

ПРЯМЫЕ ВЫПЛАТЫ: ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ И ВОЗМОЖНОСТИ НОВОГО ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ В СТРАНАХ ЕС ПОСЛЕ 2013 Г.

*Артем ВОЛКОВ, магистр экономических наук, младший научный
сотрудник, Литовский институт аграрной экономики
Раса МЕЛЬНИКЕНЕ, доктор социальных наук, директор, Литовский
институт аграрной экономики*

The paper examines the provision of financial support to farmers. The work includes an overview of the common agricultural policy, its main goals, developmental stages, direct payments' as a key element of the emergence of support funding and funding issues caused by the EU enlargement. The paper describes the European Commission's proposal for a financial envelope for direct payments across the EU after 2013. The presenting and analyzing of the results of financial envelope' for the direct payments redistribution, which based on cost of production in agriculture across EU, and their comparison to the Commission's proposal results is the biggest highlight of this article.

В 2004 году вместе со вступлением в Евросоюз (ЕС) Литва стала одной из стран, формирующих принципы единой аграрной политики (ЕАП). По-видимому, единственной единой политики в своем роде, насчитывающей более 50 лет истории [11]. Несмотря на то, что основные цели политики – поддержание жизнеспособного сельского хозяйства, продовольственного снабжения населения, защиты окружающей среды и ресурсов, уменьшение социального разрыва между сельскими и городскими жителями, т.д. – не меняются на протяжении всей ее истории, способы и принципы достижения целей эволюционировали, приобретая новые элементы, необходимые для решения поставленных задач. Для достижения этих целей, фермеры и др. субъекты сельской местности получают финансовую поддержку со стороны ЕС и на национальном уровне.

Большая часть бюджета ЕАП уже более 15 лет расходуется на финансирование прямых выплат [6], уровень которых в разных странах ЕС неодинаковый и оказывает непосредственное влияние на конкурентоспособность фермеров. Поэтому одним из главных вопросов реформы ЕАП после 2013 г. является увеличение эффективности прямых выплат и распределение финансовых ресурсов ЕАП между странами Евросоюза таким образом, чтобы уменьшить дифференциацию конкурентоспособности фермеров в отдельных странах ЕС, обусловленную уровнем прямых выплат.

Литва вместе с другими балтийскими соседями играет роль члена ЕС с уменьшенной конкурентоспособностью отчасти за счет несправедливого распределения прямых выплат.

Цель этой статьи выяснить, насколько уровень прямых выплат расходится с реальной их потребностью, и определить необходимый уровень выплат в Литве и других странах ЕС.

Развитие ЕАП

Единая аграрная политика является системой субсидий и программ для поддержки сельского хозяйства в странах Европейского союза [4]. На протяжении всей своей истории, начиная с 60-х годов XX века, ЕАП менялась и эволюционировала.

Основные задачи ранних лет ЕАП заключались в обеспечении продовольственной безопасности, увеличении сельскохозяйственной (с/х) производительности, стабилизации рынка и поддержке доходов субъектов

сельского хозяйства [8]. Решая основные поставленные задачи, ЕАП сталкивалась с рядом новых проблем (перепроизводство, загрязнение окружающей среды и др.), для решения которых были необходимы существенные изменения в политике, другими словами реформы [14]. Наиболее значительные реформы ЕАП приходят на 1992, 2000 и 2003 гг.

После реализации в 1992 г. реформы MacSharry, механизмы рыночного регулирования были сокращены и пополнены *прямыми выплатами*¹. В результате чего был более либерализован рынок ЕС, а поддержка цен с/х производства была заменена прямой поддержкой производителя [16, 3].

Реформа 2000 г. разделила ЕАП на два финансовых блока: I блок включает в себя прямые выплаты и механизмы, регулирующие рынок, в свою очередь II блок направлен на развитие сельских территорий [23]. Вместе с увеличением доли расходов на прямые выплаты увеличивались и расходы на развитие сельских территорий [6].

Также следует отметить реформу 2003 г., в результате которой прямые выплаты больше не были связаны с объёмами производимой продукции, к тому же увеличилось финансирование на нужды развития сельских территорий [22].

В наши дни (программный период ЕАП 2007-2013) структура ЕАП в принципе не изменилась по сравнению с 2000 г., даже после того, как была проведена реформа 2003 г. и *Проверка ЕАП 2008*, целью которой являлась модернизация, упрощение и оптимизация ЕАП, а также уменьшение ограничений для субъектов сельского хозяйства (рис. 1).

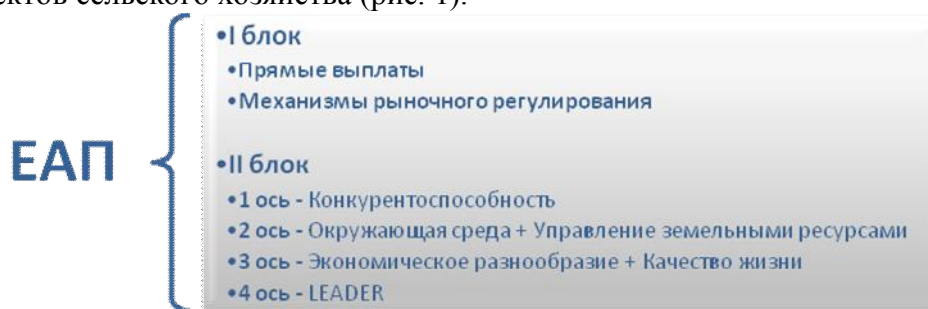


Рис. 1. Структура ЕАП

Источник: Составлено автором на основе данных [15], 2012.

Каркас структуры ЕАП эволюционирует и формируется в соответствии с разнообразными проблемами земледелия и развития сельских территорий в странах-членах ЕС. В связи с расширением блока ЕС, различие национальных интересов все более усложняет формирование ЕАП. Региональные и экономические условия не являются одинаковыми во многих странах ЕС, в частности, зависящие от плодородия почвы, климатических условий, спроса на с/х производство и др. Поэтому, лавируя между интересами всех стран ЕС и удовлетворением национальных амбиций отдельных членов ЕС, эффективность ЕАП снижается.

Программный период ЕАП 2007-2013 завершается и у стран ЕС все ярче выявляются национальные позиции и приоритеты, вырисовывается каркас структуры новой ЕАП 2014-2020 гг., по-видимому, мало чем отличающийся от нынешнего [12]. Целенаправленность и распределение прямых выплат между странами-членами ЕС – основной вопрос, который вызвал больше всего дискуссий и потребовал пересмотра в новой программе ЕАП на 2014-2020 гг.

¹ Прямые выплаты - прямая мера поддержки доходов лиц, занятых в сельском хозяйстве. Они платятся за сельскохозяйственные угодия, скот, молоко.

Прямые выплаты и проблемы, связанные с их распределением в рамках ЕС

Прямые выплаты - основной инструмент поддержки доходов лиц, занятых в сельском хозяйстве. На сегодняшний день 70 % бюджета ЕАП расходуется на прямые выплаты [20].

Основная цель прямых выплат – поддерживать уровень доходов фермеров и таким образом присоединиться к ускорению развития сельского хозяйства и положительным структурным изменениям, а также к увеличению конкурентоспособности с/х сектора во всех странах-членах ЕС [18]. Но далеко не всегда эти цели достигаются за счет прямых выплат. Хотя следует признать, что страны-члены ЕС с большим уровнем прямых выплат более конкурентоспособны по сравнению со странами, у которых финансирование прямых выплат гораздо меньше [1].

В настоящее время фермеры стран ЕС получают прямые выплаты по двум различным схемам. Страны Евросоюза, вступившие до 2004 г. (ЕС-15) вместе с Мальтой и Словенией, применяют *единую схему оплаты* (SPS – single payment scheme) [2]. Согласно этой схеме, прямые выплаты рассчитываются в соответствии с данными исторического (референтного) периода, то есть определяется выплата фермерам на региональном или/и историческом уровне по данным о прямых выплатах за прошедший период. У стран ЕС, вступивших в блок после 2004 г. (ЕС-12), не было референтных данных по прямым выплатам, дающих возможность подсчитать SPS выплаты. Поэтому им была предоставлена возможность применять упрощенную единую схему оплаты, или *схему единовременной выплаты за участок* [2]. Согласно этой схеме странам ЕС-10 (ЕС-12 без Румынии и Болгарии, которые в ЕС вступили в 2007 г.) устанавливался уровень прямых выплат по результатам земледелия на период 2000-2002 гг. [19]. Именно этот период времени совпал с реструктуризацией хозяйств и посткризисным¹ периодом, который особенно повлиял на развитие стран восточной Европы. Все эти факторы стали причиной низкого уровня прямых выплат в странах ЕС - 10, особенно в странах Балтии.

По оценкам Европейской Комиссии (ЕК), в 2013 году прямые выплаты за гектар так называемого потенциально приемлемого участка земли в среднем достигнут 94,7 евро в Латвии, в то самое время как в Голландии - 457,5 евро, средний размер выплат в Евросоюзе к тому времени будет 264,4 евро/га (рис. 2.) [9, 13].

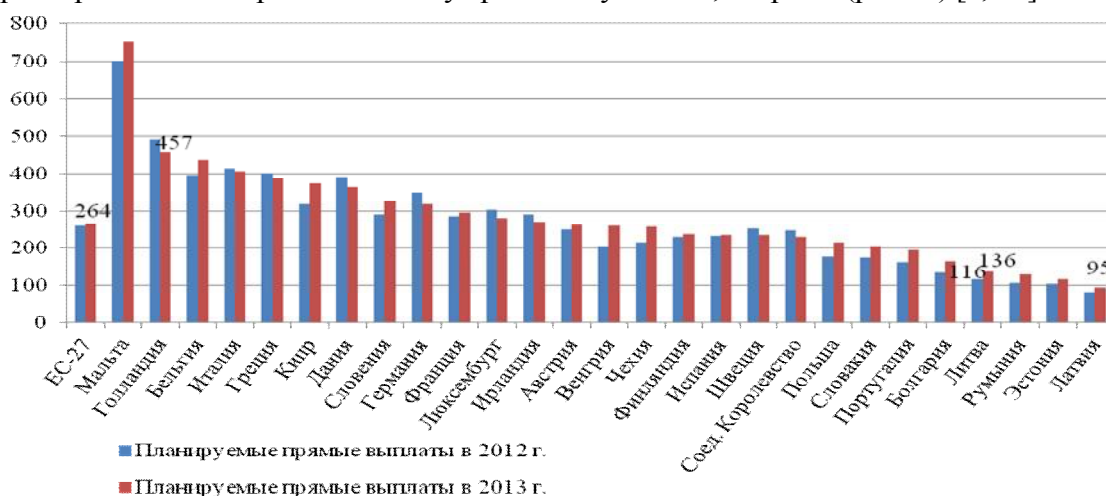


Рис. 2. Распределение прямых выплат между странами-членами Евросоюза в 2012 и 2013 гг., евро/га

Источник: Составлено автором на основе данных Европейской Комиссии и [9, 13], 2012.

¹ 1998-1999 кризис в России [21].

Оценив сложившуюся ситуацию, к концу 2011 г. ЕК предложила финансовый пакет прямых выплат распределить между странами-членами ЕС опираясь на следующее правило: страны ЕС, в которых фермеры получают менее 90% (от среднего по ЕС) прямых выплат за 1 га с/х угодий, к 2020 г. смогут сократить разрыв между их нынешним уровнем и 90 % от среднего уровня прямых выплат в ЕС на одну треть (3 Рис.) [5, 10]. Сравнительно новые страны Евросоюза, т.е. ЕС-12, готовясь к реформе ЕАП, дали понять, что на новом политическом этапе с 2014 г. необходимо соблюдать большее равенство в распределении прямых выплат в ЕС. Особенно равенством в финансировании прямых выплат озабочены Балтийские страны (Литва, Латвия и Эстония). Это обусловлено пониженной конкурентоспособностью за счет низкого уровня прямых выплат в странах балтийского региона [17].

Определение необходимого уровня прямых выплат по отношению к расходам производства

Оценивая проблему распределения прямых выплат, важно обратить внимание на прямое их назначение, т.е. на поддержку доходов лиц, занятых в сельском хозяйстве. В среднем в странах ЕС доля прямых выплат в доходах фермеров составляет почти третью часть, 29 % [7]. Поэтому в целях поддержки доходов фермеров важно оценить уровень расходов производства с/х продукции и связать его с уровнем прямых выплат в ЕС.

С целью определения уровня прямых выплат, связанных с уровнем затрат на производство с/х продукции, во время исследования¹ были выделены основные элементы затрат. Ссылаясь на рекомендации Университета Александра Стульгинского (бывший Литовский университет сельского хозяйства) по управлению внутреннего учета для с/х предприятий и лиц, занимающихся с/х деятельностью, расходы группировались по основным отраслям сельского хозяйства – растениеводству и животноводству, в котором в свою очередь были выделены расходы на производство молока. Расходы были разделены на прямые и косвенные. Затраты на производство с/х продукции были отнесены к переменным расходам, т.е. к затратам во время процесса производства с/х продукции.

В соответствии с упорядоченными и сгруппированными способом сравнительного анализа (опираясь на статистику базы данных Евростат и FADN(The Farm Accountancy Data Network)) расходами, сравнивались расходы по производству с/х продукции в разных странах-членах ЕС. По полученным статистическим данным были рассчитаны общие показатели (индексы) расходов производства в разных с/х отраслях:

$$c_i = \sum_{j=1}^n s_{i,j}, \quad (1)$$

где:

c_i – общий показатель i -ой отрасли расходов на производство с/х продукции;

$s_{i,j}$ – показатель j -го вида расходов i -ой отрасли сельского хозяйства;

i – отрасль сельского хозяйства;

j – вид расходов;

n – количество видов расходов.

Для каждого i общего показателя (индекса) c_i определяется значимость (вес), которая может варьироваться в зависимости от изменений в структуре сельского

¹ Исследование – "Влияние производственных затрат в сельском хозяйстве на уровень прямых выплат" – выполнено А. Волковым и Йо. Дрождз по заказу канцелярии премьер-министра в сотрудничестве с Министерством иностранных дел и Европейским юридическим отделом при министерстве юстиции, Европейский социальный фонд, проект "LESSED".

хозяйства на уровне ЕС, а также в соответствии с политическими приоритетами. При расчете финансовых пакетов прямых выплат отдельным странам ЕС вес каждого из показателей c_i должен быть одинаковым для всех стран. Общая сумма всех весов показателей c_i должна быть 100 %:

$$\sum_{i=1}^k w_i = 1, \tag{2}$$

где:

w_i – вес i -го показателя;

k – число c_i показателей.

Такая многокритериальная оценка с учетом расходов по производству с/х продукции позволила рассчитать финансовые пакеты прямых выплат для всех стран ЕС:

$$E_m = E_{ЕК} \times \left(\sum_{i=1}^k c_{m,i} \times w_i \right), \tag{3}$$

где:

E_m – финансовый пакет прямых выплат m -ой страны ЕС;

$E_{ЕК}$ – установленный ЕК годовой финансовый пакет прямых выплат на 2014-2020 гг.;

m – m -ая страна ЕС.

После расчета финансовых пакетов прямых выплат для всех стран ЕС были рассчитаны прямые выплаты за 1 га с/х угодий, которые сравнивались с планируемыми выплатами, намеченными ЕК.

Результаты

Результаты обработки статистических данных показали, что виды с/х деятельности в странах ЕС сильно отличаются. Страны ЕС-12 в большей степени ориентированы на производство зерновых, в то время как в странах ЕС-15 хорошо развит сектор животноводства. В странах ЕС в среднем около 60 % с/х деятельности сконцентрировано на выращивании зерновых культур, около 30 % – на производстве мяса и немногим более, чем 10 % – в производстве молока и молочных продуктов. Полученные данные используются как вес показателей расходов на производство с/х продукции: вес показателя затрат, произведенных при выращивании зерновых, составляет около 0,6, при производстве мяса и молока – соответственно 0,3 и 0,1. На основании веса показателей и данных расходов на производство с/х продукции были рассчитаны прямые выплаты за 1 га угодий для каждой страны ЕС (рис. 3).

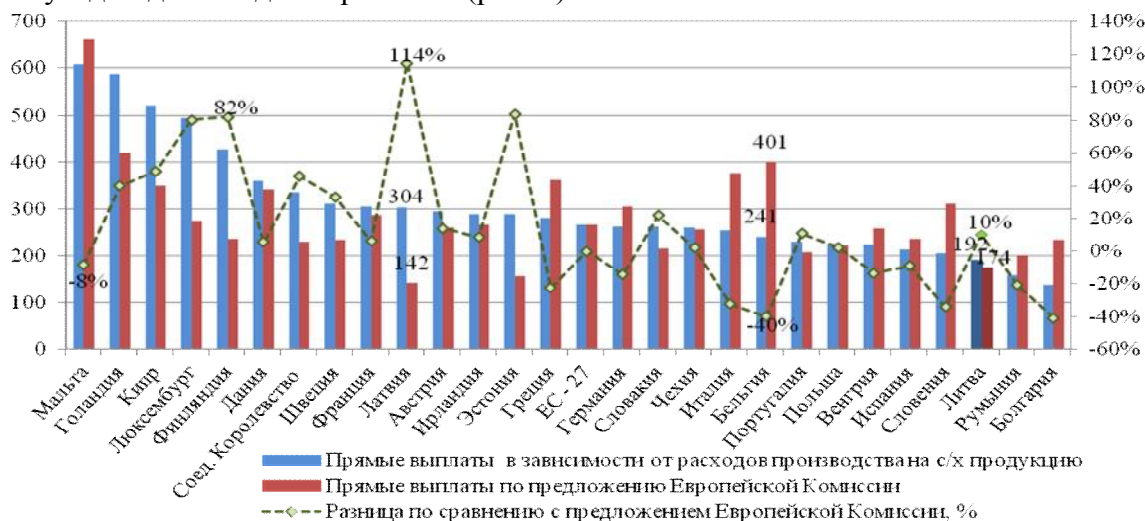


Рис. 3. Распределение прямых выплат между странами-членами Евросоюза после 2013 г., евро/га

Источник: Составлено автором на основе данных FADN, Евростат, 2012.

Анализ рисунка 3 показал, что распределение прямых выплат в зависимости от расходов на производство с/х продукции значительно отличается от распределения прямых выплат в наши дни (рис. 2) и от предлагаемого ЕК уровня прямых выплат (рис. 3).

Относительно распределения прямых выплат по расходам на производство, особенно выделились Бельгия и Латвия. Размер выплат в Бельгии составляет 241 евро/га или 60 % от предложенных выплат ЕК. В Латвии размер прямых выплат увеличился более чем в два раза (от 142 до 304 евро/га) по сравнению с предложением ЕК. Рассматривая географическое положение Литвы, уровень цен всех стран Балтийского региона и идентичную практику земледелия, можно предположить, что в сравнении с полученными результатами для Латвии или Эстонии, в Литве фермеры не предоставили информацию обо всех расходах на производство с/х продукции. Но, несмотря на полученный результат сравнительно невысокого размера выплат в Литве (192 евро/га), они как минимум на 10 % больше и более справедливые по сравнению с предложением ЕК. Аналогичная ситуация могла произойти и с результатами Бельгии.

В большинстве же случаев разница в распределении прямых выплат между предложением ЕК, которое мало отличается от распределения прямых выплат в наши дни, и распределением выплат по расходам производства обуславливается принципами определения размера прямых выплат, основанных на исторических данных, которые на данный момент уже не отражают реальную потребность уровня поддержки доходов лиц, занятых в сельском хозяйстве.

Выводы

1. ЕАП пережила ряд реформ до того, как приобрела структуру с ее такими элементами поддержки сельского хозяйства как прямые выплаты и отдельной схемой целенаправленного развития сельских территорий.

2. В связи с расширением блока ЕС и исторически сложившимся принципом распределения прямых выплат страны Евросоюза столкнулись с проблемой увеличенной дифференциации размеров прямых выплат, что послужило причиной уменьшения конкурентоспособности фермеров в отдельных странах ЕС.

3. Предложение ЕК 2011 года о распределении прямых выплат за 1 га незначительно сократило бы разницу между их размерами среди стран-членов ЕС. Предложенное сокращение разницы не удовлетворяло нужды стран ЕС-12, в особенности с наиболее низким уровнем прямых выплат, как у стран Балтии, требующих новых более аргументированных и справедливых критериев распределения прямых выплат.

4. Проведенное исследование показало, что одним из более справедливых критериев распределения прямых выплат мог бы стать метод распределения в соответствии с уровнем расходов на производство с/х продукции. Для всех стран Евросоюза были смоделированы и рассчитаны размеры прямых выплат в соответствии с уровнем расходов на производство с/х продукции и с интенсивностью вида деятельности в сельском хозяйстве среди стран ЕС.

5. Анализируя данные расходов на производство с/х продукции, был сделан вывод, что страны ЕС-12 в большей степени ориентированы на производство зерновых, в то время как в странах ЕС-15 хорошо развит сектор животноводства.

6. Анализ показал, что в странах ЕС в среднем около 60 % с/х деятельности концентрируется на выращивании зерновых культур, около 30 % – на производстве мяса и не менее 10 % – в производстве молока и молочных продуктов.

7. Результаты расчетов показали, что распределение прямых выплат в зависимости от расходов на производство с/х продукции значительно отличается от распределения выплат предлагаемых ЕК. Относительно распределению прямых выплат по расходам на производство, особенно выделились Бельгия со сравнительно низким уровнем – 241 евро/га и Латвия – с довольно высоким – 304 евро/га. Размер прямых выплат в Литве составил бы 192 евро/га, что на 10 % больше по сравнению с предложением ЕК.

8. Анализируя полученные результаты исследования, распределение прямых выплат, предлагаемых ЕК, которые обусловлены принципами определения размера выплат, основанных на референтных данных, на данный момент уже не отражает реальную потребность уровня поддержки доходов фермеров.

Литература

1. Agrosynergie. Evaluation of income effects of direct support. Framework contract Nr. 30-CE-0223110/00-78. Groupement Européen d'Intérêt Economique. 2011. / [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/income/syn_sum_en.pdf
2. BirdLife International. BirdLife's work on EU Policy. Agriculture in Europe. 2012. / [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.birdlife.org/eu/EU_policy/Agriculture/eu_agriculture3.html
3. Commission of the European communities. Reform of the common agricultural policy. COM(91) 379 final, Brussels, 18 October 1991. / [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/1992-reform/com91-379_en.pdf
4. Department of agriculture, food and marine, 2012. Farmer schemes & payments. Methods of Payments. Common Agricultural Policy (CAP), Ireland. / [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.agriculture.gov.ie/farmerschemespayments/methodsofpayments/commonagriculturalpolicy/cap/
5. European Commission. A Budget for Europe 2020 – Part I. COM(2011) 500 final. 2011. / [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwk1420/fin_fwk1420_en.cfm.
6. European Commission. Agriculture and Rural Development. 2012. “CAP post-2013: Graphs and figures”. Graph 2. / [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph2_en.pdf
7. European Commission. Agriculture and Rural Development. 2012. “CAP post-2013: Graphs and figures” Graph 4. / [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph4_en.pdf
8. European Commission. Agriculture and Rural Development. History of the CAP, 2012. “Early years”. / [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/early-years/index_en.htm
9. European Commission. Common Agricultural Policy towards 2020 Impact Assessment. Annex 3, Sub-Annex 3a, Sub-Annex 3b, Sub-Annex 3c, Sub-Annex 3d: Direct payments. SEC(2011) 1153 final/2. Commission Staff Working Paper. 2011 / [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/annex3a-d_en.pdf
10. European Commission. Proposal for a Regulation of The European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy. 2011/0280 (COD). 2011. Brussels.
11. European Commission. Special Eurobarometer 336. *Europeans, Agriculture and the Common Agricultural Policy*, 2010. / [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_336_en.pdf
12. European federation of national associations of water and waste water services. Eureau position paper and response to the cap after 2013. 2011. / [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://eureau.org/sites/eureau.org/files/documents/2011.10.27_PP-response_to_CAP_after_2013.pdf
13. Europos Komisija. Komisijos įgyvendinimo reglamentas (ES) Nr. 564/2012. 2012. / [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:168:0026:0034:LT:PDF>
14. Jurkėnaitė, N. Bendroji žemės ūkio politika artėjant 2020 m.: evoliucija ar revoliucija? *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. 2011. 4 (24). 42–50. / [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.laei.lt/?mt=publikacijos&straipsnis=411&metai=2011>
15. Jurkėnaitė, N.; Volkov, A. Challenges of Common Agricultural Policy Development. *Verslas: teorija ir praktika//Business: theory and practice*. T.12, Nr. 2. 2011, p. 120-130.
16. Kay, A. The MacSharry Reforms of the Common Agricultural Policy: A Challenge to Public Choice

- Theory. University of Nottingham, 1997, p. 43. / [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://etheses.nottingham.ac.uk/1838/1/339641.pdf>
17. Kryda, M. Lithuania expresses its critical position on CAP. Agricultural and Rural Convention. 2012. / [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.arc2020.eu/front/2012/04/lithuania-expresses-its-critical-position-on-cap/>
18. Lietuvos žemės ir maisto ūkis 2011. Lietuvos agrarinės ekonomikos institutas, 2012. p. 17-26. / [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.laei.lt/index.php?mt=leidiniai&straipsnis=479&metai=2012>
19. Stonkutė, E. ES tiesioginių išmokų sistemai tobulinti reikia naujų idėjų. Mano ūkis 2009/2.
20. The Egmont Papers. Introducing more equity in the cap: A difficult challenge. Egmont Paper 55. 2012. / [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep55.pdf>
21. Лященко, Л., Поташов, С. Финансовый кризис в России 1998 – 1999 годов. Биржевой лидер №.19. Режим доступа: <http://www.profi-forex.org/journal/number19/page16.html>
22. Мельникене, Р.; Волков, А.; Дапкуте, В. Политика обеспечения продовольственной безопасности стран ЕС: развитие и перспективы // Развитие АПК в контексте обеспечения продовольственной безопасности (Материалы VIII Международной научно-практической конференции, 9-10 сентября 2010 г.) Минск: Ин-т системных исследований, 2011, с.160-165.
23. Юркенайте, Н. Реформа единой аграрной политики Европейского Союза на период после 2013 года. Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий, 2012. / [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.laei.lt/?mt=publikacijos&straipsnis=442&metai=2012