

СВІТОВЕ ГОСПОДАРСТВО І МІЖНАРОДНІ ЕКОНОМІЧНІ ВІДНОСИНИ

УДК 338.246.027:631.11(477)

DOI: <https://doi.org/10.32840/1814-1161/2021-5-2>

Шубасва Н.В.

доктор економічних наук, доцент,
доцент кафедри глобальної економіки
Державного біотехнологічного університету

Квятко Т.М.

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри маркетингу та медіакомунікацій
Державного біотехнологічного університету

Shibaeva Natalia

Doctor of Economics, Associate Professor,
Senior Lecturer at the Department of Global Economics
State Biotechnological University

Kviatko Tatiana

Candidate of Economics, Associate Professor,
Senior Lecturer at the Department of Marketing and Mediacommunications
State Biotechnological University

ВЕКТОРИ РЕФОРМУВАННЯ САП ЄС НА ПЕРІОД 2021–2027 РР.

VECTORS OF EU CAP REFORMS FOR THE PERIOD 2021–2027

У статті визначено вплив аграрної політики на розвиток системи державного регулювання економік країн-членів Європейського Союзу. Встановлено основну причину впровадження Спільної аграрної політики (САП) для країн-членів ЄС. Проаналізовано низку ключових реформ, які були здійснені всередині інтеграційного об'єднання. Також у роботі наведено основні економічні та соціальні цілі САП, які включені до Договору про функціонування Європейського Союзу. Встановлено, що інституційна складова частина реформування САП отримала відображення у внесенні пропозицій у законодавчу основу САП на період 2021–2027 рр. Проаналізовано низку інструментів, вимоги до їх використання та індикатори для вимірювання прогресу у наблизенні до дев'яти конкретних цілей САП, які запропонувала Єврокомісія країнам-членам ЄС для досягнення встановлених цілей. Розглянуто бюджет САП ЄС на 2014–2020 рр. та порівняно його з пропонованим бюджетом на 2021–2027 рр. (у постійних цінах 2018 р.).

Ключові слова: Спільна аграрна політика, Європейський Союз, Єврокомісія, Договір про функціонування Європейського Союзу.

В статье определено влияние аграрной политики на развитие системы государственного регулирования экономик стран-членов Европейского Союза. Установлена основная причина внедрения Единой аграрной политики (ЕАП) для стран-членов ЕС. Проанализирован ряд ключевых реформ, которые были осуществлены внутри интеграционного объединения. Также в работе приведены основные экономические и социальные цели ЕАП, которые включены в Договор о функционировании Европейского Союза. Установлено, что институциональная составляющая реформирования ЕАП получила отражение во внесении предложений в законодательную основу ЕАП на период 2021–2027 гг. Проанализирован ряд инструментов, требования к их использованию и индикаторы для измерения прогресса в приближении к девяти конкретным целям ЕАП, которые предложила Еврокомиссия странам-членам ЕС для достижения установленных целей. Рассмотрен бюджет ЕАП ЕС на 2014–2020 гг. и проведено его сравнение с предлагаемым бюджетом на 2021–2027 гг. (в постоянных ценах 2018 г.).

Ключевые слова: Единая аграрная политика, Европейский Союз, Еврокомиссия, Договор о функционировании Европейского Союза.

The article identifies the impact of agricultural policy on the development of state regulation of the economies of European Union member states (EU). The main reason was the implementation of the Common Agricultural Policy (CAP) for the EU member states. Some of the key reforms carried out within the framework of the integration association were analyzed. It was found that the reform of CAP is due to the need to address market price uncertainty, respond to expanding access to the EU market by free trade agreements, use digital technologies to improve the accuracy and efficiency of CAP tools, accelerate their practical application, increase attention to environmental issues, environment, and climate change. The paper also presents the main economic and social goals of the CAP, which are included in the Treaty on the Functioning of the European Union. It was found that the institutional component of the CAP reform is reflected in the introduction of proposals to the legislative framework of the CAP for the period 2021–2027. The proposals of the European Commission have been formulated into nine key objectives, which are discussed in this paper. Also analyzed are some of the tools, requirements for their use, and indicators for measuring progress toward the nine specific CAP objectives that the European Commission has proposed to member states to achieve. The 2014–2020 EU CAP budget is reviewed and compared to the proposed 2021–2027 budget (at constant 2018 prices). Based on the analysis of tasks, selected instruments for the implementation of the Common Agrarian Policy for the period 2021–2027, their consistency with the strategic goals is determined, which is ensured by the adoption of nine tasks for this stage, specifying strategic goals and reflecting responses to current challenges. The reduction in funding (functional component) is compensated by the strengthening of institutional capacity through the introduction of a strategic planning tool, a shift in focus from performance requirements, and the introduction of a system of indicators of progress in achieving goals for compliance with the main legislative procedures of the democratic process in EU member states.

Keywords: Common Agricultural Policy, European Union, European Commission, Treaty on the Functioning of the European Union.

Постановка проблеми. На час створення спільного ринку у 1958 р. аграрна політика була важливою складовою частиною систем державного регулювання економік шести країн-членів інтеграційного об'єднання. Принцип вільного руху товарів стосовно продукції сільського господарства унеможливував проведення аграрної політики на рівні окремих країн, що обумовило перенесення регулювання галузі сільського господарства на рівень утвореної спільноти. У цьому полягає основна причина запровадження Спільної аграрної політики (САП).

САП зазнала декількох основних реформ, останні з яких були проведені у 2003 р., 2009 р., 2013 р. (на фінансовий період 2014–2020 рр.). Обговорення і законодавчі пропозиції стосовно реформування САП після 2020 р. викликали потребу спрощення правил використання інструментів, які були запроваджені на попередніх етапах. Також реформування обумовлено необхідністю вирішення проблем невизначеності ринкових цін, реагування на розширення доступу на ринок ЄС відповідно до угод про вільну торгівлю, використання цифрових технологій для підвищення точності й ефективності інструментів САП, прискорення їх практичного застосування, посилення уваги до питань навколишнього середовища і змін клімату.

Європейській досвід реформування САП за збереження її базових цілей і принципів є корисним для інших країн, які перебувають на етапі формування концептуальних основ регулювання галузі сільського господарства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Процеси, пов'язані з формуванням та реаліза-

цією САП ЄС на різних етапах її існування, досліджували як закордонні, так і вітчизняні вчені. Функціональні аспекти реалізації САП представлені у працях Т. Джослінга [1], Б. Пасхавера, О. Шубравської, Л. Молдаван [2], О. Попової [3], Т. Зінчук [4; 5].

Інституційні аспекти САП досліджують Ф. Бартоліні, Д. В'яджі [6], А. Метьюз, Л. Сальватічі, М. Скоппола [7; 8].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Прийняття законодавчих пропозицій Європейської комісії щодо САП на період 2021–2027 рр., визначення обсягів фінансування підвищують інтерес до поставлених завдань, вибраних інструментів їх досягнення в контексті узгодження стратегічних і тактичних орієнтирів САП в умовах сучасних політичних, економічних, кліматичних викликів.

Формулювання цілей статті (**постановка завдання**). Метою статті є аналіз завдань, вибраних інструментів реалізації САП на період 2021–2027 рр. з точки зору їх узгодженості зі стратегічними цілями САП та ефективності впливу на перебіг економічних процесів, підтримки сільського господарства, розвитку сільських регіонів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Конкретні цілі САП визначені у статті 39 Договору про функціонування Європейського Союзу (Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU). Вони полягають у такому:

1) підвищення продуктивності сільського господарства шляхом сприяння технічному прогресу та забезпечення оптимального використання факторів виробництва, зокрема робочої сили;

2) забезпечення справедливого рівня життя фермерів;

3) стабілізація ринків;

4) забезпечення наявності запасів продовольства;

5) встановленні прийнятних цін для споживачів.

Цілі є як економічними, так і соціальними, а також сприяють захисту інтересів виробників і споживачів. На практиці цілі САП залишилися незмінними з моменту вступу в силу Римського договору. Усі подальші реформи САП адаптували систему інструментів для ефективного досягнення визначених Договором цілей. Для розуміння змісту Реформи САП на період 2020–2027 рр. важливими є такі умови, у яких функціонує економіка країн ЄС:

– відновлення економічного зростання, але низькі темпи останніми роками;

– невизначеність на ринках, яка спричинена геополітичними подіями (вихід Великої Британії з ЄС у січні 2020 р., криза взаємин ЄС і США);

– посилення протекціоністських тенденцій і торговельних суперечок;

– необхідність дотримання зобов'язань щодо сталого розвитку;

– запровадження досягнень Четвертої науково-технологічної революції.

Інституційна складова частина реформування отримала відображення у внесенні пропозицій у законодавчу основу САП на період 2021–2027 рр. (COM (2018) 0392, 0393, 0394). У цих документах закріплено пропозиції ЄК стосовно забезпечення справедливих умов і стабільного економічного майбутнього для фермерів; встановлення більш високих амбіцій щодо екологічних та кліматичних дій; захист положення сільського господарства в центрі європейського суспільства.

Пропозиції ЄК отримали втілення у формулюванні дев'яти конкретних цілей (рис. 1).

Дев'ять цілей охоплюють широке коло питань: від збереження біорізноманіття до забезпечення справедливих доходів фермерів. Також цілі передбачають підтримку використання сучасних технологій та інновацій для кращого розуміння й дотримання правил САП.

Для досягнення цих цілей Європейська комісія (ЄК) запропонувала країнам-членам ЄС низку інструментів, вимоги до їх використання та індикатори для вимірювання прогресу у наближенні до цілей.

Акцент зміщений із дотримання вимог на результат і продуктивність. Універсальний підхід замінено більш гнучкою системою. Країни-члени



Рис. 1. Цілі ЄК

Джерело: [9]

ЄС отримали більшу свободу у вирішенні того, як краще досягти загальних цілей з урахуванням конкретних проблем фермерів і сільських спільнот. Основним інструментом стає стратегічне планування, якому надано комплексний характер (країни, на відміну від попередніх етапів САП, мають складати єдиний стратегічний план для власної галузі сільського господарства).

Стратегічне планування здійснюється у декілька етапів. Розробленню стратегічних планів окремих країн передусє ретельне оцінювання своїх потреб на основі аналізу сильних і слабких сторін, можливостей і загроз (SWOT), яка проводиться у співпраці із зацікавленими сторонами, у тому числі з ЄК. На другому етапі країни-члени вибирають певні інструменти САП і встановлюють цілі, які піддаються кількісному оцінюванню. Держави-члени повинні затвердити свої стратегічні плани САП з ЄК. Третій етап передбачає складання річного звіту про результати діяльності на основі своїх планів. Ці звіти допоможуть ЄК відстежувати реалізацію політики й оцінювати прогрес у досягненні цілей, установлених на бюджетний період. Якщо прогрес оцінюється як недостатній, ЄК вимагатиме від держав-членів провести аналіз недоліків і розробити план дій щодо відновлення прогресу. Інакше ЄК може призупинити виплати країні.

Якщо інституційна складова частина реформування САП на період 2021–2027 рр. отримала підтримку більшості органів ЄС і країн-членів, то у питаннях фінансування думки зацікавлених сторін виявились неоднозначними [10].

Основними причинами цього є значна питома вага витрат на проведення САП у бюджеті ЄС (наприклад, у 2018 р. на них припадали 33%) та обсяги фінансування у межах 1 і 2 стовпів (колон), які безпосередньо впливають на чисті бюджетні трансферти країнам-членам.

Майбутній бюджет САП був запропонований ЄК (COM (2018) 0322 2 травня 2018 р.). Струк-

туру фінансування пропонується не змінювати, вона збереже два стовпи (колони) і два фонди, такі як Європейський фонд сільськогосподарських гарантій і Європейський фонд розвитку сільських територій. У зв'язку з важливістю підтримки доходів фермерів базові платежі будуть, як і раніше, залежати від розміру господарства в гектарах. При цьому пріоритетною визначена підтримка малих і середніх ферм, а також молодих фермерів, тому зміни напрямів фінансування полягають у такому:

- підвищення рівня підтримки малих і середніх ферм;
- скорочення частки прямих платежів, які перевищують 60 000 євро на ферму, і обмеження виплат на рівні 100 000 євро на ферму задля забезпечення справедливого розподілу платежів;
- мінімум 2% прямих виплат підтримки, які виділяються кожній країні ЄС, зарезервовано для молодих фермерів, а також доповнено фінансовою підтримкою в рамках розвитку сільських районів і заходів, що полегшують доступ до землі й передачі землі.

Бюджет САП ЄС на 2014–2020 рр. і пропонується бюджет на 2021–2027 рр. (у постійних цінах 2018 р.) представлено у табл. 1.

Порівняльний аналіз бюджету САП на 2014–2020 рр. і планованого бюджету на 2021–2027 рр. свідчить про його суттєве скорочення у реальному вираженні (-15%), що пов'язано з виходом із ЄС Великобританії і потребами у фінансуванні нових пріоритетів ЄС (міграція, зовнішні кордони, цифрова економіка, транспорт). Бюджет САП становить 324,2 млрд. євро в постійних цінах 2018 р. (для правильного порівняння з попереднього бюджету необхідно відрахувати витрати для Великобританії). Перший компонент зберігає свою першість (78,4%) навіть за скорочення на 11%, тоді як видатки за другим фондом на розвиток сільських районів скоротяться на 28%.

Таблиця 1

**Бюджет САП ЄС на 2014–2020 рр. і пропонується бюджет на 2021–2027 рр.
(у постійних цінах 2018 р.)**

Показник	EU28, 2014–2020 рр. (A)	EU27, 2020 р. (x 7) (B)	EU27, 2014–2020 рр. (C)	EU27, 2021–2027 рр. (D)	Відсоток зміни (B/D) (E)	Відсоток зміни (C/D) (F)
EAGF1	309 064	273 743	286 143	254 247	-7	-11
EAFRD2	102 004	93 877	96 712	70 037	-25	-28
Загальний розмір САП	411 068	367 621	382 855	324 284	-12	-15
Всього MFF	1 136,105	1 107 138	1 082 320	1 134,583	2	5
САП у % від MFF	36,1	33,2	35,3	28,5	–	–

Джерело: А. Массо, Ф. Неаге «На шляху до спільної сільськогосподарської політики після 2020 р.»; порівняння пакета реформ з діючими нормативними актами, Брифінг для комітету AGRI, 2018 р., Європейський парламент

Розходження у поглядах на майбутній бюджет САП серед країн-членів ЄС викликали такі аспекти, як скорочення обсягів фінансування, обмеження прямої підтримки для фермерів, адміністративний тягар, пов'язаний з новими вимогами до продуктивності.

Без фінансової основи буде неможливо прийняти реформу САП, тому перемовини щодо майбутнього бюджету були продовжені, зокрема, у грудні 2019 р. та лютому 2020 р.

Висновки. На практиці цілі САП залишилися незмінними з моменту вступу в силу Римського договору, що пояснюється їх гнучкістю і здатністю враховувати модифікацію внаслідок подальших реформ. Необхідність реформи на 2021–2027 рр. обумовили нова ринкова кон'юнктура, результати 4 НТР, посилення уваги до питань навколишнього середовища і змін клімату.

Реформування торкнулося інституційної структури і мало прояв у визначенні Дев'яти цілей, що охоплюють широке коло питань: від збереження біорізноманіття до забезпечення справедливих доходів фермерів і відповідних інструментів, серед яких основним є комплексне стратегічне планування. Для досягнення цих цілей Європейська комісія запропонувала країнам-членам ЄС низку інструментів, вимоги до їх використання та індикатори для вимірювання прогресу у наближенні до цілей.

Реформи в інституційному напрямі отримали схвалення країн-членів ЄС.

Реформування функціональної складової частини, перш за все бюджету САП, викликало неоднозначну реакцію країн-членів. Факторами цього були скорочення обсягів фінансування, обмеження прямої підтримки для ферм, адміністративний тягар, пов'язаний із новими вимогами до продуктивності.

Пошук компромісу, без якого неможлива САП, обумовив проведення подальших перемовин для узгодження інтересів усіх країн-членів.

Бібліографічний список:

1. Josling T. Trade Policy for Food Security: Farm Policies of Developed Countries. *International Centre for Trade and Sustainable Development*. 2010. URL: <https://www.ictsd.org/sites/default/files/research/2010/05/farm-policies-of-developed-countries.pdf> (дата звернення: 08.12.2020).
2. Пасхавер Б., Шубравська О., Молдаван Л. та ін. Виклики і шляхи агропродовольчого розвитку: монографія. Київ, 2009. 432 с.
3. Попова О. Нові пріоритети Спільної аграрної політики ЄС на 2014–2020 роки: стратегічні орієнтири для розвитку агросфери України. *Економіка АПК*. 2013. № 12. С. 89–96.
4. Зінчук Т. Європейська інтеграція: проблеми адаптації аграрного сектору економіки: монографія.

Житомир: ДВНЗ «Державний агроекологічний університет», 2008. 384 с.

5. Зінчук Т. Сучасна парадигма Спільної аграрної політики ЄС як протидія глобальним викликам та дезінтеграції. *Економіка АПК*. 2017. № 10. С. 78–85.
6. Bartolini F., Viaggi D. The Common Agricultural Policy and the Determinants of Changes in EU Farm Size. *Land Use Policy*. 2013. Vol. 31. P. 126–135.
7. Matthews A. The budgetary context for the CAP after 2020. 2017. URL: <http://capreform.eu/the-budgetary-context-forthe-cap-after-2020> (дата звернення: 08.12.2020).
8. Matthews A., Salvatici L., Scoppola M. Trade Impacts of Agricultural Support in the EU. *International Agricultural Trade Research Consortium (IARTC), Commissioned Paper*. 2017. January. No. 19. 120 p.
9. Key policy objectives of the future CAP. URL: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap/key-policy-objectives-future-cap_en#nineobjectives (дата звернення: 09.12.2020).
10. Sievidova I., Oliynik T., Chorna A., Vitkovskiy Y., Kvyatko T., Plyhun S. Problems and Prospects of Budgetary Financing of Social Protection in Ukraine. *European Journal of Sustainable Development*. 2021. No. 10 (2). P. 219–230.

References:

1. Josling T. (2010) Trade Policy for Food Security: Farm Policies of Developed Countries. *International Centre for Trade and Sustainable Development*. Available at: <https://www.ictsd.org/sites/default/files/research/2010/05/farm-policies-of-developed-countries.pdf> (accessed 08 December 2020).
2. Pashaver B., Shubravskaya O., Moldavan L. та ін. (2009) *Vyklyky i shliakhy ahroprodovolchoho rozvytku* [Challenges and ways of agri-food development]. Kyiv. (in Ukrainian)
3. Popova O. (2013) Novi priorytety Spilnoi aharnoi polityky YeS na 2014–2020 roky: stratehichni oriientyry dlia rozvytku ahrosfery Ukrainy [New priorities of the EU Common Agricultural Policy for 2014–2020: strategic guidelines for the development of Ukraine's agro-sphere]. *Ekonomika APK*, no. 12, pp. 89–96.
4. Zinchuk T. (2008) *Yevropeiska intehratsiia: problemy adaptatsii aharnoho sektora ekonomiky* [European integration: problems of adaptation of the agricultural sector of the economy]. Zhytomyr: DVNZ "Derzhavnyi ahroekolohichniy universytet". (in Ukrainian)
5. Zinchuk T. (2017) Suchasna paradyhma Spilnoi aharnoi polityky YeS yak protydia hlobalnym vyklykam ta dezintehratsii [The modern paradigm of the EU Common Agricultural Policy as a response to global challenges and disintegration]. *Ekonomika APK*, no. 10, pp. 78–85.
6. Bartolini F., Viaggi D. (2013) The Common Agricultural Policy and the Determinants of Changes in EU Farm Size. *Land Use Policy*, vol. 31, pp. 126–135.
7. Matthews A. (2017) The budgetary context for the CAP after 2020. Available at: <http://capreform.eu/the-budgetary-context-forthe-cap-after-2020> (accessed 08 December 2020).

8. Matthews A., Salvatici L., Scoppola M. (2017) Trade Impacts of Agricultural Support in the EU. International Agricultural Trade Research Consortium (IARTC), Commissioned Paper. January 2017, no. 19, p. 120.
9. Key policy objectives of the future CAP. Available at: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap/key-policy-objectives-future-cap_en#nineobjectives (accessed 09 December 2020).
10. Sievidova I., Oliynik T., Chorna A., Vitkovskyi Y., Kvyatko T., Plyhun S. (2021). Problems and Prospects of Budgetary Financing of Social Protection in Ukraine. *European Journal of Sustainable Development*, no. 10 (2), pp. 219–230.