarian policy must solve the problems and justify the expectations of not only farmers, but citizens and the whole society, which will ensure the stability of its economic development.

Keywords: Common agrarian policy, European Union, European farmers, public benefits, sustainable development.

© Бородіна Олена Миколаївна (Borodina Olena Mykolaivna), 2016; e-mail: olena.borodina@gmail.com.

Агропродовольчий сектор ЄС є рушієм європейської економіки і європейського суспільства. Про значний вклад, який цей сектор може зробити у формування робочих місць і зростання інвестицій, Ф. Хоган, комісар з аграрного та сільського розвитку, повідомив на конференції у Брюсселі у грудні 2015 р.*: агропродовольчий сектор, незважаючи на рецесію європейської економіки останніх років, є четвертим найбільшим експортним рушієм у ЄС, який за останні 5 років збільшив експорт на 70% і продовжує його нарощувати щороку на 9%; сільськогосподарське виробництво забезпечує робочі місця для 22 млн. європейців, а разом з продовольчим сектором створює 44 млн. місць прикладання праці, багато з яких розташовано у сільських і периферійних регіонах, які потребують альтернативної зайнятості. Це стало можливим завдяки Спільній аграрній політиці (САП), яка є наріжним каменем ЄС. На відміну від інших важливих сфер європейського життя (таких, як охорона здоров'я та освіта, які фінансуються в основному національними урядами країн – членів ЄС), САП як спільна інтегрована політика фінансується за рахунок щорічного бюджету ЄС у розмірі понад 40% його загального обсягу (приблизно 55 млрд. євро на рік).

На етапі становлення (1962 р.) у САП був дуже невеликий бюджет, а сьогодні вона надає фінансову допомогу близько 12 млн. фермерів і має два “стовпи” (pillar): прямі платежі, відомі як базова схема платежів (BPS), і фінансування сільського розвитку (Rural Development). Останнім часом у політичних дебатах ЄС міжнародну торгівлю продовольством позиціюють як “третій стовп” САП. Оскільки глобальний попит на продовольство продовжує зростати, то ЄС перетворюється на найбільшого світового трейдера продовольством з експортом у 122 млрд. та імпортом у 104 млрд. євро**.

Проте однією з ключових європейських цінностей є усвідомлення того, що господарювання на землі означає набагато більше, ніж тільки виробництво продовольства і нарощування експорту. Останнє не можливе без одночасного економічного розвитку села, збереження сільських громад і вирішення екологічних проблем (таких, як запобігання змінам клімату, управління водними ресурсами, розвиток біоенергетики та біорізноманіття). За допомогою САП підтримується життєдіяльність тисяч сільських громад.

Мета статті – на основі узагальнень європейських законодавчих і нормативно-правових актів, а також аналітичних матеріалів простежити еволюцію САП ЄС і довести, що державна аграрна політика може бути успішною, вирішувати проблеми та виправдовувати очікування не тільки агровиробників, але й усіх громадян, якщо вона здатна адаптуватися до мінливих умов і викликів сталого розвитку.

Витоки САП. У післявоєнні роки Європа стикнулася з проблемою гострої нестачі продовольства, яка до 1950-х років дещо послабшала, проте у деяких країнах Західної Європи основні види продовольства видавалися за картками. Дефіцит став повсякденною реальністю для багатьох європейських родин. З метою вирішення спільних проблем загальними зусиллями у 1957 р. 6 країн (ФРН, Франція, Італія, Бельгія, Нідерланди, Люксембург) уклали Римську угоду про створення Європейського Економічного Співтовариства, яке у 1962 р. офіційно проголоси-

* Agricultural Outlook Conference Speech by Phil Hogan, Commissioner for Agriculture & Rural Development. – Brussels, 2015. – December 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-6208_en.htm.

** Там же.

ло про запровадження САП для забезпечення доступного продовольства громадянам ЄС і рівних стандартів життя фермерам. Державний вплив визнавався головною підмогою регулювання розвитку сільського господарства у цих країнах. Це означало також: якщо принцип вільного пересування товарів застосовується до сільськогосподарської продукції, то національна політика підтримки, не сумісна із Спільним ринком, мала бути змінена, тобто адаптована до європейської.

Основним механізмом вирішення проблем з продовольством у 1960-х роках була підтримка аграрного сектору шляхом субсидування виробництва та реалізації його продукції на внутрішньому і зовнішньому ринках. Ключові інструменти регулювання того часу – гарантовані ціни та спільне фінансування для країн – членів ЄС. Система єдиних цін вимагала від САП створення власної розрахункової одиниці – UA (попередника євро). При введенні у 1962 р. один UA відповідав 1 долару США. Було визнано також необхідність оперативних заходів щодо модернізації сільського господарства і підвищення його ефективності, оскільки господарства європейських фермерів післявоєнного періоду були надто дрібними і використовували переважно ручну працю. Крім того, ставилося завдання ліквідувати розрив у стандартах життя між міським і сільським населенням.

Зміни САП відповідно до нових обставин. У 1960-х роках завдяки субсидіям фермерські господарства швидко модернізувалися, придбали обладнання, відремонтували господарські будівлі та отримали кращі насіння й добрива, що, у свою чергу, забезпечило їм вищу рентабельність. При більших заробітках фермерам стали доступнішими банківські кредити для розвитку власного бізнесу. Спостерігалося швидке нарощування продуктивності фермерських господарств і виробництва продуктів харчування. За підтримки гарантованих мінімальних цін у 1970 р. ЄС досяг виробництва продовольства, вищого, ніж було необхідно європейцям. Інструменти підтримки фермерів через систему закупівель забезпечували вирівнювання низьких цін на певні продукти – фермери могли продавати їх надлишки державі, де вони зберігалися до моменту продажу за ціною, що відповідала вимогам. Це захопило фермерів виробляти більше (і особливо – продукції, на яку не було зростаючого попиту). Почастішали випадки неналежної експлуатації тварин, забруднення навколишнього природного середовища та виробництва неякісного продовольства. Внаслідок надвиробництва стали накопичуватися великі надлишки, які, крім усього іншого, створювали й певні політичні проблеми. Ціни, штучно підтримувані на високому рівні, в суто ціновому аспекті завдавали певної шкоди інтересам європейських споживачів. Крім того, це слугувало приводом для постійних звинувачень на адресу ЄС в аграрному протекціонізмі та штучному обмеженні торгівлі, що було не сумісним з глобальними трендами, які почали пробивати собі дорогу ближче до 1980-х років.

Щоб привести обсяги виробництва у відповідність з ринковим попитом, на початку 1980-х років у рамках САП було вжито спеціальних заходів *. Першим з них, який став кроком до скорочення надлишків, було введення у 1984 р. виробничих квот (насамперед, на виробництво молока) [1, р. 304]. В умовах постійного зростання продуктивності сільського господарства квотування сприяло скороченню виробництва у тваринництві, зменшенню посівних площ і збільшенню площ

* У 1984 р. бюджет САП сягнув небувалого розміру – 72% бюджету ЄС. З цього періоду питома вага витрат на САП постійно знижується.

під парами. Запровадження квот на виробництво та реалізацію окремих видів продуктів допомогло також уникнути зниження цін для виробників.

Ще один захід полягав у запровадженні експортних субсидій виробникам для продажу продукції за межами ЄС. Проте це призвело до торговельних воєн (і особливо – із США, які також почали застосовувати експортні субсидії). Крім того, експортні субсидії САП підривали конкурентоспроможність виробників у менш розвинутих країнах, які не могли конкурувати з “горами” продовольства з ЄС, яке заповнило їх ринки.

Для підвищення якості сільськогосподарської продукції всередині ЄС було запроваджено стандарти добробуту тварин, оскільки безпека харчування можлива за умови здорових і доглянутих тварин. Було введено певні стандарти поводження із сільськогосподарськими тваринами для уникнення заподіяння їм болю і страждань при утриманні на фермах і при транспортуванні на ринок. Відповідно, худоба і птиця на фермах повинні забезпечуватися мінімальною житловою площею, а методи їх утримання рекомендовано наблизити до природних умов вільного пересування.

Для забезпечення відповідального використання природних ресурсів у 1992 р. політичні заходи у сільському господарстві переорієнтовувалися з підтримання цін виробництва на прямі виплати фермерам. При цьому вартість підтримки знизилася *. Протягом 1990-х років САП більше фокусується на якості продовольства і запроваджує нові заходи щодо підтримки сільськогосподарських інвестицій для покращення переробки й маркетингу продукції. Значна підтримка спрямовується на захист традиційного і регіонального продовольства, на стимулювання органічного виробництва. У цей період запроваджено перше Європейське законодавство щодо органічного продовольства. Динаміку змін САП ЄС у період 1990–2020 рр. подано на рисунку.

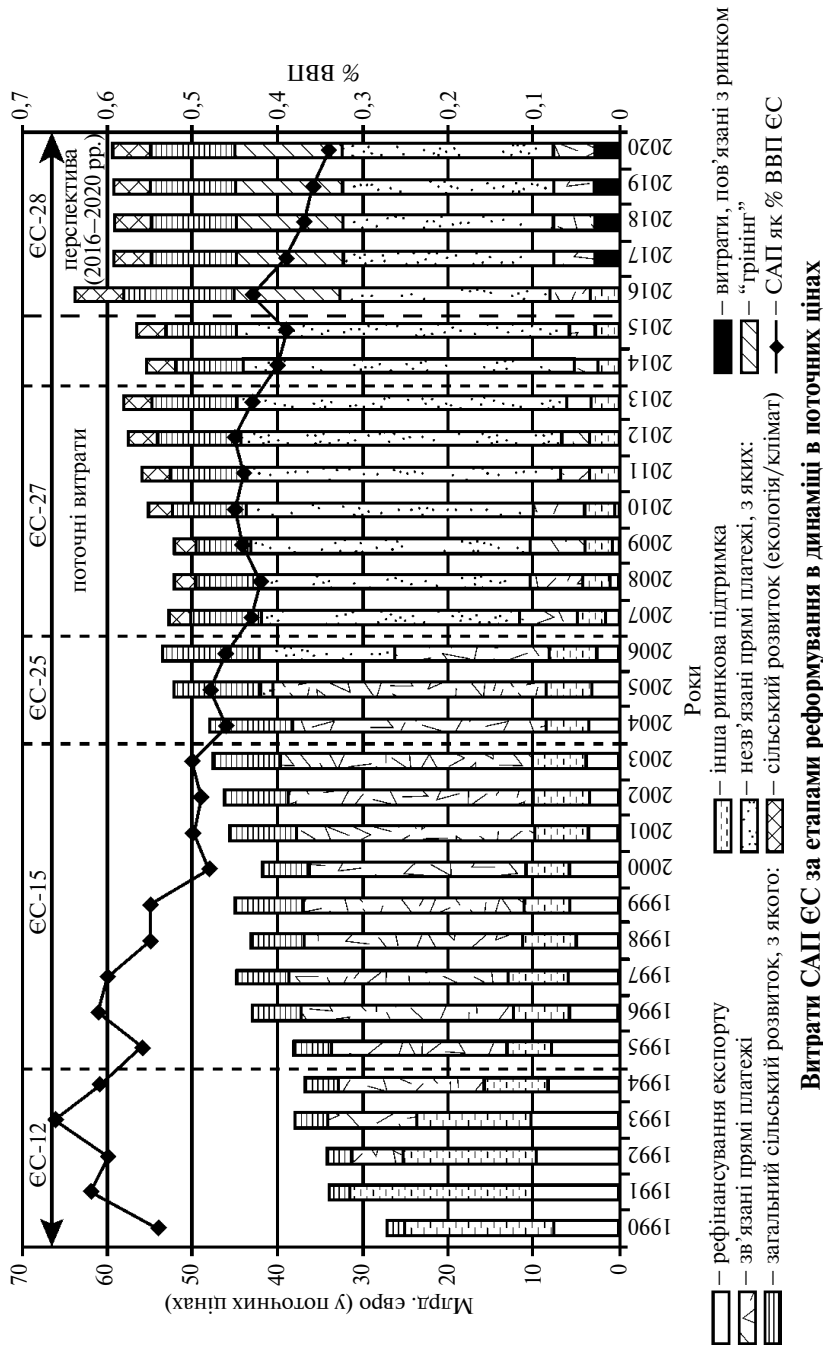
Поштовхом до кардинальних змін в аграрній політиці ЄС 1990-х років став світовий саміт у Ріо-де-Жанейро (1992 р.), який задекларував необхідність сталого розвитку. Для фермерів це означало продукування суспільних благ у процесі сільськогосподарського виробництва у вигляді покращеного сільського середовища, процвітаючого біорізноманіття, раціонального використання природних ресурсів і збереження культурних об’єктів. Великий пакет реформ САП вимагав від фермерів “в обмін” на фінансову підтримку взяти на себе відповідальність за охорону навколишнього природного середовища і сталий розвиток сільського господарства.

З огляду на те, що фермери не можуть самостійно забезпечити європейців суспільними благами, було запропоновано нові механізми підтримки, тобто нові вимоги було переведено у конкретні політичні заходи – диверсифікацію сільськогосподарських культур, утримання постійних пасовищ і підтримку менш інтенсивного виробництва.

Виклики третього тисячоліття. Із середини 2000-х років ЄС відкривається світові та стає найбільшим імпортером сільськогосподарської продукції з країн, які розвиваються. У рамках угоди “Все, крім зброї” ЄС імпортує більше, ніж США, Японія, Австралія та Канада, разом узяті, тим самим надавши вільний доступ на європейські ринки менш розвинутих країнам. Жодна інша розвинута країна не забезпечила такої відкритості та реального доступу до ринків для виробників з

* Цей принцип дістав подальший розвиток у реформі 2003 р. шляхом відокремлення доходів фермера від обсягу виробленої ним продукції.

країн, які розвиваються. Розширення ЄС набрало нових масштабів у 2004, 2007 і 2013 рр. У результаті 13 нових країн приєднуються до ЄС, який тепер налічує 28 країн-учасниць і понад 500 млн. громадян. Сільське населення ЄС подвоюється, сільське господарство і сільське середовище ЄС змінюються, що зумовлює подальше реформування САП. Реформи спрямовувалися на те, щоб зробити фермерів більш ринковоорієнтованими. Водночас САП зосереджується на політиці сільського розвитку, приділяючи значну увагу економічному, соціальному і культурному розвитку сільської Європи як місця, де можна жити, працювати і насолоджуватися. Сільський розвиток як окремий напрям САП виокремився у 2000 р.



Реформа САП 2003 р. посилила тенденції переорієнтації фермерів на ринок, розірвавши зв'язок між субсидіями та виробництвом. Тим часом, з огляду на конкретні обмеження європейського сільського господарства, фермери отримали допомогу в доходах. Проте така допомога є можливою за умови дотримання вимог суворої безпеки харчових продуктів, стандартів екології та добробуту тварин [2, р. 38].

У політиці більшу увагу було звернуто на дрібних фермерів, які складають третину сільського населення ЄС. При отриманні допомоги від САП вони стикаються з такою самою бюрократією, як і великі фермери. Одна з цілей пропонованої реформи САП – спрощення адміністративних і платіжних процедур для дрібних фермерів, щоб вони могли більше займатися сільським господарством і менше – документами. Фермери є першою ланкою у ланцюжку поставок продовольства на столи споживачів. Але у них менше ринкової влади, оскільки вони організовані менше, ніж харчові переробники і дистриб'ютори. САП допомагає дрібним фермерам об'єднуватись у групи та формувати агропродовольчі ланцюжки – з тим, щоб вони могли мати спільну велику частку в ціні кінцевої продукції.

Реформа 2003 р. практично змінила акценти у САП, спрямувавши її на забезпечення інтегрованого розвитку села як найважливішої умови соціально-економічного прогресу ЄС. Політичні пріоритети САП у третьому тисячолітті покладають на фермерів відповідальність не тільки за виробництво необхідного продовольства, але й за розвиток сільської місцевості, її біорізноманіття і природних ресурсів: ґрунтів, повітря і води. Європейських фермерів орієнтують на необхідність опікуватися суспільними благами – збереженням гарних краєвидів, турботою про європейську сільську спадщину, приєднанням до заходів щодо запобігання змінам клімату. За рахунок грантів фермери взяли участь у скороченні викидів парникових газів у результаті зміни раціону харчування худоби, розвитку відновлюваних джерел енергії з біомаси та їх використання як палива, переробки побічних продуктів і залишків.

САП робить фермерів більш орієнтованими на локальний ринок: виробляти продовольство на фермі та продавати його на місцевому рівні, тим самим зміцнюючи сільську економіку. Фермери підтримують свої громади у сільському туризмі, створенні нового бізнесу і культурній діяльності. Вони допомагають забезпечити майбутнє для прийдешніх поколінь фермерів. Сьогодні дві третини фермерів ЄС старші від 55 років, і тому важливо запобігти впливу сільського населення та нестачі молодих людей у сільській місцевості. Спеціальними заходами стимулюються ранній вихід на пенсію і підтримка молоді у започаткуванні фермерства.

Після 2008 р. глобальна і європейська економіки зазнали втрат внаслідок світової кризи. Мільйони людей залишилися без роботи, оскільки споживання різко зменшилось і економіки занурились у рецесію. Економічні прогнози Європейської комісії свідчать, що зростання ВВП у ЄС усе ще є повільним. Це умови, що ускладнюють створення нових робочих місць у Єврозоні. Із 2013 р. спостерігалося відчутне покращення ситуації на ринку праці у подоланні безробіття і зростанні зайнятості, чому значною мірою сприяла динаміка розвитку агропродовольчого сектору.

Сучасні реформи САП спрямовано на підготовку європейського сільського господарства до 2020 р. і нових глобальних викликів. При цьому кошти для САП, погоджені в рамках нової багаторічної програми фінансового розвитку ЄС на 2014–2020 рр., буде “заморожено” на рівні 2013 р. Це означає, що у реальних одиницях

фінансування САП зменшиться порівняно із сучасним періодом *. Загальна сума бюджету САП у цінах 2011 р. становитиме 362,8 млрд. євро, з яких 277,9 млрд. євро призначено на прямі платежі та витрати, пов'язані з ринком ("стовп" 1), а 84,9 млрд. євро – на заходи сільського розвитку ("стовп" 2) (табл.).

Бюджет САП на період 2014–2020 рр. *

(млрд. євро)

САП	2014–2020 рр.	
	у поточних цінах	у цінах 2011 р.
Ринкові заходи ("стовп" 1).....	312,74	277,85
Сільський розвиток ("стовп" 2).....	95,58	84,94
Усього по САП.....	408,31	362,79

* European Commission. 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.google.com.ua/?gfe_rd=cr&ei=QVKgV_fdEudZLaQk8gG#q=Overview+of+CAP+Reform+2014-2020.

У контексті сучасної економічної та фінансової ситуації в Європі витрати на САП на період 2014–2020 рр. у межах багаторічної програми фінансового розвитку ЄС свідчать про потужну підтримку аграрного і сільського розвитку, яка становитиме 37,8% (див. рис.) загального бюджету ЄС **. За рахунок цих коштів європейське сільське господарство повинне підвищити конкурентоспроможність як з економічної, так і з екологічної точок зору. Отже, політика має стати "зеленішою", справедливішою та ефективнішою. САП спрямовується на зміцнення економічної та екологічної конкурентоспроможності аграрного сектору за рахунок сприяння інноваціям для боротьби зі зміною клімату, підтримки зайнятості та економічного зростання на селі. Окреслимо основні засади, на яких базується реформа САП-2020.

Підтримка доходів фермерів для стимулювання зростання зайнятості. Для продуктивного використання аграрного потенціалу в контексті покращення ситуації на ринку праці підтримка доходів фермерів здійснюватиметься справедливіше, цілеспрямованіше і за спрощеною процедурою. Кошти розподілятимуться рівномірніше між фермерами, регіонами і країнами-учасницями. Базова підтримка доходів охоплюватиме тільки активних фермерів, а її розмір залежатиме від кількості створених робочих місць.

Запровадження "зелених" платежів для забезпечення довгострокової продуктивності та збереження екосистем. Для зміцнення екологічної стійкості сільського господарства і активізації зусиль фермерів 30% прямих платежів надаватимуться спеціально для ефективного використання природних ресурсів – на розширення диверсифікації культур; на утримання постійних пасовищ; на збереження навколишнього природного середовища, водойм і ландшафтів.

Зростання інвестицій у дослідження та інновації. Щоб фермери виробляли більше і з меншими витратами, бюджет на сільськогосподарські дослідження та інновації подвоюється. Інвестиції у дослідження (у тому числі в рамках нового європейського інноваційного партнерства) підтримуватимуть усі науково-

* EU agriculture spending focused on results. Agriculture and Rural Development. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/pdf/cap-spending-09-2015_en.pdf.

** Agricultural Policy Perspectives Brief // Overview of CAP Reform 2014–2020. – 2013. – № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.google.com.ua/?gfe_rd=cr&ei=QVKgV_fdEudZLaQk8gG#q=Overview+of+CAP+Reform+2014-2020.

дослідні проекти, що мають відношення до фермерів, сприяють більш тісній співпраці вчених і фермерів, забезпечують швидке передання нових знань та інформації з наукових лабораторій на поля, а також більш професійні поради фермерам.

Підвищення збалансованості агропродовольчого ланцюжка. З огляду на те, що сільське господарство відіграє важливу роль у ланцюжку поставок продовольства до кінцевого споживача, зміцнюватимуться позиції фермерів у ньому шляхом підтримки організацій виробників і міжрегіональних професійних організацій, розвитку і стимулювання прямих продажів між виробниками та споживачами.

Мотивація агроекологічних ініціатив. Екологічні ініціативи заохочуватимуться на національному, регіональному і місцевому рівнях. З цією метою розроблено два конкретних пріоритети в політиці сільського розвитку – відновлення, збереження, зміцнення екосистем та ефективне використання ресурсів; боротьба зі зміною клімату.

Сприяння залученню молодих фермерів у сільське господарство. Для стимулювання молодих людей до життя і праці у сільській місцевості сформовано нову програму допомоги фермерам віком до 40 років.

Стимулювання сільської зайнятості та підприємництва. З метою сприяння зайнятості та підприємству розроблено ряд заходів щодо стимулювання економічної активності у сільській місцевості та заохочення місцевих ініціатив. Наприклад, запроваджується “стартовий пакет” для підтримки проектів мікропідприємництва на сільських територіях з фінансуванням до 70 тис. євро протягом 5 років.

Підвищення рівня захисту уразливих територій. Для запобігання обезлюдненню сільських територій з несприятливими умовами і збереження природних багатств Європи країнам-учасникам надається можливість додатково підтримувати фермерів у районах з природними негараздами (на додаток до допомоги в рамках політики розвитку сільських територій).

Підвищення ефективності адміністрування САП. Для уникнення певних адміністративних бар’єрів спрощується ряд адміністративних механізмів САП. Особлива увага приділяється спрощенню адміністрування допомоги дрібним фермерам – запроваджується єдина ставка фінансової підтримки в розмірі 500–1000 євро на ферму на рік, а також спрощується продаж землі дрібними фермерами іншим фермерським господарствам, які реструктуризують свої ферми.

Запровадження інструментів кризового менеджменту. Він пов’язаний з волатильністю цін на сільськогосподарську продукцію і націлений на запобігання загрозам довгострокової конкуренції європейського аграрного сектору.

З поглядом у майбутнє. У перспективі САП ЄС залишиться важливим інструментом у вирішенні проблем продовольчої безпеки та захисту навколишнього природного середовища, зміни клімату і широкого кола соціальних питань (у тому числі робочих місць і зростання їх кількості, якісного і здорового життя сільського населення, процвітання сільських громад) [3].

Переважає більшість європейців усвідомлюють, що продовольчої безпеки можна досягнути лише тоді, коли європейське сільське господарство буде життєздатним, сталим у своєму розвитку. Тому забезпечення угоди щодо гарантування справедливих умов проживання фермерів залишається для європейців актуальним інвестиційним напрямом. САП відіграє важливу роль у підвищенні конкурентоспроможності європейських фермерів завдяки програмам сільсько-

го розвитку, які в новому програмному періоді підтримають проекти модернізації 360 тис. європейських ферм, спрямовані на збільшення виробництва продукції та підвищення його ефективності, а також на поліпшення перспектив вступу на нові ринки. Щоб відкрити ці ринки та інвестувати у них, розроблено активну торговельну політику, орієнтовану на збільшення робочих місць і зростання в агропродовольчому секторі. Для реалізації цього пріоритету ЄС досяг нових домовленостей з Колумбією, Перу, Україною, Канадою, Південною Африкою, В'єтнамом, Японією та іншими державами світу. В усіх домовленостях ЄС прагне до зниження тарифів на свою продукцію, зняття бар'єрів у таких секторах, як м'ясний, молочний, виробництво вина і напоїв, а також до надання високого ступеня захисту європейській продукції з географічними позначками.

Новітня САП вбачає свою роль не тільки у посиленні продовольчої безпеки всередині ЄС, але й як глобального виклику, тісно пов'язаного із захистом людей і розвитком на кордонах Європи (і особливо – з Африкою). Велика чисельність населення країн "третього світу", існування якого залежатиме від сільського господарства, зобов'язує ЄС дотримуватися політики, яка допоможе їм у торгівлі та розвитку, а також сприятиме сільським трансформаціям в Африці для створення умов стабільної життєдіяльності місцевих жителів та їхнього довгострокового майбутнього. ЄС стикнувся з безпрецедентним викликом масової міграції у величезних масштабах. Тим часом для усунення його наслідків САП вивчатиме ключові причини такої міграції та розв'язуватиме відповідні проблеми шляхом стимулювання створення робочих місць і залучення інвестицій у приватний сектор в агропродовольчій сфері Африки.

У перспективі до 2020 р. підтримка європейських виробників продовжуватиметься з використанням інструментів прямої підтримки і програм сільського розвитку. Це дозволяє європейському сільському господарству бути конкурентним при дотриманні інноваційних цінностей європейського сільськогосподарського виробництва, особливо – моделі сімейного фермерства.

У наступні роки країни – учасниці ЄС і регіони користуватимуться програмами сільського розвитку для підтримки 60 тис. несільськогосподарських стартапів. Стратегії локального розвитку в межах Програми LEADER* також сприятимуть формуванню місць прикладання праці. Багато з них підтримуватимуться інвестиціями у забезпечення послугами та інфраструктурою.

Європейські фермери третього тисячоліття поєднують у собі ролі виробника сільськогосподарської продукції, локального лідера і підприємця. САП спеціально заохочує фермерів до мультифункціональної діяльності. За підтримки САП європейський фермер може стати підприємцем, продавати свої товари самостійно та реагувати на сигнали ринку щодо попиту і пропозиції. Він може започаткувати нові види діяльності (такі, як торгівля, ремісництво, багатоаспектний сільський туризм) або реалізувати проекти оновлення сіл і сільської інфраструктури, створення нових робочих місць у позааграрній сфері. Ця діяльність не обов'язково має бути безпосередньо пов'язаною з сільським господарством. Фермери вільні вирішувати, що їм робити, на основі самостійно розробленого бізнес-плану, а також свого бачення того, що саме споживачі купуватимуть сьогодні та на перспективу (продукцію, послуги чи нові знання).

* Аббревіатура LEADER ("Liaison Entre les Actions de Development Rural") перекладається як "Зв'язки між діями щодо розвитку сільської місцевості".

Обізнаність європейців про наслідки зміни клімату і зростаюча солідарність у запобіганні цим наслідкам зробили ЄС лідером у сфері кліматичних дій. У жовтні 2014 р. країни ЄС погодилися на зменшення викидів парникових газів до 2030 р., як мінімум, на 40% порівняно з 1990 р. Сільськогосподарські викиди становлять 10% загальної кількості парникових газів у ЄС. Порівняно з 1990 р. викиди від сільського господарства ЄС знизилися на 24%, оскільки його аграрний сектор уже бере участь у загальному збільшенні джерел відновлюваної енергії. Тим самим САП відіграє важливу роль у подоланні негативного ефекту від зміни клімату. У 2015 р. з бюджету САП 16,3 млрд. євро було витрачено на заходи щодо запобігання кліматичним змінам. Вони включають розширення практики “грінінгу”; забезпечення утримання пасовищ як карбонових поглиначів; фінансування заходів сільського розвитку щодо модернізації ферм у напрямі зменшення споживання енергії, покращення практики застосування добрив і подальшого зменшення викидів парникових газів (див. рис.). Очікується, що в новому програмному періоді (2014–2020 рр.) 4,1 млн. га сільськогосподарських угідь і лісів використовуватимуться у межах контрактів консервації і скорочення викидів вуглекислого газу, а на площі 5,1 млн. га сільськогосподарських земель забезпечуватиметься зменшення викидів парникових газів і аміаку. Протягом усього цього періоду 2,7 млрд. євро буде інвестовано у відновлювані джерела енергії, а надалі 2,8 млрд. євро – в ефективність використання енергії.

Нова САП має відмітну екологічну особливість, яка забезпечуватиме додаткове виробництво суспільних екологічних продуктів. З цією метою запроваджуються специфічні “зелені” платежі у розмірі 30% базових фермерських платежів. Додатково через програми сільського розвитку до 2020 р. понад 16 млрд. євро буде витрачено на розширення сільських територій ЄС, залучених до контрактів із збереження навколишнього природного середовища і послаблення впливу зміни клімату.

Для виконання у новому програмному періоді амбітних завдань САП щодо забезпечення відповідної виробничої підтримки з одночасним вирішенням важливих соціальних, екологічних і кліматичних завдань значну увагу приділено розвитку технологій та інновацій. Систему сільськогосподарських інновацій буде посилено за рахунок нового інструменту – Європейського Інноваційного Партнерства “Сільськогосподарська продуктивність і сталість”, що, у свою чергу, прискорюватиме інновації завдяки формуванню мережових структур і колективним діям.

За допомогою найбільшої рамкової програми ЄС “Горизонт-2020” з фінансування науки та інновацій на 2014–2020 рр. (із загальним бюджетом близько 80 млрд. євро) закладено інвестиції у дослідження та інновації у продовольчому секторі, сільському та лісовому господарстві в обсягу 3,6 млрд. євро на весь програмний період.

Крім того, у рамках програм сільського розвитку підтримуватимуться проекти “кліматично розумного” сільського господарства (майже 3000 інноваційних проектів). Вони передбачають, зокрема, розумне фермерство з використанням камер спостереження, сенсорів та інших нових технологій для підвищення ефективності іригації або скорочення використання пестицидів на фермах, а також точне сільське господарство для розумного внесення хімічних добрив, що долучатиме дрібних фермерів до збереження ґрунтів і ґрунтових вод і водночас сприятиме зростанню виробничої ефективності. За підтримки САП фермери можуть

використовувати новітні супутникові та мобільні технології для прогнозування погоди, а за допомогою комп'ютерних програм — зводити використання хімічних пестицидів до мінімуму. Смарт-вимірювання і системи управління зробили використання електроенергії найбільш ефективним (наприклад, енергія вітру на фермі та її передача на регіональні або національні розподільчі мережі).

Еволюція САП свідчить про те, що політика може адаптуватися до вирішення проблем і виправдовувати очікування не тільки фермерів, але й усіх громадян ЄС. Згідно з останнім опитуванням Євробарометра, 94% населення ЄС вважають, що сільське господарство і сільські території є важливими сферами життя європейців. Частка громадян, які вважають ці сфери "дуже важливими для свого майбутнього", поступово зростає — від 46% у 2009 р. до 53% у 2013 р. і до 62% у 2015 р. При цьому, на думку 70% європейців, ЄС виконує свою роль у забезпеченні поставок продовольства. Завдяки САП продовольство є доступним для європейців: сьогодні витрати середньої сім'ї на продукти харчування становлять 15% *. Оскільки САП сповідує високу якість, виробничі стандарти, суворий контроль за здоров'ям рослин і тварин, сприяє органічному сільському господарству й захисту традиційних і регіональних продуктів, то 500 млн. громадян ЄС споживають найбезпечніше у світі продовольство, яке проходить безперервну процедуру відстежування від ферми до переробки. Доступність безпечного продовольства є результатом як зростання доходів населення, так і підвищення конкурентоспроможності та ефективності європейських фермерів.

Висновки

САП є наріжним каменем європейської інтеграції, оскільки протягом багатьох років була першою спільною економічною політикою європейського співтовариства, повністю інтегрованою і фінансованою з бюджету ЄС. Незважаючи на гарячі дебати відносно її бюджету та його розподілу за напрямками використання, САП — це історія динамічного партнерства між громадянами, фермерами і політиками, яке розвивалося відповідно до глобальних викликів.

Аграрну політику ЄС було започатковано понад 50 років тому для того, щоб європейці мали достатню кількість якісних продуктів харчування за помірними цінами, а фермери могли гідно жити у сільській місцевості. САП успішно адаптується не тільки до мінливих глобальних потреб, але й до різноманіття сільського життя, що дозволяє всім типам сільського господарства ЄС дістати підтримку (у тому числі в районах з несприятливими природними умовами).

САП пройшла шлях від вирішення проблем нестачі продовольства (коли акцент робився на виробництві необхідної кількості продукції) до вирішення проблем його якості та безпечності, створення належних умов утримання тварин, забезпечення контрольованості та збереження навколишнього природного середовища, продукування суспільних благ, якими сільськогосподарські виробники забезпечують громадян ЄС. Адже, крім продовольчого забезпечення, сучасні європейські фермери працюють на збереження сільської місцевості та природних ресурсів, а також відіграють провідну роль у відновленні сільської місцевості та сільської економіки.

* Europeans, Agriculture and the CAP. Report // Special Eurobarometer 440. — European Commission, 2016 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://www.google.com.ua/?gfe_rd=cr&ei=AkIdVfX1M6at8weRgYHAD&gws_rd=ssl#q=Special+Eurobarometer+440.

Завдяки САП громадяни ЄС мають гарантії відносно вирішення ряду соціальних питань (таких, як якість і безпечність продовольства, споживчий вибір, збереження сільської місцевості та природних ресурсів, процвітання сільських громад, збереження традиційного стилю життя, забезпечення здоров'я тварин), а також глобальних проблем – зміни клімату і продовольчої безпеки. Гарантії САП відносно вирішення цих економічних, соціальних і екологічних питань свідчать, що вона служить не тільки фермерам, але й усім європейцям, адже саме вони платять за її реалізацію.

Сьогодні САП знову реформується для посилення конкурентоспроможності сільського господарства і сталості сільського розвитку на всій території ЄС. Нова аграрна політика до 2020 р. відповідає економічним, екологічним і територіальним викликам, з якими Європа і світ стикнулись у третьому тисячолітті, та демонструє реальну відповідальність за вирішення глобальних завдань, які впливають на багатьох людей як усередині ЄС, так і поза ним (а особливо – питань продовольчої безпеки, зміни клімату і міграції). При цьому вона підтверджує відданість європейській моделі сільського господарства, побудованій на сімейному фермерстві, розкриває його переваги, а також не тільки можливості для продовольчого самозабезпечення 500-мільйонного населення єврорегіону, але й потенціальну здатність до господарювання на засадах сталості, що, у свою чергу, забезпечить його майбутнє на довгострокову перспективу. Фермери реінвестують у середовище свого існування, забезпечуючи тим самим процвітання сільської місцевості. Усвідомлюючи важливість майбутнього, САП забезпечує навчання і фінансування молодих людей з метою їхнього заохочення до участі у сільськогосподарській діяльності.

Україна може дістати з еволюції САП важливі уроки для створення нової ідеологічної платформи державної підтримки розвитку вітчизняного сільського господарства і села. Ті часи, коли монокультуризація і нарощування сировинного експорту виносились у політичні пріоритети, мають відійти у минуле. Така практика підриває основи не тільки сільського життя, але й самого сільськогосподарського виробництва. Державна політика повинна орієнтуватися на створення суспільних гарантій відносно економічного, соціального та екологічного майбутнього країни, що базується на продовольчому суверенітеті; реалізації соціально-економічних цінностей для сільського населення за місцем проживання (таких, як його включеність у виробництво і підприємницьку діяльність на сільських територіях, рівноправність у розподілі доходів від використання місцевих природних і виробничих ресурсів); забезпеченні ендогенного розвитку села на основі створення умов для участі локальних громад у формулюванні цілей локального розвитку та їх реалізації; збереженні місцевих людських ресурсів, соціальних мереж, традиційних знань, ґрунтів, водних ресурсів, біорізноманіття, якісного життєвого середовища. Адже сільські території – це національне багатство, яке не може використовуватися лише для індустріалізованого сільськогосподарського виробництва.

Список використаної літератури

1. *Lynggaard K., Nedergaard P.* The Logic of Policy Development: Lessons Learned from Reform and Routine within CAP 1980–2003 // *Journal of European Integration*. – 2009. – Vol. 31. – № 3. – P. 291–309.

2. Swinnen J. The Political Economy of the Most Radical Reform of the Common Agricultural Policy // *German Journal Agricultural Economy*. — 2010. — Vol. 59. — Suppl. 2. — P. 37–48 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.gjae-online.de/news/pdfstamps/freeoutputs/GJAE-608_2010.

3. Lyon G. Draft Report on the Future of the Common Agricultural Policy after 2013. — Brussels : European Parliament, 2010. — March. — P. 1–20.

References

1. Lynggaard K., Nedergaard P. The logic of policy development: lessons learned from reform and routine within CAP 1980–2003. *J. of Europ. Integr.*, 2009, Vol. 31, No. 3, pp. 291–309.

2. Swinnen J. The political economy of the most radical reform of the Common agricultural policy. *German J. of Agric. Econ.*, 2010, Vol. 59, Suppl. 2, pp. 37–48, available at: http://www.gjae-online.de/news/pdfstamps/freeoutputs/GJAE-608_2010.

3. Lyon G. Draft Report on the Future of the Common Agricultural Policy after 2013. Brussels, European Parliament, March 2010, pp. 1–20.

Стаття надійшла до редакції 5 серпня 2016 р.
