

АНАЛІЗ ЄДИНОЇ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Несененко П. П. кандидат економічних наук, доцент кафедри загальної економічної теорії та економічної політики Одеського національного економічного університету, Одеса, Україна,
e-mail: nppod@ukr.net
ORCID ID: 0000-0001-6399-3511

Тоня К. П. магістрантка кафедри загальної економічної теорії та економічної політики Одеського національного економічного університету, Одеса, Україна,
e-mail: ekatrin.tonya@gmail.com

Анотація. У статті розглянуті особливості та функції Єдиної аграрної політики Європейського Союзу як складової економічної політики. Продемонстровано, що незважаючи на визначені цілі ЄАП, реалізація політики поглиблює проблеми нерівності у розподілі доходів аграріїв, руйнує конкуренцію на зовнішніх ринках та не створює достатніх стимулів для поширення екологічного типу виробництва. Відзначені основні риси реформи ЄАП 2021-2027 рр., такі як: орієнтація на більш справедливий розподіл державної допомоги серед сільськогосподарських виробників, стимулювання діяльності, пов'язаної із позитивними зовнішніми ефектами, наприклад, екологічно чистого виробництва тощо. Проаналізовано, що не зважаючи на визнання керуючими органами Європейського Союзу вищезазначених проблем, затверджених заходів економічної політики не достатньо для їх подолання.

Ключові слова: економічна політика, аграрна політика, Єдина аграрна політика, Європейський союз, інструменти державної допомоги, конкуренція, забруднення навколишнього середовища, сільські території, публічне управління, реформа ЄАП.

ANALYSIS OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY IN THE EUROPEAN UNION

Nesenenko Pavlo, PhD in Economics, Associate Professor, General Economic Theory and Economic Policy Department, Odessa National Economic University, Ukraine,
e-mail: nppod@ukr.net
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6399-3511>

Tonia Kateryna, student of General Economic Theory and Economic Policy Department, Odessa National Economic University, Ukraine,
e-mail: ekatrin.tonya@gmail.com

Abstract. EU Common agricultural policy (CAP) exists for more than 50 years. This policy overpassed many reforms and changes during such long period. CAP became modified in comparison with its original version. The article considers the features and functions of the Common Agricultural Policy in the European Union as a component of economic policy. It is stressed that main purposes of CAP in EU are farmers' support and improvement in agricultural productivity, tackling climate change, maintaining rural areas and landscapes across the EU. It is revealed that the CAP takes action with the income support through direct payments which has to ensure income stability, market measures to deal with difficult market situations such as a sudden drop in demand or a fall in prices as a result of a temporary oversupply on the market and rural development measures with national and regional programmes to address the specific needs and challenges facing rural areas. It is important to overlook the whole transition period and to learn what was done well and where more efforts have to be done. Although CAP helped to achieve EU's food security, the implementation of the policy deepens the problems of inequality in the distribution of farmers' incomes, destroys competition in foreign markets and does not create sufficient incentives for the spread of environmentally friendly production. For example, CAP payments show that current CAP spending exacerbates income inequality within agriculture, while little funding supports climate-friendly and biodiverse farming regions. New programmed period after the year 2020 is coming. CAP reform 2021-2027 targets addressing the specific needs of the farm sector and rural areas regarding fairness—in terms of the distribution of income support, as well as other tools and features of the CAP. Also is expected from the new CAP to face growing challenges in relation to climate change, biodiversity loss and management of natural resources. It is analyzed that despite the recognition of the above-mentioned problems by the European Union, the approved economic policy measures and incentives are not enough to overcome them.

Keywords: economic policy, agrarian policy, Common agricultural policy, European Union, state aid instruments, competition, environmental pollution, rural areas, public administration, CAP reform.

JEL Classification: A100

Постановка задачі. У 1957 році шість країн підписали договір про заснування

Європейського економічного співтовариства, на основі якого була розроблена Єдина Аграрна Політика (ЄАП). Ця політика є об'єктом критики багатьох дослідників, які стверджують, що ЄАП сприяє формуванню значної нерівності у доходах аграріїв, забрудненню навколишнього середовища та руйнуванню конкуренції на зовнішніх ринках. У березні 2021 року міністри сільського господарства країн Європейського Союзу досягли компромісу відносно питання реформування ЄАП. Для оцінки потенційного ефекту розробленої реформи аграрної політики, необхідно виявити існуючі проблеми сільськогосподарського сектору Європейського Союзу

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Фундаментальні основи та історію становлення політики сільського розвитку в Європі розкрито у працях Ф. Мантіно, В. Пloedга та інших відомих дослідників. Трансформаційні процеси ЄАП в Європейському Союзі та європейський досвід реалізації політики сільського розвитку розкривають такі вітчизняні вчені, як О. Бородіна, Ю. Губені, Т. Гоголь, Т. Гром'як, О. Павлов, І. Прокопа, В. Юрчишин та інші.

Відокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Окремі аспекти даного питання залишаються не висвітленими достатньою мірою у наукових працях вітчизняних та зарубіжних вчених, а саме: оцінка результатів спільної аграрної політики у відповідності до заявлених цілей політики, а також напрямки новітньої трансформації ЄАП.

Мета дослідження. Метою статті є дослідження особливостей, цілей та інструментів ЄАП як складової економічної політики Європейського Союзу, а також висвітлення напрямків реформи ЄАП у 2021-2027 рр.

Основний матеріал. Незважаючи на жорсткі вимоги щодо надання державами преференцій національним виробникам для створення якомога більш конкурентного вільного ринку, в сільському господарстві Європейського Союзу досить широко застосовуються механізми фінансово-економічної підтримки виробників. Аграрний сектор Європейського Союзу визнаний пріоритетним сектором економіки, який користується першочерговою фінансовою підтримкою для захисту від зовнішньої та внутрішньої конкуренції. Єдина аграрна політика (ЄАП) проводиться з 1962 року і фінансується через Європейський фонд орієнтації і гарантій сільського господарства (EAGGF) [1, с. 74].

Необхідність впровадження Єдиної аграрної політики базувалася на ряді передумов, які були сформовані наслідками Великої депресії 1929-1933 рр. та станом економіки у повоєнний час.

По-перше, при створенні Європейського Союзу західноєвропейські країни за своїм рівнем економічного, науково-технічному потенціалу, запасам природних ресурсів та рівнем продуктивності праці відставали від США, аграрна продукція яких формувала світові ціни. Це визначало необхідність проведення протекціоністської політики, створення умов для розвитку ряду галузей, захищених від іноземної конкуренції. Традиційна система тарифного захисту була неадекватною, потрібен був інший механізм, який би дозволяв конкурувати з країнами з більш сприятливими умовами для ведення сільського господарства [2, с. 81].

По-друге, після Другої світової війни в сільському господарстві Західної Європи почалася науково-технічна революція та індустріалізація сільськогосподарського виробництва (в США вона почалася ще в довоєнний період). Це вимагало значного припливу капіталу в сільське господарство і зробило його капіталомістким типом виробництва. При цьому органічний склад капіталу в сільському господарстві виявився вище, ніж в обробній промисловості. Такий приплив капіталу мав здійснюватись за допомогою державної підтримки галузі: прямих державних субсидій, підтримання відносно високих закупівельних цін, пільгового кредитування тощо. Окрім цього, у сільському господарстві ЄС відносно низька, у порівнянні з іншими галузями економіки, продуктивність праці, що пояснюється сезонністю сільськогосподарського виробництва та призводить до зниження сільськогосподарських цін та падіння доходів фермерів [2, с. 83].

Відповідно, основні цілі ЄАП, які закріплені у 39 ст. Римського договору, полягають у [3]:

- підвищенні продуктивності сільського господарства шляхом оптимального використання факторів виробництва, в першу чергу праці, і впровадження досягнень технічного прогресу;
- забезпечення нормального рівня життя сільським жителям, зокрема, підвищити рівень індивідуальних доходів;
- стабілізація ринків.

Для реалізації вище зазначених цілей ЄАП передбачає такі заходи підтримки

сільськогосподарського виробництва [3]:

- прямі субсидії фермерам для забезпечення стабільності доходу та стимулювання діяльності, пов'язаної із позитивними зовнішніми ефектами, наприклад екологічно чистого виробництва, надання державних послуг, раціонального використання земель тощо.
- антициклічні заходи підтримки, пов'язані із раптовим падінням товарних цін, наприклад фіксація цін, публічні закупівлі, часткова оплата витрат на зберігання продукції тощо.
- тарифи та квоти на імпорту продукцію для захисту від зовнішньої конкуренції;
- розробка національних та регіональних програм розвитку сільських територій, таких як стимулювання зайнятості, стале управління природними ресурсами та відновлення екосистем тощо.

Протягом останніх десятиліть на здійснення цілей ЄАП щорічно витрачається майже 40% (або 59 млрд. євро на рік) бюджету ЄС (Рис. 1). Фінансову допомогу у першу чергу отримують держави, що є головними виробниками сільськогосподарської продукції Союзу. Франція отримує приблизно 9,5 млрд. євро за даними на 2019 р. (16%), Іспанія - 6,8 млрд. євро, Німеччина - 6,4 млрд. євро, Італія - 5,8 млрд. євро, Польща - 4,6 млрд. євро [1, с. 79].



Рис. 1. Частка витрат на підтримку сільського господарства в структурі витрат бюджету ЄС у 2020 році, млн. є.

Джерело: Складено авторами на основі [4]

Видатки загального бюджету пропорційні не тільки обсягам сільськогосподарського виробництва держав-членів, а й розмірам оброблюваної території. Франція має найбільшу оброблювану сільськогосподарську площу (29 млн. га або 16% від земель сільськогосподарського призначення у ЄС), друге місце посідає Іспанія (24 млн. га), а третє - Німеччина (близько 17 млн га). Вищеперераховані країни також займають провідні позиції серед світових експортерів продовольчих товарів, незважаючи на зростаючу частку у світовому експорті, таких країн як Бразилія, Китай та Канада.

Незважаючи на успіхи Європейського Союзу у забезпеченні населення продовольством, модернізації аграрного виробництва, збільшенні експорту, ЄАП залишається предметом критики багатьох науковців. Існує суперечність між заявленими цілями ЄАП та відповідними заходами економічної політики. Більше 70% бюджету ЄАП витрачається на прямі субсидії, спрямовані, насамперед, на забезпечення доходів фермерів (Рис 2).



Рис 2. Структура витрат на підтримку сільського господарства в ЄС по фондам у 2020 році, млн. євро.

Джерело: Складено авторами на основі [4]

Основними бенефіціарами державної допомоги є промислові ферми та великі землевласники. Близько 28,2% усіх платежів (у розмірі від 50 тис. євро) надходить до 2,2% найбільших агрохолдингів, а 80% загальної суми прямих субсидій отримують 25% найбільших фермерських господарств [5, с. 241]. У той же час, лише 2% від загального бюджету надходить у якості допомоги молодим фермерам, що не забезпечує їм можливості отримувати додаткову спеціальну освіту, підтримку у створенні підприємств або купівлі земельних ділянок.

Дослідники також відзначають, що 10% регіонів з найнижчим рівнем доходу (де середній річний дохід становить 5900 євро), які переважно знаходяться у Східній Європі, отримують в середньому 1200 євро у розрахунку на одного працівника. На противагу, фермерські господарства у провідних 40% регіонів, де середній дохід вже значно перевищує медіанний показник ЄС, отримують в середньому 6000 – 11900 євро у розрахунку на одного працівника [5, с. 245]. Таким чином, ЄАП не відповідають цілям підвищення рівня життя фермерів, поглиблюючи нерівність у розподілі доходів, більшу частину яких отримують промислові ферми та великі землевласники.

У рамках ЄАП визнана необхідність підтримки екологічно чистого виробництва, адже зміна клімату ставить під загрозу продовольчу безпеку Європейського Союзу. Сільське господарство забезпечує приблизно 10% викидів парникових газів, які на дві третини виробляються у галузі тваринництва та при використанні добрив на основі азоту [5, с. 246]. Незважаючи на необхідність переходу до екологічно чистого виробництва продукції, сьогодні 70% загальної суми субсидій надходить до регіонів, що є найбільшими емітентами парникових газів. Дослідники також відзначають, що виплати на підтримку доходів фермерів у сільськогосподарських у цих регіонах в середньому у 1,5 рази вище, ніж у регіонах, де забруднення навколишнього середовища здійснюється менш інтенсивно [5, с. 247].

Державна підтримка фермерів у Європейському Союзі надає їм перевагу на зовнішніх ринках. Як показав звіт, опублікований мережею неурядових організацій Coordination SUD минулого року, Європейський Союз є найбільшим експортером продовольства до Африки, щорічно продаючи на континент продовольчі товари на суму майже 20 млрд. дол. [6] Незважаючи на те, що 60% відсотків населення Африки на південь від Сахари є дрібними фермерами, загалом 80% відсотків місцевих потреб у продуктах харчування забезпечуються за рахунок імпорту [7, с. 21]. Більшість цих товарів (пшениця, сухе молоко, крупи, рослинні олії, птиця та овочі) можна ефективно виробляти на африканській землі. Але субсидії дозволяють європейським фермерам продавати сільськогосподарську продукцію за цінами, які не покривають витрати виробництва. Така політика спотворює конкуренцію на зовнішніх ринках та дестабілізує економіку країн, що розвиваються. Наприклад, ЄАП майже знищила сільськогосподарське виробництво пшениці та сухого молока в Західній Африці [6].

Наслідки пандемії COVID-19 у поєднанні з вищеперерахованими факторами зумовили необхідність модернізації ЄАП. Тому у червні 2021 року учасники переговорів Європейського Парламенту, Ради ЄС та Європейської Комісії домовились про умови реформи, яка розпочалась з 2021 року та має на меті сприяння розвитку стійкого та конкурентоспроможного сільськогосподарського сектору (Рис 3). По-перше, нова спільна аграрна політика має сприяти досягненню цілей, встановлених Європейським «зеленим» курсом 2020 року. В рамках нової стратегії аграрної політики Європейська комісія пропонує [8, с. 3-4]:

- встановлений набір основних обов'язкових екологічних практик для фермерів (наприклад, догляд за водно-болотними угіддями та часткою земель, що не обробляється);
- встановити зобов'язання для щонайменше 6,7 мільйонів бенефіціарів прямих та/або інших виплат за площею/кількістю худоби по реалізації екологічних сільськогосподарських практик;
- фермери мають витратити щонайменше 25% від суми прямих виплат на інвестиції в еко-схеми;

По-друге, реформи ЄАП мають забезпечити більш справедливий розподіл бюджетних коштів та орієнтацію на малі та середні фермерські господарства.

Більш справедливий підхід в рамках Стратегії 2021-2027 передбачає [8, с. 7-9]:

- обов'язковий перерозподіл щонайменше 10% поточних прямих платежів на користь малих фермерських господарств, так щоб завдяки перерозподілу доходи останніх збільшились на 7-10%;
- держави-члени мають право скорочувати поточні прямі платежі на 85% для фермерів, що отримують платежі у вигляді субсидій на суму більш ніж 60 тис. є.;
- рекомендована межа прямих виплат, згідно із Стратегією, складає 100 тис. євро.

Дослідники відзначають, що нова реформа не передбачає значущих змін щодо проблем нерівності в розподілі доходів та питань навколишнього середовища. Оскільки принцип розподілу державних виплат залишається незмінним (сума державних виплат прямо пропорційна розміру оброблюваних сільськогосподарських угідь), в найближчі сім років основними бенефіціарами дотацій залишаться великі промислові ферми, які є найбільшим джерелом забруднення навколишнього середовища.

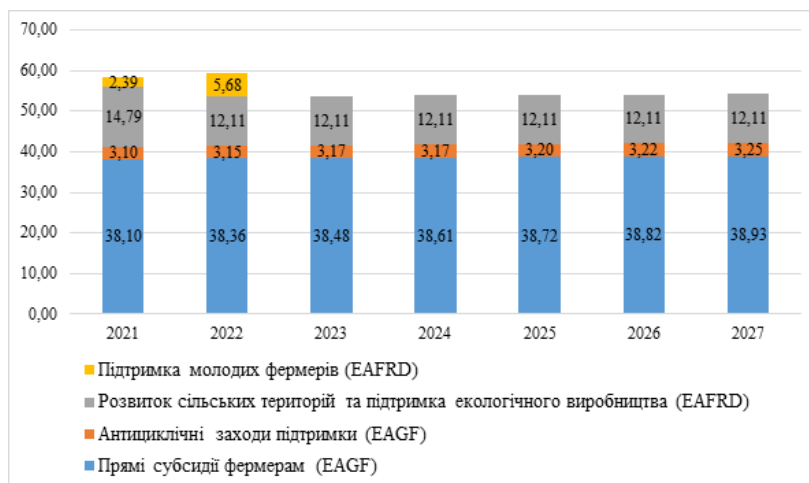


Рис 3. Прогнозна структура витрат в рамках реформи Єдиної аграрної політики (2021-2027), млн. євро.

Джерело: складено авторами на основі [9]

У той же час, виплати малим та середнім за розміром ферм суттєво не зміняться, незалежно від способу виробництва. Селія Ніссенс, голова з питань сільськогосподарської політики Європейського екологічного бюро (ЕЕВ), відмічає, що небажання держав-членів застосувати більш радикальні способи реформування аграрної політики пов'язане з тиском потужних національних фермерських лобі, що мають значний вплив на міністерства сільського господарства [10, с. 30].

Висновки. Прихильники сучасної ЄАП стверджують, що аграрний сектор Європейського Союзу досі потребує підтримки в умовах фінансової та економічної нестабільності, яка спостерігається в умовах Спільного ринку. У той же час, не зважаючи на спробу

реформування аграрної політики, вище перераховані проблеми залишаються актуальними. По-перше, малі та середні за розміром ферми не можуть конкурувати з агроконцернами, які отримують найбільшу частку виплат. По-друге, у фермерів немає достатньо стимулів впроваджувати екологічно чисті технології у виробництво. Окрім цього, проблема європейської експансії та демпінгу на ринках країн, що розвиваються не була висвітлена в рамках нової реформи, отже також залишається незмінною. Виходячи з вище наведеного, подальшого обґрунтування, на нашу думку, потребує аналіз результатів реформи ЄАП 2021-2027 рр. за допомогою моніторингу таких індикаторів, як: розподіл державної допомоги серед фермерських господарств та частка державних субсидій у фермерських доходах, рівень безробіття у сільському господарстві, продуктивність праці у сільському господарстві, зміна у якості природних ресурсів (грунт, вода та повітря), розвиток публічного управління сільських територій тощо. Важливим, також, залишається питання стосовно можливостей використання європейського досвіду при розробці економічної політики в Україні в рамках курсу на євроінтеграцію.

Список літератури

1. Кондратьева М. Сельскохозяйственная политика ЕС: вопросы концентрации и конкуренции. Современная Европа. 2019. Вып. 4. С. 73-84.
2. Папцов А. Г. Эволюция сельскохозяйственной политики ЕС. Старый Свет - новые времена. 2019. Вып. 4. С. 81-83.
3. European Commission. The common agriculture policy at a glance. URL: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en. (accessed October 10, 2020).
4. European Commission. EU spending and revenue - Data 2000-2020. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014-2020/spending-and-revenue_en. (accessed October 10, 2020).
5. Scown W., Brady M., Nicholas A. (2020). Billions in Misspent EU Agricultural Subsidies Could Support the Sustainable Development Goals. *One Earth*. 3, 237–250. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2590332220303559>. (accessed October 12, 2021).
6. The effects of the Common Agricultural Policy on farming communities in developing countries. (2019). URL: <https://www.gret.org/2019/10/the-effects-of-the-common-agricultural-policy-on-farming-communities-in-developing-countries/?lang=en>. (accessed October 12, 2021).
7. European Parliament. The impact of the Common Agricultural Policy on developing countries. (2018). URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603862/EXPO_STU\(2018\)603862_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603862/EXPO_STU(2018)603862_EN.pdf). (accessed October 12, 2021).
8. European Commission. A greener and fairer CAP. (2021). URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-newcap-environment-fairness_en.pdf. (accessed October 15, 2021).
9. European Commission. Common agricultural policy funds. URL: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds_en#eagf. (accessed October 15, 2021).
10. Bednaříková Z. (2018). Why is the agriculture lobby in the European Union member states so effective? *Ekonomie*. 14, 26-37.

References

1. Kondratieva M. (2019). agricultural policy: issues of concentration and competition. (2019) *Modern Europe*, 4, 73-84. [in Russian].
2. Paptsov A.G. (2019) Evolution of EU agricultural policy. *Old World - new times*, 4, 81-83. [in Russian].
3. European Commission. The common agriculture policy at a glance. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en. (accessed October 10, 2020).
4. European Commission. EU spending and revenue - Data 2000-2020. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014-2020/spending-and-revenue_en. (accessed October 10, 2020).
5. Scown W., Brady M., Nicholas A. (2020). Billions in Misspent EU Agricultural Subsidies Could Support the Sustainable Development Goals. *One Earth*. 3, 237–250. Retrieved from <https://>

www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2590332220303559. (accessed October 12, 2021).

6. The effects of the Common Agricultural Policy on farming communities in developing countries. (2019). Retrieved from <https://www.gret.org/2019/10/the-effects-of-the-common-agricultural-policy-on-farming-communities-in-developing-countries/?lang=en>. (accessed October 12, 2021).

7. European Parliament. The impact of the Common Agricultural Policy on developing countries. Retrieved from [:https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603862/EXPO_STU\(2018\)603862_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603862/EXPO_STU(2018)603862_EN.pdf). (accessed October 12, 2021).

8. European Commission. A greener and fairer CAP. (2021). Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-newcap-environment-fairness_en.pdf. (accessed October 15, 2021).

9. European Commission. Common agricultural policy funds. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds_en#eagf. (accessed October 15, 2021).

10. Bednářiková Z. (2018). Why is the agriculture lobby in the European Union member states so effective? *Ekonomie*. 14, 26-37.