Підтримку надає:
Федеральне міністерство продовольства і сільського господарства
на підставі рішення Німецького Бундестагу

Німецько-український агрополітичний діалог

при Національній асоціації сільськогосподарських дорадчих служб України ДОРАДА

Агрополітичний звіт APD/APB/10/2022

Коментар, додаткові пропозиції щодо систем/програм надання підтримки у сільському господарстві – опції для України (під час та після війни)

Томас Херцфельд

Київ, липень 2022 року

Виконавці
IAK AGRAR CONSULTING
AFC AGRICULTURE & FINANCE CONSULTANTS
iamo Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien
GFA CONSULTING GROUP Generalbeauftragte des BMEL Büro Berlin

Контакти:
АПД Україна
вул. Рейтарська, 29-б,
01030 Київ
info@apd-ukraine.de
www.apd-ukraine.de

Про проєкт «Німецько-український агрополітичний діалог» (АПД)

Проєкт «Німецько-український агрополітичний діалог (АПД)» реалізується за підтримки Федеральним Міністерством продовольства та сільського господарства (BMEL) з 2006 і наразі до 2024 року та за його замовленням через виконавця ТОВ ГФА Консалтинг Груп, а також робоче співтовариство, яке складається з ТОВ ІАК Аграр консалтинг (ІАК), Лейбніц-Інституту аграрного розвитку в країнах з перехідною економікою (ІАМО) та ТОВ АФЦ Консультантс Інтернешнл.

Реципієнтом проекту виступає Національна асоціація сільськогосподарських дорадчих служб України «Дорада». При реалізації важливих заходів для розвитку ринку землі, використання державних земельних площ та приватизації АПД працює у кооперації з ТОВ з управління та реалізації земель (BVVG). Бенефіціаром проекту виступає Міністерство аграрної політики та продовольства України.

Проєкт має підтримувати Україну в питаннях розвитку сталого сільського господарства, ефективної переробної промисловості та підвищення міжнародної конкурентоспроможності відповідно до принципів ринкової та регуляторної політик та з урахуванням потенціалу розвитку, який виникає в рамках Угоди про Асоціацію між ЄС та Україною. З цією метою Проєкт має надавати інформацію про німецький, зокрема, східнонімецький, а також міжнародний, європейський досвід з розробки рамкових аграрно-політичних умов, а також з організації відповідних аграрно-політичних установ.

Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog

www.apd-ukraine.de

Автор
Томас Херцфельд

Дисклеймер
Це дослідження публікується за відповідальності Німецько-українського агрополітичного діалогу (АПД). Будь-які точки зору та результати, висновки, пропозиції чи рекомендації в дослідженні належать авторам і не обов'язково збігаються з думкою АПД.

© 2022 Німецько-український агрополітичний діалог
Всі права захищено.

ЗМІСТ

1. Попередні зауваження..... 4

2. Аграрна політика України перед війною..... 5

3. Інструменти під час війни..... 9

4. Аграрно-політичний інструментарій після війни..... 10

5. Рекомендації..... 15

6. Література..... 16

1. Попередні зауваження

На момент написання статті Україна захищається від нападу Російської Федерації. У цій ситуації важко уявити довгострокову стратегічну розробку цілей аграрної політики та комплексу інструментів на їхній основі. Тим не менш, український уряд подав заявку на членство в Європейському Союзі (ЄС). Цей процес інтеграції має далекосяжні наслідки для формування післявоєнної політики. На цьому тлі даний коментар має на меті описати міркування про систему підтримки для аграрної політики під час та після війни. Основою для цього матеріалу є звіт української експертки (далі Павленко (2022)). Оскільки багато рамкових умов післявоєнної аграрної політики наразі можна оцінити лише в обмеженій мірі, рекомендації на період після завершення військових дій зосереджуються більше на фундаментальних аспектах, ніж на конкретних інструментах.

У мирний час розробка раціональної політики має ґрунтуватися на стратегічних міркуваннях щодо цілей, засобів і розподілу компетенцій між різними керівними органами, а також брати до уваги результати регулярних оцінювань. Визначення та формулювання цілей є першим і вирішальним кроком, який закладає основи для подальшого розвитку політики. На тлі різноманітних викликів для українського аграрного сектору обговорюється роль таких цілей, як стійкості та сталості. У демократичних системах визначення мети часто є частиною широкого, більш-менш формалізованого процесу обговорення. Крім того, цілі повинні відповідати системі ринкової економіки та враховувати потенціал і межі можливих дій з боку держави. Бажане членство в ЄС є подальшим обмеженням можливої цільової площини.

У поточній ситуації, яка постійно змінюється, втручання в економічну та аграрну політику більше зосереджені на вирішенні надзвичайних ситуацій для біженців, забезпеченні постачання продовольства для населення та захисті критичної інфраструктури. Елементарне значення має функціонуюче сільськогосподарське виробництво, збір продукції, її переробка та розподіл. Це, безумовно, також включає усунення воєнних збитків, а також забруднення та небезпеки від залишків боєприпасів, особливо на сільськогосподарських землях і в приміщеннях підприємств.

Нарешті, визнання статусу кандидата створює додаткові виклики для інтеграції України до Європейського Союзу (ЄС). Це не в останню чергу стосується більш повного узгодження майбутньої аграрної політики України з основними принципами та адміністративними вимогами Спільної аграрної політики ЄС (САП). Водночас Україна може використати можливість, щоб дати поштовх тим аспектам САП, які потребують реформування.

Ця стаття починається з короткого опису аграрної політики до війни. На основі показників OECD узагальнено базову структуру інструментів аграрної політики та окреслено інші важливі зміни в рамкових умовах. У третьому розділі описані заходи аграрної політики перших місяців війни. У четвертому розділі обговорюються більш фундаментальні питання щодо орієнтації післявоєнної аграрної політики, зокрема щодо стійкості та рамкових умов майбутньої аграрної системи та обмежень щодо

аграрно-політичних інструментів. Крім того, обговорюються окремі виклики, пов'язані із інтеграцією в ЄС. Коментар завершується рядом рекомендацій.

2. Аграрна політика України перед війною

Порівняно з Європейським Союзом український аграрний сектор майже не отримував підтримки через заходи аграрної політики в останні роки. Навіть навпаки: до 2017 року ціни виробників були навіть нижчими за міжнародні референтні ціни. Більш детальна характеристика аграрної політики на основі моніторингу OECD розглядає три елементи підтримки ринкових цін або втручання, що впливають на ціноутворення, підтримку з державного бюджету індивідуальних фермерських господарств та підтримку у формі квазі суспільних благ. У той час як перші два компоненти узагальнено в оцінці підтримки виробників (Producer Support Estimate, PSE), загальна оцінка сервісної підтримки (General Services Support Estimate, GSSE) охоплює державні витрати на освіту, дорадництво, інфраструктуру, систему контролю та державне зберігання.1

За винятком свинини та цукру, українські аграрні ринки майже не характеризувалися обмеженнями імпорту до 2020 року. Розвертання від негативної різниці між цінами українських виробників і референтною ціною між 2015 і 2017 роками в основному зумовлений цінами на зернові пшеницю, ячмінь і кукурудзу.

Бюджетна підтримка була в основному зосереджена на зниженні податків і підтримці через фактори виробництва, перш за все інвестиційні субсидії (див. Рисунок 1). Проте частка цих заходів у вартості аграрного виробництва була дуже малою порівняно з ЄС (1,15%). Запровадження пов’язаних прямих платежів за гречку є значною зміною, що мала місце в останні роки.

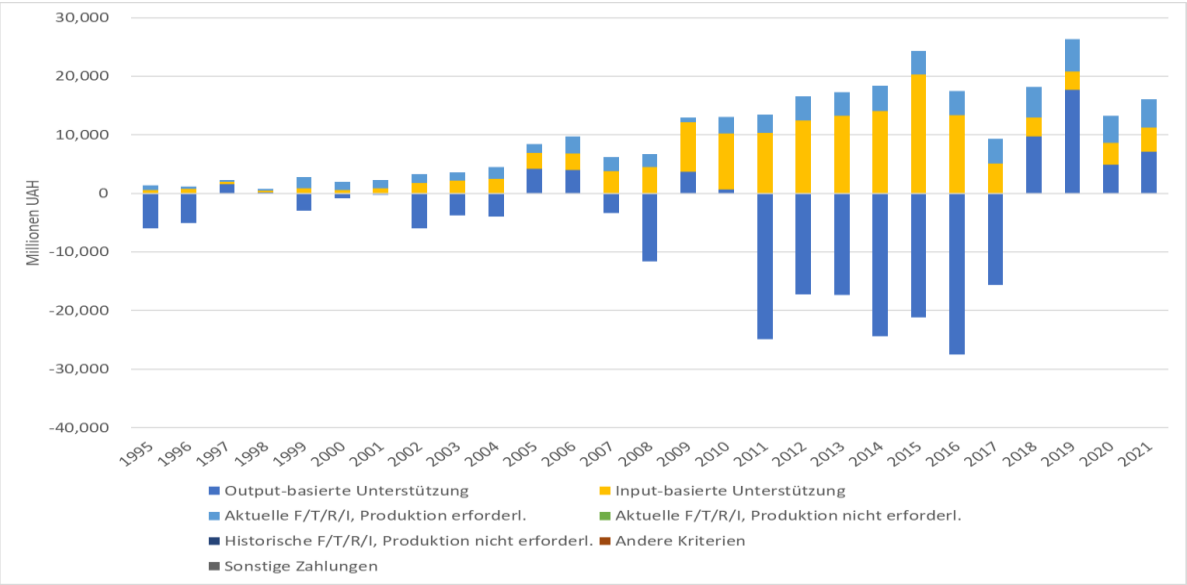

Рисунок 1: Структура оцінки підтримки виробників (Producer Support Estimate)
Джерело: OECD (2022)

[1] Цей розділ заснований перш за все на інформації OECD 2021. *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2021: Addressing the Challenges Facing Food Systems,* Paris.; Глава 27 та відповідна база даних OECD.

Порівняно з ЄС фінансовий обсяг підтримки квазі суспільних благ (GSSE) також невеликий, незважаючи на значне зростання в недавньому минулому (див. Рисунок 2). В середньому у 2019-21 роках GSSE становив 0,6% від вартості сільськогосподарської продукції. Основна увага приділяється категоріям систем інспектування та контролю, а також сільськогосподарського навчання та дорадництва (AKIS).

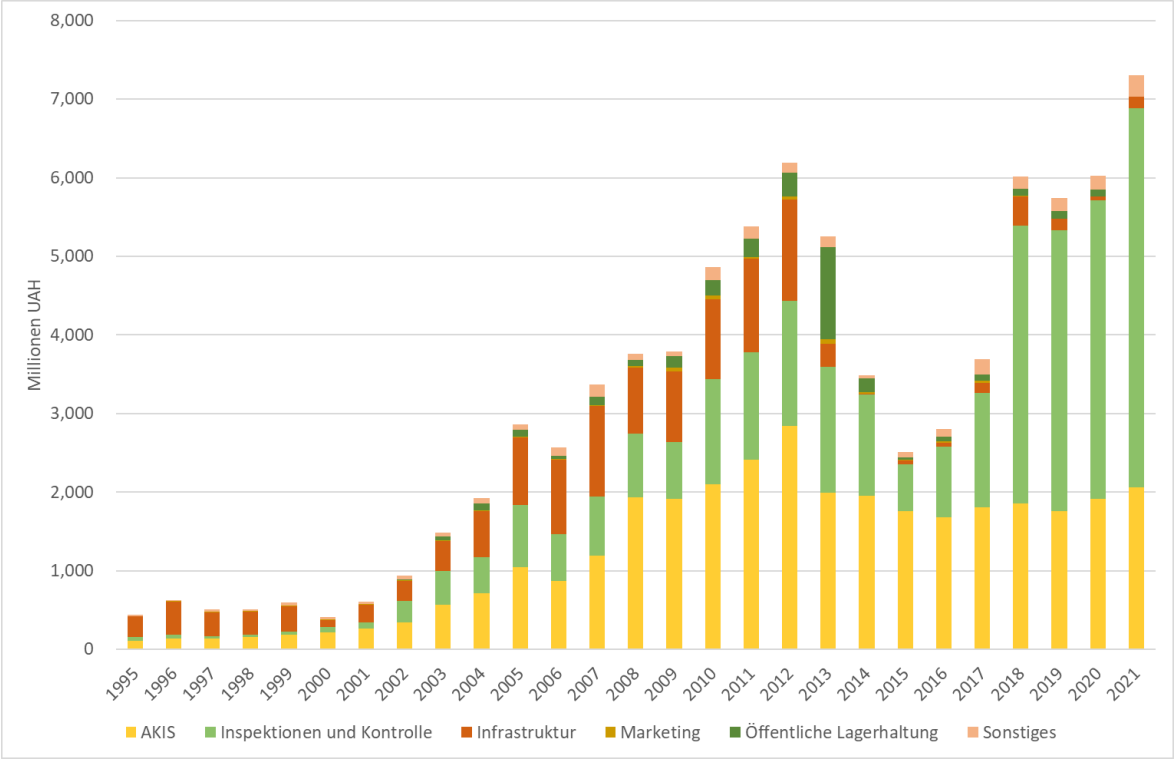

Рисунок 2: Структура загальної оцінки сервісної підтримки (General Services Support Estimate)
Джерело: OECD (2022)

Експертний звіт[2] містить детальний огляд окремих заходів аграрної політики та правової бази. Однак до уваги беруться лише заходи, які включають прямі трансферти сільськогосподарським підприємствам. Цифри з цього звіту ясно показують, що кошти для окремих господарств приносять користь лише дуже невеликій групі підприємств (стор. 7). Деякі приклади наведено в Таблиця 1. Правовою основою для виплат є Закон «Про Державний бюджет України на 2021 рік» від липня 2021 року. Для фінансування інструментів аграрної політики він включає програму «Підтримка аграрних товаровиробників» із 4665 млн. грн. (приблизно 155 млн. євро) та спеціальний фонд «Надання кредитів сільськогосподарським підприємствам» у розмірі 50 млн. грн. (бл. 1,7 млн. євро). Експертний звіт робить висновок, що кошти освоєно в повному обсязі.[3]

[2] Павленко (2022): Огляд поточного стану програм державної підтримки / системи державної підтримки в аграрному секторі: зміни в умовах воєнного стану – пропозиції щодо розвитку після війни. На жаль, пряме віднесення до категорій OECD неможливе.
[3] Проте, за власними підрахунками на основі таблиці в додатку 1 звіту Павленко (2022), використано лише 74,5% коштів загального фонду (3,47 млрд. грн).

Таблиця 1: Кількість бенефіціарів окремих заходів по підтримці та середнє фінансування

Захід	**Кількість бенефіциарів**	**Підтримка на підприємство***
Дотація на придбання племінних тварин, бджіл, сперми та ембріонів	417	1.264.982 грн.
Відшкодування витрат на будівництво та/або ремонт тваринницьких приміщень	43	11.419.756 грн.
Дотація за збільшення поголів'я корів від власного відтворення	229	436.681 грн.
Дотація на будівництво та/або реконструкцію потужностей зі зберігання та переробки зерна	14	13.119.000 грн.
Дотація за наявні бджолосім'ї	39,754	6,037 грн.
Часткове відшкодування витрат на сільськогосподарські дорадчі послуги	39	9.128 грн.
Консультації щодо заснування підприємства	96	28.893 грн.
Часткове відшкодування витрат на закупівлю сільськогосподарської техніки та обладнання місцевого виробництва	5.789	
Кредити під низькі відсотки	4.501	2.666 грн.

Джерело: Павленко (2022)
Примітка: * - Середній обсяг витрачених коштів та кількість бенефіціарів.

Зокрема, для перших трьох прикладів у таблиці 1, дотації на збільшення поголів’я (племінних) тварин та оновлення тваринницьких приміщень, середні суми на одержувача є порівняно високими. Тут наведено два граничних приклади, коли одне підприємство отримало дуже великі суми. Одному підприємству було сплачено 17,4 млн. грн. (приблизно 577 тис. євро) як захід часткового відшкодування вартості будівництва об’єктів, профінансованих за рахунок отримання кредитів, а інше підприємство отримало 53,2 млн. грн. (приблизно 1,6 млн. євро) на будівництво картоплесховища).

Платежі, пов'язані з продуктами, які часто розглядаються критично з точки зору аграрної економіки, становлять лише дуже невелику частку загального фонду – близько 1,1% (50 млн. грн). Цю суму виплачували як надбавку на гектар для підтримки вирощування гречки, жита, проса та вівса. 655 дотаційних господарств отримали середню виплату з гектара 1518 грн. Проте дотаційні 32 925 га охоплюють лише частину посівних площ, які у 2020 році становили 84 000 га лише під гречку (Державна служба статистики України, 2021). Однак, обґрунтування цього заходу, як високий попит на гречку, викликає сумніви щодо ефективності інструменту. Якщо ринок має високий попит і конкуренцію, фермери повинні мати достатньо стимулів для розширення виробництва цих культур.

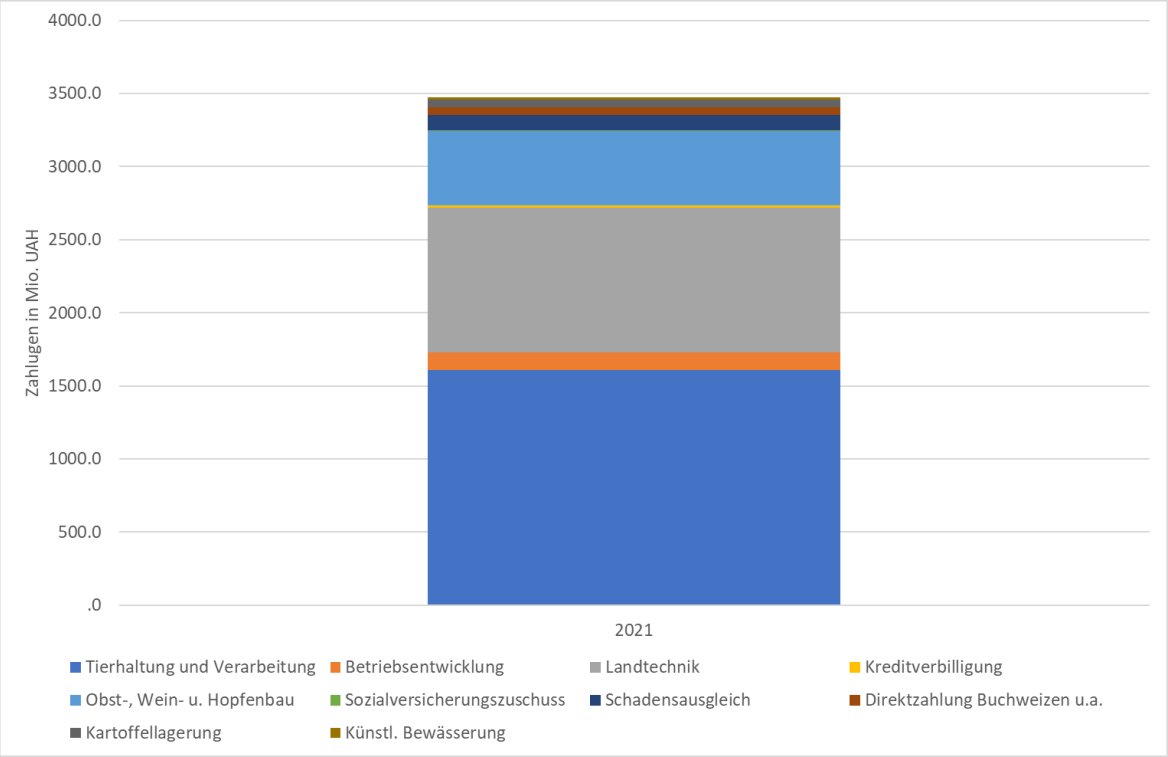

Рисунок 3: Видатки в рамках загального фонду
Джерело: Представлення на основі інформації від Павленко (2022)

Рисунок 3 дає огляд усіх заходів, за якими в 2021 році було здійснено виплати із загального фонду. В основному тут відображена структура ПСП: найбільша частка коштів спрямована на підтримку інвестиційних заходів сільськогосподарських підприємств. Однак комплексна оцінка виходить за межі цього коментаря.

Нарешті, слід зазначити, що за останні роки відбулися далекосяжні зміни в деяких рамкових умовах для аграрного сектора. В OECD відзначають покращення економічного клімату, відкриття ринку землі, здійснення децентралізації та запровадження державного аграрного реєстру.

Економічний клімат тут показано за допомогою так званих індикаторів управління (Governance Indicators) Світового банку. Вибрані показники оцінюють якість регулювання, боротьбу з корупцією та ступінь верховенства права. Вони ґрунтуються на багатьох джерелах, включаючи рейтингові агентства та опитування,

і надаються за шкалою від -2,5 до +2,5, де вищі значення представляють кращі інституційні рамкові умови (Kaufmann et al., 2010). За останнє десятиліття в Україні спостерігається явне покращення. Тим не менш, розрив із середнім показником у країнах ЄС все ще є відносно великим. Наприклад, Україна посідає 48 місце позаду країни-члена ЄС з найнижчим балом (Болгарія) за показником боротьби з корупцією.

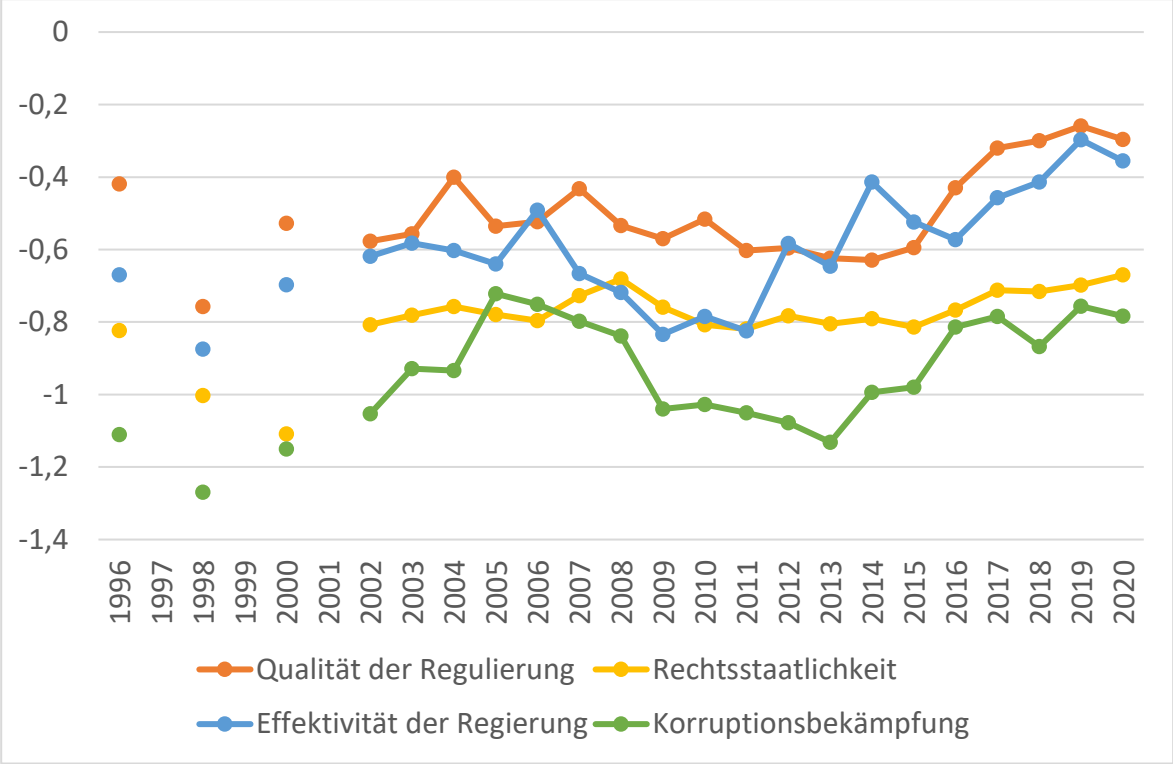

Рисунок 4: Індикатори інституційних рамкових умов
Джерело: Worldwide Governance Indicators - http://info.worldbank.org/governance/wgi/

3. Інструменти під час війни

З початку війни багато заходів аграрної політики були спрямовані на забезпечення належного функціонування ринків сільськогосподарської продукції та факторів виробництва, а також інфраструктури. З огляду на блокаду морських портів і різко обмежені можливості експорту, відтік товарів старого врожаю та наявність потужностей для зберігання нового врожаю є пріоритетними. Відсутність потужностей для транспортування, зберігання та переробки під час збору врожаю 2022 року може потенційно дестабілізувати ринки в коротко- та середньостроковій перспективі. Наступні кілька тижнів вплинуть на рішення виробників про вирощування певних культур восени та навесні 2023 року.

Інші заходи аграрної політики слугували для підтримки посівної кампанії у весняні місяці та адміністративних спрощень загалом. Це дало можливість використовувати сільськогосподарську техніку без відповідного дозволу. Скасовано процедури сертифікації насіння та дозволено певні винятки для транспортування добрив і

засобів захисту рослин. Деякі податки, такі як ПДВ, корпоративний податок та інші збори, були замінені фіксованим 2% податком з продажів (Becker et al., 2022). Для сільського господарства ця зміна податку особливо важлива для закуплених факторів виробництва, таких як паливо, насіння, добрива та пестициди.

Втручання, пов'язані з ринком, включають, наприклад, запровадження тимчасових експортних обмежень на добрива (азотні, фосфорні, калійні та складні добрива) та запровадження граничних цін на деякі продукти на ринках продовольства, такі як хліб (Becker et al., 2022).

Павленко (2022) описує планування бюджету на 2022 рік, але водночас зазначає, що кошти, призначені для надання підтримки в рамках заходів аграрної політики, були спрямовані до резервного фонду на початку березня. Вочевидь, бюджетні обмеження українського уряду та збільшення державного боргу спричинені різними причинами. З боку надходжень, падіння податкових надходжень через крах економічної діяльності та доходів, а також тимчасова блокада частини національної території – лише деякі з факторів. Водночас різко зросли державні витрати на оборону та підтримку громадської безпеки. Знищення підприємств також матиме ефект у середньостроковій перспективі у вигляді тенденційно нижчих податкових надходжень (Slaviuk and Bui, 2022). Це означає, що фіскальні можливості аграрної політики також залишаться дуже обмеженими.

Важко передбачити, як розвиватиметься ситуація найближчими тижнями. Експерти передбачають проблеми під час наступного сезону збору врожаю, як через зростання цін на паливо, так і через його дефіцит (Slaviuk and Bui, 2022). Як уже зазначалося, відсутність транспортних, переробних і складських потужностей для зібраного врожаю може призвести до значного зниження цін, тобто великої різниці між цінами українських виробників і цінами на експортних ринках.

4. Аграрно-політичний інструментарій після війни

Постановка аграрно-політичної цілі

На даний момент ситуація після завершення бойових дій має багато знаків питання. Тим не менш, очевидно, що продовження наявної стратегії та цілей аграрної політики буде неможливим, натомість все має бути адаптоване до нових умов. Окрім безпосередніх наслідків війни для аграрної та харчової промисловості, майбутні переговори про вступ до ЄС та адаптація до зміни клімату створюють додаткові виклики.

Точне визначення та з'ясування пріоритетів майбутніх цілей аграрної політики має бути результатом демократичних процесів. Тим не менш, слід вказати на деякі основні аспекти, щоб сприяти інформованому дискурсу. Не лише війна, а й пандемія корона-вірусу вже показали недоліки надмірної спеціалізації аграрних структур, а також ринків факторів виробництва та збуту. На цьому фоні виникає питання, чи не повинен елемент стійкості бути більш значущим у розробці політики. Поняття

стійкості використовується тут у значенні здатності протистояти, адаптуватися та змінюватися (міцність, здатність до адаптації, здатність до трансформації) відповідно до певних шоків/потрясінь (Meuwissen et al., 2019). У той же час, однак, вірно, що повернення до «попередньої рівноваги», як би його не було визначено, не є ані можливим, ані бажаним. Натомість у цілях слід враховувати економічну, соціальну та екологічну сталість. Навіть якщо термін «стійкість» охоплює багато аспектів, а його вимірювання та пряме значення для розробки інструментів політики все ще обговорюються в науковій літературі (Martin and Sunley, 2020), видається доцільним з секторального погляду вказати на різноманітність структур і взаємодії. Наступні вибрані приклади повинні змусити до роздумів щодо цього:

- Різноманітність аграрної структури: незважаючи на велике значення комерційних підприємств для експорту сільськогосподарської продукції, вони є дуже капіталомісткими. Залежно від ступеня пошкодження або втрати, ремонт і заміна вимагають великих сум грошей у короткостроковій перспективі. За певних обставин домогосподарства можуть компенсувати збитки, працюючи в обмеженому обсязі понаднормово. Крім того, вони відіграють дуже важливу роль для більш децентралізованого місцевого постачання основних продуктів харчування.
- Доступ до інструментів підтримки в рамках аграрної політики: звіт Павленко (2022) не показує, наскільки різні форми господарств та господарства різного розміру змогли отримати користь від отриманих коштів. З огляду на зміну поколінь у сільському господарстві та постійні структурні зміни, слід заохочувати перехід від домашніх господарств до комерційно орієнтованих (менших) сільськогосподарських підприємств. Можна припустити, що менші (напів)комерційні підприємства відчуватимуть особливо великий тиск щодо адаптації в результаті вступу до ЄС та подальшої інтеграції ринків. Пропозиції щодо дорадництва, а також інфраструктура та певні послуги, які можна використовувати спільно, можуть являти собою тут важливі елементи, щоб допомогти їм вийти на конкурентоспроможний рівень на ранній стадії
- Моніторинг конкуренції та доступу до ринку: як ринки сільськогосподарської продукції, так і виробничих факторів мають бути однаково доступними для всіх форм господарств. Встановлення можливої ринкової влади з боку роздрібної торгівлі, переробників, кредиторів або постачальників засобів виробництва має негативний вплив на основний сільськогосподарський сектор і тому його слід запобігати. На додаток до моніторингу підприємницьких структур, прозорість, наприклад, щодо цін і умов збуту, також відіграє центральну роль.

Обмеження при відновленні

Незважаючи на велику міжнародну допомогу, слід очікувати, що податкові надходження до української економіки будуть нижчими, ніж довоєнні, у найближчі роки, тоді як вимоги до державних витрат будуть значно вищими. Таким чином, обмеженість державних фінансів підкреслює особливу важливість ефективного використання коштів. Інструменти підтримки в рамках аграрної політики повинні

зосереджуватися на втручаннях, які не можуть фінансуватися та здійснюватися приватними суб'єктами.

Досвід з літератури підкреслює потенційну важливість трансфертів від діаспори або об'єднання менших індивідуальних внесків (David et al., 2011); (Runde, 2015). Але мікрофінансові ініціативи також можуть відігравати важливу роль, доповнюючи інші джерела підтримки[4]. Крім того, слід перевірити інструменти підтримки, які не спричиняють миттєвих надходжень грошових коштів із державного бюджету, наприклад, державні гарантії за кредитними програмами.

Припускаючи високу частку міжнародних програм у державному бюджеті, умовність інструментів визначатиметься ними. Наприклад, міжнародні кошти від Міжнародного валютного фонду (МВФ) або Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР), швидше за все, будуть надані як позики, тоді як дотації також можуть використовуватися як такі в програмах підтримки з боку аграрної політики. Досвід Косова та Боснії та Герцеговини слід ґрунтовно оцінити. Останніми роками Косово значно розширило сферу прямих виплат фермерам, пов'язаних із продукцією. Однак розвиток створення додаткової сільськогосподарської вартості демонструє дуже неоднорідну картину (Herzfeld et al., 2021).

Іншим обмеженням для відновлення може бути наявність достатньої кількості робочої сили для сільськогосподарського виробництва (FAO, 2022). З одного боку, колишні працівники сільського господарства втекли з особливо постраждалих регіонів. З іншого боку, існує ризик того, що конкуренція з (можливо, краще оплачуваним) працевлаштуванням у програмах відновлення обмежить пропозицію працівників для сільського господарства.

Вибір інструментарію

Зважаючи на руйнування та збільшення державного боргу, експерти виступають за сильний акцент на гранти від міжнародних донорів замість позик (Becker et al., 2022). Це має на меті обмежити ризик боргової кризи через відсутність обслуговування кредитів. Розбираючи аграрну політику, особи, які приймають рішення, повинні розглянути, чи мають господарства доступ до ринку капіталу та чи дозволяє очікувана фінансова ситуація сільськогосподарським підприємствам обслуговувати позики. Теоретично зобов'язання повинні підвищувати ефективність використання коштів. Таким чином, у випадку функціонуючих ринків капіталу та інвестиційних проектів на рівні сільськогосподарських підприємств, позики або здешевлені кредити, як правило, будуть кращими, ніж чисті грантові кошти. Оскільки вибір інструментів та їхнє впровадження має відповідати бажаному ефекту (постановці цілі), загальних рекомендацій щодо цього бути не може. Вибіркову

[4] Велика частка наукової літератури з економічних питань відновлення дуже неоднорідна. Значна частина зосереджена на класичних країнах, що розвиваються, з внутрішніми конфліктами. Оскільки контекст України відрізняється, наявні результати можуть надати подальшу цікаву інформацію, але їх слід перевіряти в кожному конкретному випадку на придатність для застосування в Україні.

підтримку, як показують деякі приклади з таблиці 1, важко виправдати і, звичайно, вона не є ефективною з точки зору широкої підтримки для швидкого відновлення.

Навіть якщо це зрозуміло в поточній воєнній ситуації, закріплені державою ціни створюють стимули, які матимуть негативні наслідки для економічного розвитку в середньостроковій та довгостроковій перспективі. Наприклад, верхня межа цін на продовольчих ринках має додатковий вплив на гальмування цін на ринках сільськогосподарської сировини та створює стимули для збуту товарів у країні та за кордоном. У крайніх випадках це може призвести до вузьких місць на внутрішньому ринку, коли міжнародні ціни значно вищі за українські, а логістичні вузькі місця усунені. Проте більш імовірно, що високоякісні товари підуть виключно на експорт, а на внутрішньому ринку будуть доступні товари лише нижчої якості. Тому в середньостроковій перспективі слід відмовитися від інструменту обмеження цін і надати адресну підтримку домогосподарствам, які її потребуватимуть.

Рамкові умови для аграрного сектору

Як зазначалося вище, Україна досягла значного прогресу щодо якості інституційних рамкових умов. Це має бути продовжено і після війни. Зокрема, значний приплив міжнародних коштів приховує у собі ризики для розвитку корупції. Becker et al. (2022) перераховують низку заходів, які можна використати для зменшення корупційних ризиків. Крім того, стабільні інституційні рамкові умови та покращення інвестиційного клімату можуть стимулювати додаткові приватні інвестиції з-за кордону. Крім того, експерти закликають до якнайшвидшого створення інституцій та координаційних механізмів для програм допомоги (Tsifakis and Tsardanidis, 2006); (Becker et al., 2022).

Атака Росії показала, серед іншого, наскільки Україна залежить від експорту через морські шляхи. Залізнична інфраструктура в західних сусідніх країнах серйозно ускладнена зміною ширини колії. Маршрути до сусідніх портів не використовувалися протягом тривалого часу і повинні бути спочатку відновлені за великі кошти. Таким чином, одним із завдань відновлення буде приділення більшої уваги стійкості транспортної інфраструктури, і не лише для сільськогосподарської продукції. Крім того, збільшення створення доданої вартості в Україні також пропонує потенціал для підвищення стійкості. Це поширюється на сфери від переробки тваринної продукції до більш інтенсивної переробки сільськогосподарської сировини.

Павленко (2022) вказує на опір податковій реформі з боку несільськогосподарських або некомерційних сільськогосподарських землевласників та розпорядників неформалізованих земель (стор. 2). У цьому контексті важливу роль відіграє також відбудова державних адміністративних структур на тимчасово окупованих територіях. Будь-яку існуючу неофіційну сільськогосподарську діяльність по збуту необхідно інтегрувати в офіційні ринки, не приводячи їх до повного призупинення через бюрократію. Тут децентралізація може запропонувати можливості для різних місцевих підходів та їхньої подальшої оцінки.

Інтеграція до ринків ЄС

Завдяки попереднім угодам, Угоді про партнерство та співробітництво та Угоді про асоціацію, торговельні обмеження у торгівлі між ЄС та Україною в основному знято. Інтеграція ринків уже почалася. Як імпорт з ЄС, так і експорт до ЄС у категорії харчових продуктів і напоїв зросли більш ніж удвічі за останні 10 років. Тим не менш, OECD (2022) вказує на поточні виклики щодо гармонізації технічних специфікацій, стандартів і процедур оцінки з тими, що існують в ЄС. Однак це представляє собою фундаментальні передумови для реалізації економічних переваг через розширення торгівлі з ЄС.

Політично-адміністративна інтеграція

Адаптація до інструментів САП та Acquis Communautaire була серйозним викликом для всіх попередніх нових членів ЄС (Cameron, 2004). Прикладами сфер реформ, які Комісія все ще вважала пріоритетними, коли вони приєдналися до ЄС у 2004 році, були: продовольча безпека для Словаччини та Чехії, управління фондами для розвитку сільських територій та сільського господарства для Угорщини, а також господарські добрива для Польщі та Латвії. Ці приклади показують, що процес пристосування не завершується зі вступом, а може тривати дуже довго. Тому створення нових інституцій і процесів за дуже короткий проміжок часу є особливо важливим. У той же час Україна також має внести свій власний досвід адміністративних реформ у переговори та, де це доречно, просувати реформи існуючих правил ЄС.

Особливо щодо двох фондів у рамках САП, можливості для планування, розподілу, моніторингу та оцінки викликали серйозні складнощі (Brümmer and Koester, 2003). Багато країн мали лише часткове використання засобів невдовзі після приєднання. Неодноразові повідомлення про корупцію підкреслюють вразливість імплементації (Lacatus and Sedelmeier, 2020). Крім того, усі нові країни-члени дуже неохоче розробляли адміністративну основу для впровадження агроекологічних заходів. Згідно Erjavec et al. (2021), одна з причин полягає в сильному акценті на виробничих цілях з боку відповідних національних урядів. Тим більше це стосується країн, у яких споживачі все ще змушені витрачати значно більшу частку своїх витрат на продукти харчування, ніж у середньому по ЄС. У випадку (потенційних) країн-кандидатів із Західних Балкан, Erjavec et al. (2021) вбачають необхідність зміни менталітету в міністерствах і адміністраціях з метою зближення пріоритетів виробництва та екологічних цілей у рамках САП.

Можна припустити, що у випадку України також будуть використані передвступні фонди (наприклад, Інструмент передвступної допомоги розвитку сільських регіонів, Instrument for Pre-Accession Assistance for Rural Development IPARD) і що основи для відповідної адміністративної структури повинні бути закладені на початкових стадіях. Зокрема, кошти з фонду сільського розвитку ЄС часто потребують співфінансування з боку держав-членів, регіональних адміністративних одиниць або

приватних джерел фінансування. Відповідне усвідомлення цього має бути створено на ранній стадії. Також перед вступом можуть пропонуватися інструменти, для яких співфінансування не є обов'язковим.

5. Рекомендації

- **Рамкові умови аграрного виробництва**: Центральним завданням політики є створення рамкових умов, які уможливлюють і сприяють сталому та стійкому розвитку. Необхідно продовжувати запроваджувати заходи щодо боротьби з корупцією та вдосконалення інституційної бази для всіх сільськогосподарських підприємств і домогосподарств. Усім сільгоспвиробникам мають бути гарантовані порівняльні конкурентні умови та передумови для доступу до заходів державної підтримки
- **Посилення конкуренції та прозорості ринку**: До війни багато посилань було зроблено на відсутність конкурентоспроможності українського виробництва добрив і порівняно високу частку сільськогосподарської продукції з низькою доданою вартістю. Тому рекомендується постійно відслідковувати умови конкуренції на відповідних ринках сільськогосподарської продукції, включаючи пов'язані ринки. Якою мірою ринкова влада обмежує ціноутворення чи високі бар'єри для входу на ринок стримують потенційних нових виробників у верхніх і нижніх частинах аграрного сектора? Як будь-які неформальні ринки, що виникли, можна знов інтегрувати у формальні економічні цикли? Які бар'єри існують для вітчизняного насінництва чи можливо причинами цього є дефіциту інформації з боку учасників ринку (тобто недовіри до якості)?
- **Регіональна диференціація**: Навіть якщо регіони, які безпосередньо постраждали від руйнувань, мають вищий пріоритет у відбудові та відповідному розподілі коштів, регіони, які постраждали менше, не повинні залишатися напризволяще. Розпочата децентралізація відкриває можливості для регіонально диференційованих моделей економічного розвитку. Водночас умови конкуренції для сільськогосподарських підприємств і господарств населення мають бути принципово єдиними.
- **Адміністративна експертиза з управління коштами на відновлення**: Рекомендується збирати експертизу з досвіду управління міжнародними фінансовими засобами для відновлення (наприклад, Боснія і Герцеговина, Косово) на ранній стадії та адаптувати її відповідно до аграрного та продовольчого секторів. У середньостроковій перспективі цей досвід і адміністративний потенціал також можуть бути використані та надалі розвиватися для адміністрування передвступних фондів, а пізніше – фондів ЄС.
- **Оцінювання аграрно-політичних інструментів**: Рекомендується включити оцінку за допомогою інструментів оцінювання пост-фактум у майбутні законодавчі процедури. Оцінка відіграє вирішальну роль у продовженні або подальшій розробці політики на основі фактичних даних. В

ідеалі оцінка повинна бути проведена заздалегідь незалежними експертами на основі наукових методів.

6. Література

1. BECKER, T., EICHENGREEN, B. J., GORODNICHENKO, Y., GURIEV, S., JOHNSON, S., MYLOVANOV, T., ROGOFF, K. & WEDER DI MAURO, B. 2022. A blueprint for the reconstruction of Ukraine. In: CENTRE FOR ECONOMIC POLICY RESEARCH (ed.) Rapid Response Economics 1. London.
2. BRÜMMER, B. & KOESTER, U. 2003. EU-Osterweiterung: Probleme bei der Implementierung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 52, 32-42.
3. CAMERON, D. R. 2004. The Challenges of EU Accession for Post-Communist Europe. In: CENTER FOR EUROPEAN STUDIES (ed.) Central and Eastern European Working Paper Series 60.
4. DAVID, A., RODRIGUES BASTOS, F. & MILLS, M. 2011. Post-Conflict Recovery: Institutions, Aid, or Luck? In: INTERNATIONAL MONETARY FUND (ed.) IMF Working Paper 149. Washington D.C.
5. ДЕРЖАВНА СЛУЖБА СТАТИСТИКИ УКРАЇНИ, 2021. Сільське господарство України 2020. Kiew.
6. ERJAVEC, E., VOLK, T., REDNAK, M., CIAIAN, P. & LAZDINIS, M. 2021. Agricultural policies and European Union accession processes in the Western Balkans: Aspirations versus reality. Eurasian Geography and Economics, 62, 46-75.
7. FAO. 2022. The impact of the war in Ukraine on rural labour markets: Key considerations and entry points for the promotion of decent rural employment in the recovery phase. Available: https://www.fao.org/3/cb9421en/cb9421en.pdf.
8. HERZFELD, T., MÖLLERS, J., BAJRAMI, E., DAVIDOVA, S., GJONBALAJ, M., MIFTARI, I., KRASNIQI, N. & XHABALI, V. 2021. Commercialization of smallholder farms in Kosovo. In: FAO (ed.). Budapest.
9. KAUFMANN, D., KRAAY, A. & MASTRUZZI, M. 2010. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. World Bank Policy Research Working Paper 5430. Washington D.C.: World Bank,.
10. LACATUS, C. & SEDELMEIER, U. 2020. Does Monitoring without Enforcement make a Difference? The European Union and Anti-corruption Policies Bulgaria and Romania after Accession. Journal of European Public Policy, 27, 1236-1255.
11. MARTIN, R. & SUNLEY, P. 2020. Regional economic resilience: Evolution and evaluation. In: BRISTOW, G. & HEALY, A. (eds.) Handbok on Regional Economic Resilience. Edward Elgar Publishing.
12. MEUWISSEN, M. P. M., FEINDT, P. H., SPIEGEL, A., TERMEER, C. J. A. M., MATHIJS, E., DE MEY, Y., FINGER, R., BALMANN, A., WAUTERS, E., URQUHART, J., VIGANI, M., ZAWALINSKA, K., HERRERA, H., NICHOLAS-DAVIES, P., HANSSON, H., PAAS, W., SLIJPER, T., COOPMANS, I., VROEGE, W., CIECHOMSKA, A., ACCATINO, F., KOPAINSKY, B., POORTVLIET, P. M., CANDEL, J. J. L., MAYE, D.,

SEVERINI, S., SENNI, S., SORIANO, B., LAGERKVIST, C.-J., PENEVA, M., GAVRILESCU, C. & REIDSMA, P. 2019. A Framework to Assess the Resilience of Farming Systems. Agricultural Systems, 176, 102656.
13. OECD 2021. Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2021: Addressing the Challenges Facing Food Systems, Paris.
14. PAVLENKO 2022. Aktueller Stand der staatlichen Förderprogramme / des staatlichen Förderwesens im Agrarsektor im Überblick: Änderungen unter den Bedingungen des Kriegszustands – Vorschläge zur Entwicklung nach dem Krieg.
15. RUNDE, D. F. 2015. Harnessing the potential of diaspora finance. Available from: https://www.csis.org/analysis/harnessing-potential-diaspora-finance [Accessed October 8, 2015.
16. SLAVIUK, N. & BUI, T. 2022. The Impact of the War on the Economic Development of Ukraine. DIW Roundup Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
17. TSIFAKIS, N. & TSARDANIDIS, C. 2006. Economic reconstruction of Bosnia and Herzegovina: The lost decade. Ethnopolitics, 5, 67-84.