

УДК 334.55:338.43(1–6ЄС)

Ю. Малько

КОНВЕРГЕНЦІЯ ПОЛІТИКИ СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ ПРОСТОРИ

Проведено детальний аналіз основних етапів формування європейської політики сільського розвитку; з'ясовано основні причини зміни пріоритетів Спільної аграрної політики ЄС та стратегічні перспективи впровадження політики сільського розвитку; визначено можливості застосування європейського досвіду для українських реалій.

Ключові слова: Спільна аграрна політика, сільський розвиток, багатофункціональність села, реформа Мак-Шеррі, План дій 2000, реформа Фішлера.

Формування спільних засад політики сільського розвитку в країнах Європейського Союзу, де більш ніж 56% населення проживають у сільських районах, розпочалося ще у 70-ті рр. ХХ ст., коли пріоритетом Спільної аграрної політики ЄС (Common Agricultural Policy) (далі – САП ЄС) було визначено нарощування обсягів виробництва продовольства. Поступово аграрна політика була переорієнтована на підвищення ефективності ведення фермерської діяльності.

У кінці 80-х – на початку 90-х рр. ХХ ст. стрімка інтенсифікація сільського господарства привела до погіршення екологічної ситуації в світі, що зумовило чергову зміну пріоритетів аграрної політики. Домінуючими стають питання продовольчої безпеки, охорони довкілля, підвищення соціальної спрямованості сільського господарства, значущість яких поклала початок утвердженню концепції багатофункціональності. Власне кажучи, багатофункціональність села обумовила зміщення акцентів у державній аграрній політиці, по-перше, сприяючи виділенню проблем розвитку села в окремий блок; по-друге, даючи змогу розглядати зазначені проблеми з огляду на інтереси людини, її потреби, прагнення до саморозвитку, поваги, суспільного визнання.

Фундаментальні основи та історію становлення політики сільського розвитку в Європі розкрито у працях Ф. Мантіно, В. Плоєга. Питанням сільського розвитку в системі євроінтеграційних пріоритетів України присвячено праці В. Борщевського, Х. Притули, В. Крупіна, І. Куліша, Ю. Злидника. Трансформаційні процеси Спільної аграрної політики в ЄС та європейський досвід реалізації політики сільського розвитку розкривають такі вчені, як О. Бородіна, Ю. Губені, Т. Гоголь, Т. Гром'як, О. Павлов, І. Прокопа, В. Юрчишин та інші. Проте більшість учених акцентують увагу на галузевому підході до політики сільського розвитку, в той час як в країнах Європи превалює територіальний, орієнтований на сільського мешканця.

Незважаючи на важливість питання, Україна знаходиться на початковій стадії формування адекватної державної політики сільського розвитку, яка б визнавала першочерговим завданням створення умов для розвитку особистості сільського жителя. Тому, базуючись на європейському досвіді, в Україні необхідно робити кардинальні зміни державницьких механізмів та підходів до формування і реалізації політики сільського розвитку, що має людиноцентриське спрямування.

Основними завданнями дослідження є вивчення основних етапів формування та впровадження європейської політики сільського розвитку; обґрунтування необхідності трансформації Спільної аграрної політики та зміщення акцентів у бік розвитку села; визначення стратегічних перспектив впровадження політики сільського розвитку та можливостей застосування європейського досвіду для розвитку українського села.

Світова наука не виробила загальноприйнятого підходу до визначення та тлумачення терміну “сільський розвиток”. Сільський розвиток розглядається як обґрунтований процес послідовних економічних, соціальних, політичних, культурних і природоохоронних змін, спрямованих на покращення якості життя населення, який повинен задовольняти потреби усього (не тільки сільського) населення та не створювати загроз для майбутніх поколінь [1]. Більшість дослідників стверджує, що сільський розвиток – це політика держави у сільській місцевості. Термін “сільська місцевість” (територія) в європейських країнах тлумачиться як територія, розташована на значній відстані від ділової активності центрів і яка відчуває певні труднощі з отримання населенням необхідного комплексу відповідних економічних і соціальних благ. Особливо це стосується територій, розвиток яких залежить від результатів сільськогосподарської діяльності, де домінують, як правило, малі ферми, і відповідно, продуктивність такого господарювання незначна. На таких територіях майбутні втрати робочих місць у галузі сільського господарства не можуть компенсуватися розвитком нових робочих місць [2].

Політика сільського розвитку в країнах Європейського Союзу сформувалася як відокремлений напрям (окремий стовп за термінологією ЄС) Спільної аграрної політики, яка протягом років свого існування реформувалася та вдосконалювалася, при цьому неухильно перетворюючись із політики підтримки сільськогосподарського виробництва в політику сільського розвитку.

Формування та реалізація САП ЄС здійснювалися в декілька етапів, зокрема перший етап реалізації САП (1962 – 1973 рр.) був пов’язаний із необхідністю швидкого забезпечення жителів ЄС найнеобхіднішими продовольчими продуктами. Закупівельні ціни на продовольчу сировину в цей період було зафіксовано централізовано та на досить високому рівні, обмежень імпорту не було. Оскільки на цьому етапі до ЄС належало 9 країн, вперше виникла потреба в уніфікації підходів щодо регулювання цін на агропродукцію, використанні спільних інструментів регулювання ринку, встановленні загальних принципів формування закупівельних цін і обсягів закупівель. Суб’єкти сільського господарства одержували в цей період значні суми субсидій, а витрати ЄС на сільське господарство перевищили 65% загального бюджету. Згодом високий рівень підтримки виробництва окремих видів сільськогосподарської продукції призвів до їхнього перевиробництва (рис. 1) [3].

Особливістю другого етапу (1978 – 1992 рр.) реформування САП стало розроблення заходів щодо запобігання перевиробництву агропродукції. Серед основних засобів САП стало жорстке регулювання закупівельних цін, що обмежувало перевиробництво агропродукції та поставки її на ринок. Вперше було запроваджено експортні субсидії, що в комплексі з рештою заходів створили сприятливіші цінові умови для реалізації товарів на закордонних ринках. Також було запроваджено квоти на виробництво молока, що в подальшому кардинально змінило систему САП унаслідок введення кількісних обмежень на обсяги виробництва

окремих видів продукції. Субсидії було прив'язано до фіксованих обсягів виробництва [4].

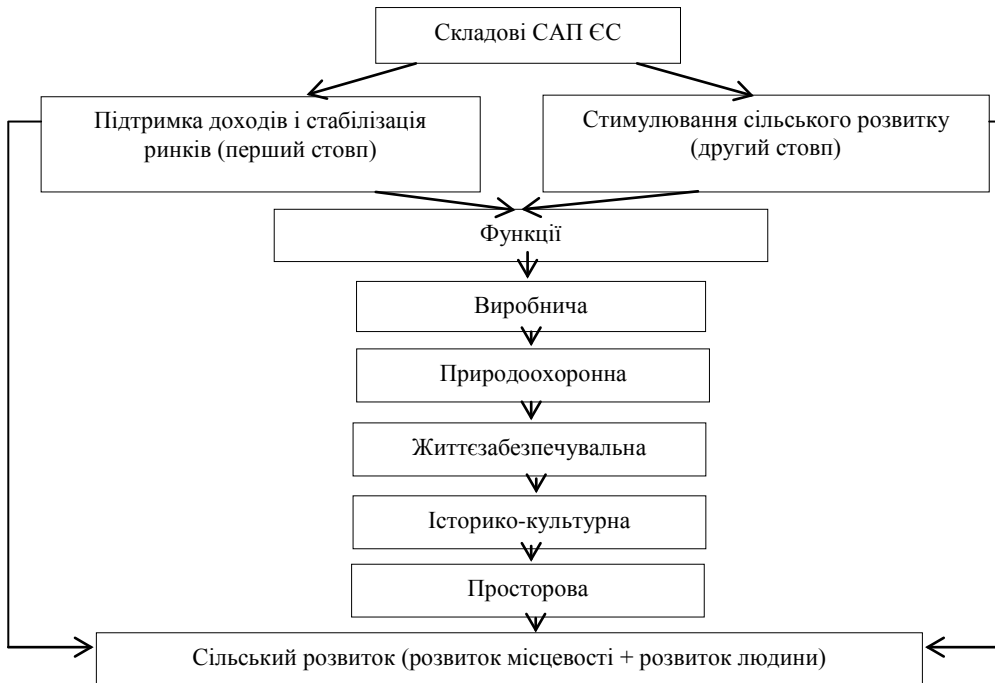


Рис. 1. Концептуальні основи Спільної аграрної політики ЄС [5]

У 1992 р. Комісар із сільського господарства ЄС Р. Мак-Шеррі започаткував чергову реформу САП, яка торкалася чотирьох основних елементів політики: зниження цінової підтримки; запровадження прямих (компенсаційних) виплат; більш суворий контроль над виробництвом; більша увага до захисту довкілля. Реформа Мак-Шеррі уперше торкалася і розвитку сільських місцевостей та введення екологічних стандартів і мала подвійну мету: обмежити виробництво сільськогосподарської продукції та закріпити за фермерами відповідальність за охорону природних ресурсів. Фермерам встановили більш суворі екологічні стандарти [6].

Наприкінці 90-х рр. ХХ ст. очікувалося, що розширення ЄС на схід додасть ще десять країн із набагато нижчим рівнем розвитку сільського господарства порівняно з країнами ЄС-15, що стимулювало проведення наступної фази реформ САП, яка мала назву “План дій 2000” (“Agenda 2000”) і була ухвалена 1999 р. у Берліні. Цей пакет реформ містив чотири головних елементи: подальше зменшення цінової підтримки щодо зернових культур, яловичини та молочних продуктів; стабілізація сільськогосподарського бюджету на 2000 – 2006 рр.; збереження квоти на молоко до 2008 р.; збільшення фінансування заходів із сільського розвитку та несільськогосподарської діяльності [7].

Саме в межах аграрної реформи “Agenda 2000” була остаточно схвалена Єврокомісією нова модель аграрної політики ЄС щодо сільського розвитку, що передбачало заміну галузевого підходу в аграрній політиці на територіальний та

наголошувало на зв'язку між сільським господарством і сільською місцевістю, а також було пов'язано з концентрацією зусиль на диверсифікацію сільського господарства за допомогою гнучких заходів підтримки, мобілізації ендегенних ресурсів та самопідтримувальних форм локального розвитку. Отже, у процесі еволюції САП ЄС можна спостерігати зміщення акцентів у бік актуалізації сільського розвитку як важливої складової регіональної політики Європейського Союзу.

Політика в межах аграрної реформи "Agenda 2000" більшою мірою була зорієнтована на вирішення екологічних питань та підтримку багатofункціональності європейського фермерства, проте вона не могла вирішити всі складні питання сільського господарства країн-учасниць ЄС. Через те, що ціни на більшість продуктів продовжували перевищувати ціни світового ринку, європейські фермери, позбавлені експортних субсидій, втрачали конкурентоспроможність поза межами співтовариства. Це підвищувало ризик виникнення нових проблем із бюджетом та стримувало фінансування розвитку сільських територій. Підвищення уваги до захисту довкілля, безпеки харчових продуктів та умов утримання тварин також сприяло реформуванню САП, тому в 2003 р. було запропоновано низку реформаторських заходів, досить дискусійного спрямування (реформа Фішлера). Головними складовими реформи було введення так званих "непов'язаних" платежів, тобто незалежних від обсягів виробництва, модуляція, підвищення вимог до умов господарювання, затвердження аграрного бюджету на 2007 – 2013 рр., підвищення фіскальної дисципліни та зниження цін підтримки [8].

Основою реформи Фішлера було, безумовно, введення "непов'язаних" платежів, які фермери починали отримувати з 1 січня 2005 р., незалежно від своїх виробничих показників. Кожен фермер отримував однакову пряму субсидію залежно від площі сільськогосподарських угідь, а не обсягів виробництва попереднього року. Ця субсидія відповідала обсягам прямих платежів у базовому періоді 2000 – 2002 рр. Отримання фермером повного обсягу субсидії залежало від виконання ним низки вимог щодо охорони довкілля, безпеки харчових продуктів, захисту рослин і стандартів утримання тварин. У разі невиконання перелічених доволі суворих вимог господарювання субсидії скорочувалися на суму можливої шкоди або навіть ризику завдання шкоди від недотримання вимог.

Збільшення уваги до стимулювання сільського розвитку та охорони довкілля ще з періоду реформи Мак-Шеррі та "Agenda 2000" сприяло модуляції (розподілу) прямих платежів на підтримку власне галузі і підтримку місцевості. Відтак прямі платежі або обсяг модуляції на підтримку сільського розвитку з 2005 р. встановлювався на рівні не менше 3%, у 2006 р. збільшувався до 4% та у 2007 – 2013 рр. досягав 5%. Причому 80% цих коштів мало залишатися країні-платнику, а решта розподілятися згідно з критеріями Європейської комісії. Фермерам та іншим підприємцям, що здійснювали свою діяльність у сільській місцевості, надавалася допомога за такими програмами: опанування нових технологій ведення аграрного виробництва та ведення підприємницької діяльності на селі; допомога молодим фермерам на початковому етапі діяльності; оновлення села та сільської інфраструктури; заохочення туризму; покращення доступу сільського населення до базових послуг; аграрні заходи з охорони довкілля; стимулювання нових насаджень лісу; заходи щодо покращення менеджменту лісового господарства тощо [9].

Модуляція підвищила можливість підтримки нових цілей САП, таких, наприклад, як зменшення різниці в рівнях життя міських і сільських мешканців.

Реформа Фішлера призвела до відносного скорочення бюджетних витрат на проведення САП. Так, на початку 90-х рр. XX ст. частка витрат САП у ВВП ЄС становила 0,54%, у 2005 р. бюджет САП становив 50 млрд євро, або 0,43% загальної ВВП країн ЄС, а у 2013 р. цей показник знизився до 0,33% [10].

Правила, що регулювали політику сільського розвитку в період 2007 – 2013 рр. викладені в Регламенті Ради (ЄС) № 1698/2005 [11, 12]. Відповідно до цих Правил, політика сільського розвитку зосереджена на таких напрямках (відомих за термінологією ЄС – “тематичних осях”):

1. Підвищення конкурентоспроможності аграрного та лісового секторів передбачає реалізацію низки заходів, що мають на меті забезпечення сільського та лісового господарств, а також харчової промисловості людськими та матеріальними ресурсами задля забезпечення якості агропродовольчої та лісової продукції (просування передачі знань, досвіду і поширення інновацій).

2. Поліпшення стану довкілля і управління земельними ресурсами забезпечувалося заходами захисту та збільшення природних ресурсів, систем лісництва і культурних ландшафтів на європейських сільських територіях.

3. Забезпечення якості життя у сільській місцевості та диверсифікація сільської економіки передбачали допомогу в розвитку локальної інфраструктури, поліпшенні умов для створення додаткових робочих місць у всіх секторах та диверсифікації господарської діяльності.

4. Ініціатива LEADER ґрунтувалася на створенні можливостей для інноваційного розвитку на локальному рівні, за принципом “знизу – вгору”.

Розподіл фінансування на перелічені заходи здійснювався за такими кількісними параметрами: ініціатива LEADER – не менше 7% коштів бюджету САП ЄС; за осями 1 і 3 – не менше ніж по 15%, за віссю 2 – не менше 25% коштів. Пропорції поділу фінансових ресурсів визначалися урядами окремих країн-членів ЄС індивідуально, що зумовлено різними проблемами та потребами, але при умові обов’язкового дотримання наведених вимог щодо вагомості кожної з осей у фінансовому аспекті [13].

Оскільки окремі країни та регіони ЄС відрізняються своїми специфічними умовами господарювання та рівнем фінансування, політика сільського розвитку здійснюється не тільки в контексті САП ЄС, а також у межах регіональної політики Євросоюзу. Незважаючи на те, що регіональна політика ЄС формується як окрема сфера і витрати на її реалізацію посідають друге місце у бюджеті співтовариства після САП, вона нерозривно пов’язується та узгоджується з політикою сільського розвитку та впливає на формування культурного, духовного середовища у сільській місцевості, відкриває нові форми співробітництва та координації зв’язків між історично сформованими регіонами, де проживає переважно сільське населення. Об’єктом регіональної політики є різного рівня регіональні нерівності: відмінності у рівнях та умовах життя, в зайнятості та безробітті, у темпах економічного розвитку окремих регіонів. Фінансову основу регіональної політики ЄС, спрямованої на забезпечення вищезазначених заходів і вирівнювання диспропорцій між багатшими та біднішими регіонами ЄС створюють структурні фонди (SF, Structural funds) та фонд згуртування (1993 р.), правову базу формування яких було закладено ще у Римській угоді [14].

Втілення якісно нових підходів щодо забезпечення політики сільського розвитку сприяє створеній, відповідно до Закону ЄС “Про підтримку сільського розвитку” [15] та прийнятої Стратегії сільського розвитку на програмний період

2007 – 2013 рр. [16], 1 січня 2007 р. новий фонд ЄС – Європейський сільськогосподарський фонд сільського розвитку (ЄСФСР – European Agricultural Fund for Rural Development-EAFRD).

Завданнями фонду є, насамперед, підвищення якості та ефективність імплементації програм сільського розвитку. Програмний вплив на сільський розвиток відбувається відповідно до вищезазначеної стратегії, яка враховує специфічність проблем кожної країни-члена та регіону ЄС, їхні потреби щодо забезпечення належного стану охорони довкілля [17]. Основною відмінною рисою фонду EAFRD від інших структурних фондів є інтегрованість ресурсів та заходів, а також єдність впливу на розвиток сільських територій ЄС, що у сукупності повинно забезпечити їх економічний та соціальний розвиток.

Ключову роль у підтриманні розвитку сільських територій виконує затверджена у 2000 р. програма “LEADER”, основою якої є принцип заохочення ініціатив місцевих жителів до саморозвитку місцевостей і пошуку фінансових ресурсів із правом передачі відповідальності і прав власності місцевим органам самоврядування.

У період 2007 – 2013 рр. фінансування програми “LEADER” загалом у ЄС здійснювалося через зазначений фонд у розмірі не менше 7% від його загальної суми. Доцільно зазначити, що значення програми у підтримці сільського розвитку постійно зростає у зв’язку з розширенням Євросоюзу. Щодо нових країн-членів ЄС обсяг фінансування “LEADER” за відповідний період з фонду EAFRD сягає не менше, ніж 2,5% його загального бюджету [18].

Політика сільського розвитку продовжує розвиватися та вдосконалюватися з метою вчасного реагування на потреби сільських жителів. Останній процес реформ, що супроводжувався значними змінами в Спільній сільськогосподарській політиці ЄС, завершився в грудні 2013 р. зі схваленням основних законодавчих актів для 2014 – 2020 рр.

Відповідно до Стратегії “Європа 2020” та цілей САП, виділено три довгострокові стратегічні цілі, які визначені для подальшої реалізації політики сільського розвитку ЄС у 2014 – 2020 рр.:

- сприяння конкурентоспроможності сільського господарства;
- забезпечення сталого управління природними ресурсами;
- досягнення збалансованого територіального розвитку сільської економіки та громад, включаючи створення умов та підтримку зайнятості [19].

Стратегія “Європа 2020” зорієнтована на врахування трьох факторів зміцнення економіки:

- розумного зростання – розвиток економіки, що базується на знаннях і інноваціях;
- сталого розвитку – розвиток економіки, що базується на цілеспрямованому використанні ресурсів, екології і конкуренції;
- всеосяжного зростання – сприяння підвищенню рівня зайнятості населення, досягнення соціальної і територіальної злагоди.

У новому програмному періоді 2014 – 2020 рр. збережено пріоритет сільського розвитку шляхом орієнтації політики на: соціоекономічний розвиток громад; ефективне використання локальних ресурсів для збереження екосистем та попередження негативних ризиків зміни клімату; впровадження інновацій у сільській економіці; підвищення конкурентоспроможності фермерів та їх залучення до ланцюгів доданої вартості.

Серед основних відмінних характеристик сучасної САП ЄС (2014 – 2020 рр.) порівняно з попереднім періодом (2008 – 2013 рр.) доцільно відзначити:

- перехід від підтримки виробництва окремих видів продукції до прямої підтримки сільськогосподарських товаровиробників, спрямованої на створення конкурентного середовища у сільськогосподарському виробництві, а також посилення екологічної безпеки шляхом відмови від монокультури господарювання, що стимулюється виробничими субсидіями;

- розширення програм підтримки сільського розвитку, диверсифікації доходів у сільській місцевості за рахунок кооперації, поліпшення якості аграрної продукції та її маркетингу, дотримання базових стандартів захисту довкілля й утримання тварин, навчання новим технологіям, допомога молодим фермерам;

- перехід до політики “горизонтальної модуляції”, що передбачає збільшення бюджету на сільський розвиток і розширення екологічно безпечної діяльності за рахунок перерозподілу частини прямих платежів;

- виділення цільових субсидій на розвиток депресивних зон для підтримки життєвості регіонів, які характеризуються менш вигідними економічними і соціальними умовами для розвитку сільськогосподарського виробництва, або обмеження його на користь збереження навколишнього середовища;

- продовження політики “перехресної відповідальності”, за якою запроваджується залежність виплати субсидій від дотримання базових екологічних вимог щодо стану сільськогосподарських угідь, умов гігієни та догляду за тваринами;

- запровадження цільової підтримки спеціальних заходів агроекологічного спрямування у процесі виробництва сільськогосподарської продукції: органічне сільське господарство; екстенсивне господарювання;

- екологічно доцільне заліснення та консервація сільськогосподарських земель залуження сільськогосподарських угідь; збереження сільських ландшафтів, пейзажів, зелених насаджень, заболочених ділянок, канав, лісопосадок, флори і фауни [20].

Отже, протягом тривалого періоду, починаючи з 70-х рр. ХХ ст. на теренах ЄС, який поступово розширювався, спостерігається процес конвергенції (зближення) і уніфікації (однаковості) політики сільського розвитку в країнах-учасниках. Цей досвід має стати основою для перегляду державної політики розвитку села в Україні, що передбачає:

- розробку державної та регіональних програм та стратегій сільського розвитку;

- розробку методології типізації сільських регіонів України з метою забезпечення диференційованого підходу до вирішення місцевих проблем;

- підтримку та стимулювання місцевих ініціатив (на прикладі програми “LEADER”);

- створення сприятливих умов для розвитку несільськогосподарської зайнятості на селі, розвитку малого підприємництва, фермерства тощо; підтримку кооперативного руху на селі.

Державна політика сільського розвитку має набути комплексності, а її основним об’єктом повинен стати сільський житель, інтереси якого мають стати пріоритетними, порівняно з інтересами бізнес-груп.

Висновки

Отже, підсумовуючи, можна зробити висновок, що в історичному контексті політики сільського розвитку країн ЄС була досить гнучкою як стосовно інструментів впливу, так і стосовно її змісту та цільової спрямованості. Тип взаємодії держави із сільським мешканцями, частково залученими до сільськогосподарського виробництва, змінювався залежно від ступеня технічного оснащення підприємств аграрної сфери, розвитку ринкової конкуренції та інфраструктури, стану довкілля і побутових умов проживання в сільській місцевості, демографічних тенденцій тощо.

Щодо теоретичних заключень, доцільно додати, що із зростанням ступеня відкритості економік, взаємозв'язку між ними та створенням міждержавних господарських утворень (на зразок транснаціональних компаній) виникає необхідність у зближенні підходів до розробки відповідної політики та уніфікації стандартів і інструментів її творення. У підсумку, прослідковується кореляційний зв'язок між глобалізацією економіки та конвергенцією політики сільського розвитку. У практичній площині – спостерігається інтенсивніше залучення самих сільських мешканців до реалізації відповідної політики.

Література

1. Трейнис М. Изменение социально-экономической активности земледельцев в европейской модели сельского хозяйства / М. Трейнис, В. Винцонене // Роль соціального капіталу та локальних ініціатив у забезпеченні сільського розвитку [Текст] : доп. Міжнар. симпоз. (16 – 18 травня 2007, м. Житомир). — Житомир : ДВНЗ “Державний агроекологічний університет”, 2007. — С. 272—278.
2. Зінчук Т. О. Нова парадигма сільського розвитку Європейського Союзу: перспективи для України / Т. О. Зінчук // Актуальні проблеми економіки [Текст]. — 2007. — № 11. — С. 104—114.
3. Спільна аграрна політика Європейського Союзу: можливості та виклики для України [Текст]. — К. : НІСД, 2011. — С. 11.
4. Там само. — С. 11.
5. Основні пріоритети Спільної аграрної політики (САП) країн ЄС [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://www.amdi.org.ua/uk/home/amdi-news/21-news/300-the-main-priorities-of-the-common-agricultural-policy-cap-of-the-eu.html>.
6. Еволюція Спільної Аграрної Політики ЄС: наслідки для України [Електронний ресурс] / Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій. Німецька консультативна група при Уряді України. — Режим доступу : <http://www.ier.kiev.ua>.
7. Там само.
8. Там само.
9. Там само.
10. Там само.
11. Там само.
12. Council Regulation (EC) № 1698/2005 of September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) // Official Journal of the European Union [Text]. — 2005. — P. 277.

13. Теорія, політика та практика сільського розвитку [Текст] / за ред. чл.-кор. НАНУ О. М. Бородіної та чл.-кор. УААН І. В. Прокопи. — К. : Інститут економіки і прогнозування НАНУ, 2010. — С. 306.

14. Зінчук Т. О. Нова парадигма сільського розвитку Європейського Союзу... — С. 108.

15. Council Regulation (EC) № 1698/2005... — P. 277.

16. Council decision of 20 February 2006 on Community strategic guidelines for rural development (programming period 2007 to 2013) № 2006/144 (EC) // Official Journal of the European Union [Text]. — 2006. — P. 55.

17. Зінчук Т. О. Нова парадигма сільського розвитку Європейського Союзу... — С. 104—114.

18. Там само. — С. 112.

19. Rural development 2014 – 2020 [Electronic resource]. — Access mode : http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index_en.htm.

20. Основні пріоритети Спільної аграрної політики (САП) країн ЄС...

Yu. Malko

CONVERGENCE OF RURAL DEVELOPMENT POLICY IN THE EUROPEAN UNION

The article provides a detailed analysis of basic stages of forming the European Rural Development Policy. The principal reasons for changing priorities of the Common Agricultural Policy of the European Union and the strategic prospects of introducing rural development policy are found out. The possible application of the European experience in Ukrainian reality is identified.

Key words: Common Agricultural Policy, rural development, multifunctionality of a village, MacSharry reform, Agenda 2000, Fischler reform.