



ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ
Переговори з питань добросусідства та розширення

SGUA – ГРУПА ПІДТРИМКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Брюссель,
NEAR.SGUA/NV

Шановний пане Е. Даміані!

У зв'язку зі зверненням Міністерства аграрної політики та продовольства України стосовно допомоги, у додатку до цього листа надсилаю інформаційну довідку щодо практики державної допомоги сільськогосподарському сектору у ЄС, підготовлену Генеральним директором з питань сільського господарства та розвитку села.

Буду вдячний за організацію розповсюдження цього документу серед зацікавлених осіб.

Ніколя ВЕРЛЕ

- Додатки:
1. Пряма підтримка – Основні прямі платежі – незв'язані з виробництвом;
 2. Прямі платежі – зв'язані з виробництвом;
 3. Прямі платежі – цільові незв'язані з виробництвом;
 4. Державні інтервенції;
 5. Приватне зберігання продовольчої продукції;
 6. Інструменти управління ризиком;
 7. Інвестиційна підтримка;
 8. Програми охорони навколишнього середовища.

1. Прямі платежі – незв'язані з виробництвом

Цілі

Незв'язані прямі платежі забезпечують підтримку основних доходів сільськогосподарських виробників, незалежно від того, що вони виробляють в аграрних підприємствах. Ці платежі забезпечують стабільний рівень доходів на додаток до доходу від продажу, який характеризується коливаннями. Незв'язані прямі платежі дозволяють орієнтуватися на ринок, оскільки вони мотивують сільськогосподарських виробників приймати виробничі рішення з огляду на очікувані ринкові ціни і змінні витрати на виробництво, дозволяючи гнучкість незалежно від виробничих рішень, прийнятих у попередні періоди.

Прямі платежі можна пов'язати з екологічними та іншими вимогами, і, таким чином, забезпечити свій внесок у підтримку основних суспільних благ (раціонального використання ґрунтів, збереження ландшафту, сівозміни, біологічного різноманіття тощо). Деякі вимоги можуть також опосередковано сприяти скороченню викидів парникових газів на рівні сільськогосподарських підприємств.

Опис

У ЄС бенефіціарами прямих виплат є сільськогосподарські виробники, які повинні відповідати певним критеріям, таким як, наприклад, мінімальна кількість оброблюваної землі та значущість сільськогосподарського виробництва у загальній діяльності. Незв'язана пряма допомога виплачується у вигляді щорічних платежів, заснованих на вартості «прав» сільськогосподарського виробника на виплати, які активуються відповідно до площі земельної ділянки. «Права» на отримання платежу виділяються активним сільськогосподарським виробникам компетентним національним відомством. Це пов'язано з необхідністю зберігати контроль над загальною площею земель, які підпадають під схему прямих виплат, та гарантує, що фінансові вимоги до відомства залишаються стабільними протягом років, разом із сумою підтримки, яку кожний сільськогосподарський виробник отримує за гектар.

Сільськогосподарський виробник повинен «активувати» своє «право» на отримання платежу та оголосити еквівалентну кількість гектарів, які підпадають під платіж, у щорічній заяві на отримання одноразової підтримки. Якщо «право» на виплату не використовується протягом двох років, відповідно сума потрапляє у національний резерв, з якого відомство може виділити її іншим виробникам у конкретних ситуаціях (наприклад, аграріям-початківцям, при форс-мажорних обставинах, на інвестиції).

В ЄС існують дві основні системи для управління програмою підтримки. Основна відмінність між ними полягає в методах розрахунку обсягу виплати на гектар, у встановлених вимогах, якими відомство керується у загальному фінансуванні політики, а також у загальній площі, на яку виділяються виплати. Старі держави-члени застосовують так звану схему єдиного платежу (СЄП) в одній з трьох моделей. Обґрунтуванням різних моделей СЄП є те, що перехід від попередньої системи підтримки має бути згладженим для того, щоб сільськогосподарський

виробник не стикнувся одразу із значним зниженням обсягів підтримки. Проте, довгострокова мета полягає в послідовному розвитку схем оплати та досягненні єдиного рівня підтримки для всіх сільськогосподарських виробників в країні або регіоні.

У відсутності історичної перспективи, як у нових країнах-членах ЄС, застосовується спрощена схема оплати єдиної площі (СОЄП), яка забезпечує рівномірні платежі на всі відповідні угіддя шляхом ділення всієї суми призначеного платежу на площу угідь. Рівень платежів розраховується шляхом ділення величини щорічного фінансового конверту на відповідну площу використовуваних сільськогосподарських угідь. Ця система простіша, ніж СЄП, оскільки немає потреби встановлювати та управляти системою «прав» на отримання платежів. Однак, ця схема не забезпечує сільськогосподарським виробникам гнучкість, притаманну «правам» на отримання платежу, коли враховуються індивідуальні потреби сільгоспвиробника, такі як обсяги продажу, оренда тощо. Спочатку СОЄП запроваджувалася на період 5 років після вступу до ЄС, але нещодавно кінцева дата спрощеної схеми єдиної площі сільськогосподарських угідь була подовжена до 2020 року.

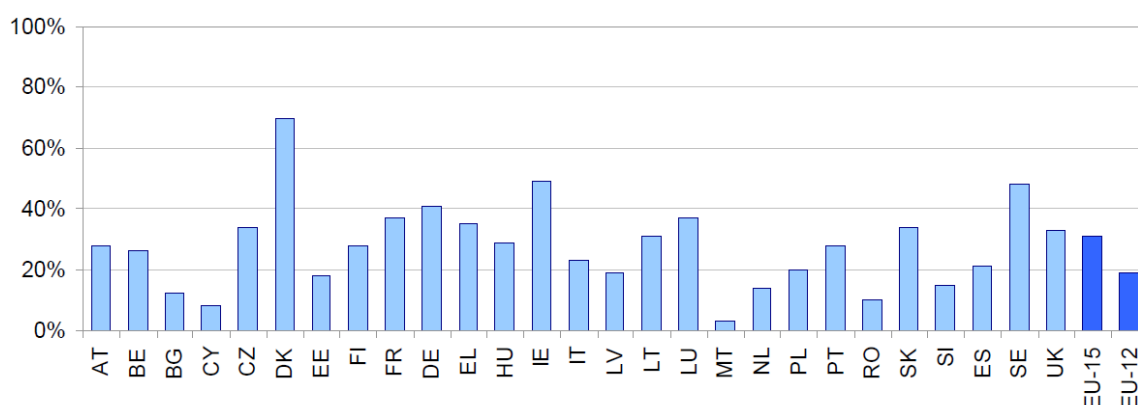
З економічної точки зору прямі виплати призведуть до збільшення доходів в аграрному секторі та вартості земельних угідь. Оскільки вони збільшують добробут сільськогосподарського виробника та стабілізують частину готівкових надходжень, вони можуть сприяти інвестиціям та впливати на оцінку ризиків виробниками.

Оцінка витрат

Загальний рівень основних прямих виплат залежить від політичних рішень. В ЄС в середньому по країнах рівень виплат коливається. Крім того, їх вплив на доходи сільськогосподарських виробників відрізняється між країнами-членами ЄС. Всього у період 2007-2009 років на прямі платежі, в середньому, припадало 29% доходів від сільськогосподарської діяльності (причому загальна сума дотацій наближається до показника у 40% від доходів від сільськогосподарської діяльності).

Мал. 4: Частка прямих платежів (витрат на них) у факторному доході сільського господарства (в середньому за 2007-2009 роки)

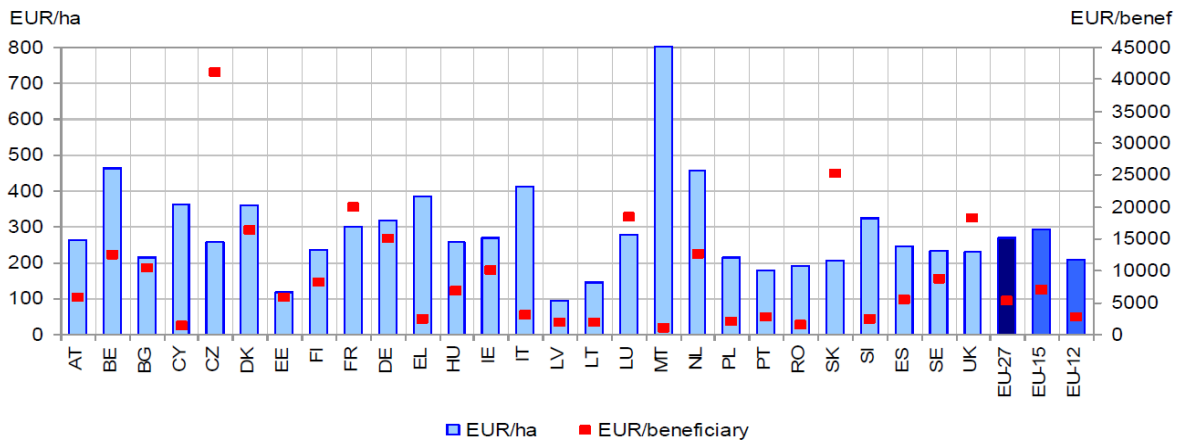
Figure 4: Share of direct payments (expenditure) in agricultural factor income (avg. 2007-2009)⁸:



Source: DG AGRI, Eurostat

Мал. 5: Середні прямі платежі на бенефіціара та на гектар угідь в країнах-членах ЄС

Figure 5: Average direct payments per beneficiary and per hectare in each Member State



Source: DG AGRI

Адміністративні вимоги

Надання прямих платежів вимагає комплексної системи адміністрування, яка б охоплювала: (а) бази даних та системи для обробки поданих заяв, їх оцінки, розрахунку платежів згідно с «правами» на їх отримання та операції з виплати, (б) систему ідентифікації ділянок сільськогосподарської землі та (в) інструменти адміністративного контролю для перевірки відповідності умовам на отримання платежу (з можливістю перевірки на місцях, використанням систем дистанційного вимірювання, тощо).

Дотримання системи норм, необхідних для отримання допомоги, часто сприймається сільськогосподарськими виробниками, як додатковий адміністративних тягар. Крім того, деякі заходи або практики ефективного управління, які вимагаються від сільськогосподарських виробників в межах цієї системи норм (хоча вони не входять до системи прямих платежів) також мають певну вартість, яка окремо не відшкодовується. Це не сприяє готовності сільгоспвиробників сприймати ці заходи.

Потенційні недоліки

Проблеми розподілу всієї суми бюджетних асигнувань між великими та невеликими сільгоспвиробниками можуть виникнути внаслідок пропорційності розподілу допомоги на гектари площі, яка відповідає критеріям. До того ж, робоче навантаження на сільгоспвиробника у зв'язку з підготовкою та поданням заявки на отримання допомоги більш менш однакове, що може бути не вигідним для невеликих сільгоспвиробників, у яких менше персоналу, однак, які частіше потребують допомогу та мають обмежені засоби виробництва. Втім, можливим вирішенням цієї проблеми можуть стати цільові перерозподілені платежі з виплатою значної суми грошей у підтримку обмеженої площі сільгоспугідь, яка вперше заявлена на отримання допомоги. Іншою проблемою може стати контроль за тим, щоб бенефіціари, які не займаються сільським господарством або мають незначні обсяги виробництва, не отримували допомогу в обсягах, що отримують активні виробники.

Відповідність вимогам COT

Незв'язані прямі платежі сільгоспвиробникам підпадають під категорію Світової Організації Торгівлі (COT) «заходи підтримки зеленого кошику», якщо вони не стосуються виробничих

рішень, цін або виробничих факторів. Хоча виробники отримують платежі від уряду, ці платежі не впливають на тип або обсяги сільськогосподарського виробництва (звідси і незв'язана допомога). Положення СОР поки не встановлюють обмеження на схеми допомоги в межах заходів підтримки зеленого кошику, дозволяючи державам надавати значну підтримку сільськогосподарській галузі шляхом підвищення доходів виробників.

Досвід ЄС

Загалом прямі платежі поступово набирали все більшу роль у ЄС, починаючи з 1992 року, і нарешті стали основними інструментами підтримки сільськогосподарського сектору. Спочатку їх запровадили у зв'язку з виробництвом та компенсацією виробникам втрат через скорочення цінової підтримки. З 2003 вони поступово відокремилися від виробничих рішень, а у 2003 році була введена нова система допомоги сільгоспвиробникам, так звана «схема єдиного платежу» (СЄП). Вона замінила більшість схем допомоги окремим напрямках сільськогосподарського сектору (зв'язана з виробництвом допомога), які існували раніше. СЄП почала працювати у 2005 р. і наразі застосовується у 17 країнах-членах. Нові країни-члени (10 країн) застосовують схему оплати єдиної площі (СОЄП).

Обґрунтованість для України

Підвищення доходів сільського господарства є важливою політичною метою, враховуючи той факт, що середня заробітна плата в сільському господарстві України найнижча серед усіх галузей промисловості. Так у 2013 році вона складала 30% від середньої заробітної плати по країні. Крім того, для держави вигідно тримати управління земельними ресурсами під контролем, наприклад через систему зобов'язань виконувати норми, необхідні для отримання державної допомоги. Це відкриває можливість контролювати екологічні аспекти та розвиток сільськогосподарських районів.

Одним з питань застосування базових прямих платежів є те, що згідно із простою схемою великі сільськогосподарські підприємства отримують більші суми державної допомоги, Це може впливати на структуру сільськогосподарської громади. Так, у 2013 році з 47.5 тисяч сільськогосподарських володінь 67% мали площу менше 100 га, 15.3% – від 100 до 500 га, 5.6% – від 500 до 1000 га, 5.3% – від 1000 до 2000 га, 6.1% – понад 2000 га.

Ще однією проблемою є рівень необхідної прямої підтримки, який треба розглядати з огляду на потребу у збалансованому бюджеті за умови критичного стану через загальний бюджетний дефіцит. Втім, схема підтримки тільки тоді досягає бажаного результату, коли доходи у сільському господарстві отримують розумну підтримку. Успішне впровадження базової прямої підтримки потребуватиме чітких критеріїв відповідності та можливих норм, встановлених та оцінених відкрито та прозоро.

Чіткі та сталі правила, а також базова система надання консультацій є найважливішою умовою для того, щоб сільгоспвиробники зрозуміли заходи підтримки та скористалися ними, враховуючи той факт, що наприклад у 2010 році тільки 2.3 тис. сільськогосподарських підприємств з 52 тис. скористалися державною підтримкою, тільки 10% підприємств використали пільгові кредити, а 11 регіонів взагалі не використовували послуги системи інформаційної підтримки сільського господарства, внаслідок чого 40 мільйонів гривень залишилися невикористаними.

Важливість прозорості та узгодженості правил зростає, коли виплати здійснюватимуться за умови дотримання норм, які дають право на отримання допомоги. Елементи цих норм будуть

дуже актуальними для України впродовж тривалого часу через відсутність ефективної нормативно-правової бази щодо збереження якості ґрунтів та інших питань, а також з огляду на те, що за деякими оцінками 80% ґрунтів піддалися ерозії, та недотримання науково-обґрунтованої системи сівозмін, особливо у випадку культур з високим рівнем залишків, таких як соняшник.

Джерела:

http://ec.europa.eu/agriculture/rca/pdf/PO0202_direct_payments.pdf

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1307&from=en>

http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_intro03_domestic_e.htm

http://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/direct-payments/docs/direct-payments-schemes_en.pdf

<http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16737776>

2. Прямі платежі – зв'язані з виробництвом

Цілі

Зв'язані прямі платежі спрямовані на підтримку доходів сільгоспвиробників шляхом надання субсидій на обсяги сільськогосподарського виробництва. Вони також можуть націлюватися на зростання рівнів виробництва.

Опис

Зв'язані платежі пов'язані з поточним виробництвом, а не з історичною перспективою і сплачуються на гектар посівних площ, тонну виробленої продукції, врожайність або поголів'я худоби. Ставки оплати можуть бути фіксованими або коливатися залежно від вирощуваних культур або видів худоби. Вони також можуть бути обмеженими або необмеженими у часі. Деякі види зв'язаних платежів базуються на історично фіксованих площах, врожайності або кількості голів худоби за умови, що максимально встановлена сума платежу не викривлює торгівлю значним чином.

Ці платежі потенційно впливають на скорочення рівнів імпорту та зростання експорту. Для деяких напрямків сільгоспвиробництва, які мають тенденцію до зникнення в певних регіонах у разі повного застосування незв'язаних платежів, можливість продовжувати прямі платежі, зв'язані з виробництвом, можуть вважатися необхідними з економічних, соціальних та/або екологічних причин. Зв'язані платежі у широкому сенсі стимулюють появу різноманітних прямих та опосередкованих економічних наслідків, що впливають на моделі економічного зростання та особливості розташування сільських господарств, інвестиції та торгівлю.

Оцінка витрат

Витрати на зв'язані платежі безпосередньо залежать від типу виробництва, ставок оплати та від того, чи встановлена максимальна межа виплат. Деякі інші витрати охоплюють адміністративне управління схемою допомоги та заходи контролю за обсягами виробництва, площами та іншими показниками для отримання субсидії.

Непрямі витрати можуть охоплювати витрати пов'язані зі змінами цін та землекористування.

Адміністративні вимоги

Адміністрування зв'язаних платежів потребує наявності національного або регіонального відомства, яке б відповідало за оформлення заявок на оплату, ведення відповідного реєстру, контролювання достовірності заявлених показників виробництва та моніторинг ринкових наслідків цього заходу. Оскільки зв'язані платежі викривлюють торгівлю, необхідна тісна співпраця з СOT та здійснення моніторингу агрегованого показника підтримки (АПП).

Потенційні недоліки

Загалом, економічна теорія передбачає, що зв'язані платежі збільшують виробництво, утискають світові ціни, викривляють міжнародні ринки та знижують економічну ефективність.

Інша засторога полягає у тому, що земля, яка підпадає під зв'язаний платіж, залишається у сільськогосподарському виробництві навіть тоді, коли її альтернативне використання (для несільськогосподарського призначення, наприклад, як природний заповідник) може бути більш виправданим з економічної точки зору у національній перспективі. Крім того, новим учасникам сільськогосподарського виробництва доводиться платити завищену ціну, щоб купити або орендувати цю землю, хоча ці витрати можуть бути виправданими з комерційної точки зору через те, що майбутні потоки доходу будуть збільшені за рахунок платежів за орні землі.

Відповідність вимогам СOT

Прямі платежі у рамках програми обмеження виробництва (так-звані заходи «блакитного кошика») звільняються від зобов'язань, якщо такі платежі здійснюються з розрахунку на фіксовану площу, врожайність або фіксовану кількість голів худоби. Зв'язані платежі також підпадають під цю категорію, якщо вони здійснюються з розрахунку 85% виробництва та нижче за визначений базовий період. Заходи зеленого кошика стосуються незв'язаних платежів, в той час, як платежі в рамках блакитного кошика все ще потребують наявності виробництва, хоча фактичні платежі безпосередньо не зв'язані з поточною кількістю виробленої продукції.

Якщо платежі не зв'язані з історично встановленими фіксованими площами землі, врожайністю або поголів'ям худоби, тоді ці платежі підпадають під категорію АПП, яка обмежена СOT окремо для кожної країни, виходячи з історичних рівнів підтримки. Зобов'язання України перед СOT також передбачають обмеження цього виду підтримки, оскільки він викривлює ринок: у будь-який рік агрегований показник підтримки (АПП) України не може перевищувати 3.043 млрд. гривень. Згідно з повідомленнями України до СOT агрегований показник підтримки складав 35% від базового АПП у 2009 р., але значно збільшився у 2010 році та склав 72%. Це підкреслює обмеженість рівнів такої підтримки згідно міжнародних зобов'язань, у тому числі зв'язаних прямих платежів.

Втім, в положеннях про мінімальну допомогу (*de minimis*) не має вимоги щодо скорочення національної допомоги, яка викривлює торгівлю, у будь-який рік, коли сумарна вартість допомоги, спрямованої на підтримку конкретного продукту, не перевищує 10% загальної вартості виробництва цього сільськогосподарського продукту у країнах, що розвиваються. Крім того, підтримка не по окремих продуктах, яка становить менше 10% від валової продукції сільського господарства, також не підлягає зменшенню.

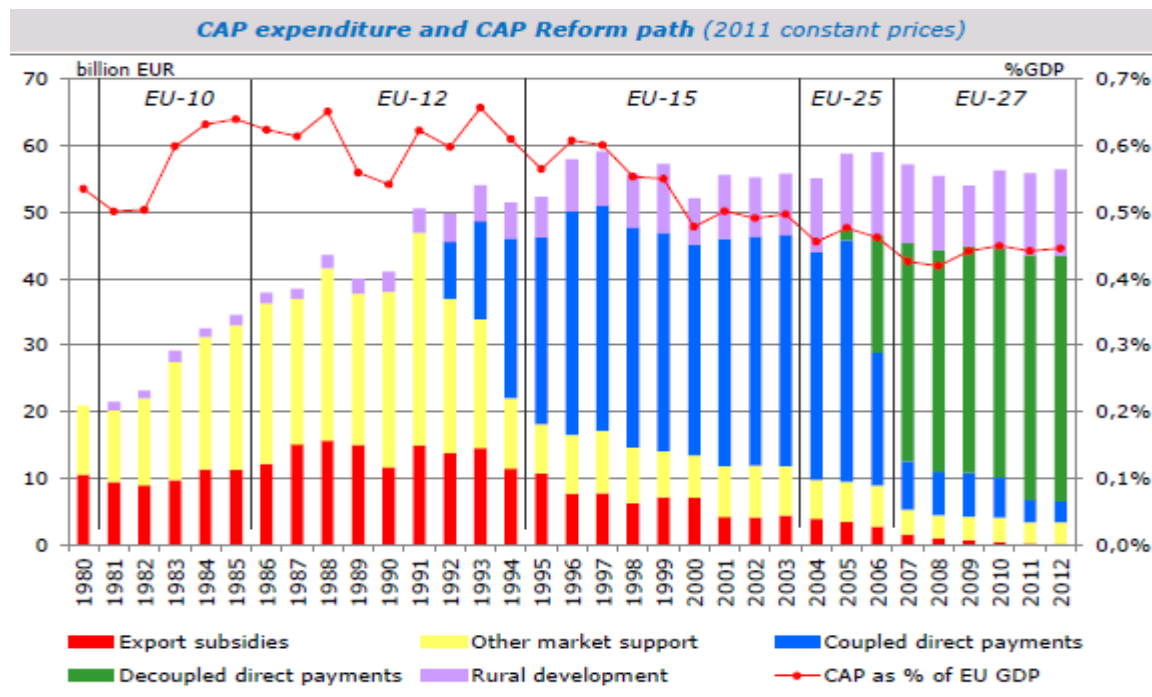
Досвід ЄС

У 1992 в рамках реформи Мак-Шеррі (MacSharry) були запроваджені прямі платежі. Оскільки цінова допомога по зернових, олійних культурах та культурах з високим вмістом протеїну була зменшена, сільгоспвиробники отримали фіксовану виплату на гектар засіяної культури, як компенсацію за втрачені прибутки. Більшість сільгоспвиробників були змушені не обробляти 15% посівних площ для того, щоб отримати право на виплати. Цінова підтримка яловичини також була скорочена, а система оплати в розрахунку на поголів'я худоби зміцнювалася та реформувалася. Виробник, у якого було максимально 90 голів худоби однієї з двох вікових груп, отримував спеціальну премію, але якщо загальна кількість заявок у регіоні перевищувала базове «право» на отримання виплат, всі платежі у регіоні відповідним чином скорочувалися.

У 2003 та 2004 роках було прийнято рішення про подальше далекосяжне реформування, а поступове впровадження почалось з 2005 р. Було реформовано декілька напрямків сільгоспвиробництва (виробництво молока, рису, пшениці твердих сортів, сухого фуражу та горіхів). Прямі платежі були значною мірою відокремлені від виробництва, навіть якщо існувала можливість зберегти частину платежів, пов'язаних з конкретною продукцією.

Реформа 2013 року дозволяє надавати допомогу окремим напрямкам сільськогосподарського сектору, які переживають труднощі та є важливими з економічної та\або соціальної та\або екологічної точки зору. Допомога надається у формі добровільних обмежених сум зв'язаних платежів. Допомога буде обмежена до 8% або 13% прямих платежів національного конверту державної допомоги. Сюди входять виробництво зернових, олійних культур, культур з високим вмістом протеїну, зернобобових, льону, коноплі, рису, горіхів, картопляного крохмалю, молока та молочних продуктів, насіння, м'яса вівці та кози, яловичини і телятини, оливкової олії, шовковика, сухого фуражу, хмелю, цукрових буряків, цукрової тростини та цикорію, фруктів та овочів, а також рубка деревини у господарствах з коротких оборотом ротації.

Витрати в рамках єдиної сільськогосподарської політики (ЄСП) та хід реформи ЄСП (порівняльні ціни 2011 року)



Експортні субсидії, незв'язані прямі платежі, інша підтримка ринку, розвиток села, зв'язані прямі платежі, ЄСП у % до ВВП ЄС

Обґрунтованість для України

Платежі на вироблену продукцію в Україні стикається з низкою аспектів. Один з них – це бюджетні обмеження, які підтверджуються тим, що згідно з даними ОЕСР платежі на вироблену продукцію у 2012 році складали тільки 15% рівня 2008 року. Інший аспект зазначений ОЕСР полягає у тому, що частина платежів на вироблену продукцію в Україні засновувалася на доходах, які бюджет не отримав, оскільки м'ясо-молочні переробні підприємства перенаправляли ПДВ з отриманої продукції своїм прямим постачальникам

замість того, щоб направити податок до державного бюджету. Додаткові проблемні аспекти пов'язані з обмеженнями зобов'язань України в рамках АПП СОТ.

Джерела

<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5113021ec026.pdf?expires=1424440049&id=id&accname=oid031827&checksum=092973F5A46C65E37795967A2A0AAF43>

3. Прямі платежі – цільові незв'язані з виробництвом

Цілі

Прямі платежі надають підтримку базовому доходу відповідних реципієнтів і в той же час створюють стабільну основу мінливим доходам від продажів на ринку. Однак, критерії відповідності можна розширити для охоплення конкретної підгрупи реципієнтів, які мають особливі соціально-економічні характеристики або які застосовують сприятливі методи ведення сільського господарства для виконання цільових завдань. Потенційні завдання можуть бути соціально-економічними, структурними, спрямованими на запровадження найкращого передового досвіду у сільськогосподарській галузі та щодо здоров'я тварин або охорони навколишнього середовища. Наприклад, цільові платежі можна спрямувати на оновлення робочої сили у сільському господарстві шляхом залучення молодих працівників або створення нових сільськогосподарських підприємств. Можна застосовувати добровільні або обов'язкові критерії, спрямовані на екологічні цілі у зв'язку із земельними та водними ресурсами, біорізноманіттям або кліматом. Коли цільові прямі платежі пропонуються разом із основною схемою прямих платежів, підсилюється їх характеристики, спрямовані на заохочення до нових видів діяльності.

Опис

Для молодих сільгоспвиробників: Платежі для молодих сільгоспвиробників призначаються реципієнтам, які відповідають віковим критеріям або планують розпочати сільськогосподарську діяльність впродовж певного періоду, який передуює поданню заявки на оплату (новачки). Ця допомога може підсилюватися іншими заходами для молодих фермерів в рамках програм розвитку села.

Малі сільськогосподарські підприємства: Спрощена схема допомоги власникам малих земельних володінь надає їм можливість отримати допомогу без зайвих бюрократичних процедур, пов'язаних з управлінням та контролем за наданням прямої державної підтримки. Така допомога може мати форму єдиного платежу на рік на земельні володіння за умови, що їх розмір (площа) залишається в межах, встановлених для малих господарств. Крім того, малі господарства можуть звільнитися від відповідного регуляторного тягаря (дотримання системи норм, необхідних для призначення допомоги). Це звільнення сприяє підтримці невеличких господарств, які забезпечують суспільні блага, такі як управління ландшафтом, значно зменшуючи витрати на замовлення допомоги та заходи контролю.

Охорона навколишнього середовища: Платежі, пов'язані з екологією сільського господарства, загалом заохочують виробників запроваджувати виробничі методи, спрямовані на збереження навколишнього середовища. На відміну від концепції штрафів або податків за порушення обов'язкових норм, вони створені, як економічні стимули для впровадження екологічних методів ведення сільського господарства. В теорії, екологічні платежі можуть базуватися на показниках ресурсів або на показниках обсягу виробництва. Крім того, вони можуть бути спеціально спрямовані на виробників, які працюють на територіях, важливих з екологічної точки зору, базуватися на потенційних екологічних досягненнях, потребі підтримати дохід сільгоспвиробника або на всіх перелічених факторах одночасно. Платежі, орієнтовані на обсяги

виробництва, базуються на прогностичних оцінках екологічних показників, а платежі на основі ресурсів, охоплюють методи, які вважаються раціональними з екологічної точки зору.

Оцінка витрат

Як правило, цільові прямі виплати, такі як платежі підтримки основних доходів, здійснюються за державними програмами за рахунок платників податків. Соціально-економічні та екологічні успіхи, бюджетні витрати на їх досягнення, а також розподіл витрат, в значній мірі залежать від побудови та впровадження програми. Витрати на екологічні платежі, подібні до «зелених» платежів в рамках Єдиної Сільськогосподарської Політики ЄС, також залежать від частки територій, які потенційно можуть отримати державну допомогу і які необхідно привести у відповідність вимогам. Однак, оплата заходів з охорони навколишнього середовища також може впливати на доходи сільських господарств через: підвищення витрат на вимогу вирощувати покривні культури, зниження рівня виробництва і доходів, наприклад, у зв'язку з виведенням певних територій з економічного циклу, "альтернативну вартість" збереження багаторічних пасовищ, а також шляхом впливу на рівні виробництва, які у свою чергу можуть вплинути на ринкові ціни. Багато з цих факторів, однак, важко прогнозувати.

Адміністративні вимоги

Певні цільові платежі тягнуть за собою більші адміністративні вимоги ніж інші. Оплата за надання екологічних послуг та територіям, зі складними умовами виробництва, вимагає більшого контролю та консультаційних послуг для забезпечення розуміння механізмів цих платежів та їх виконання. Норми екологічного регулювання необхідно добре узгодити з регуляторами сільськогосподарського сектору. Чіткі та однозначні регулюючі положення, спрямовані на вирішення ключових екологічних проблем сільського господарства, та незалежні прозорі заходи контролю є вкрай важливими. Адміністративний тягар схем підтримки районів з природними обмеженнями є менші, якщо система вже налагоджена для забезпечення основних прямих виплат.

Спрощені схеми, як, наприклад виплати власникам невеликих володінь, можуть значно зменшити адміністративні вимоги щодо подання заявки та здійснення прямих платежів таким бенефіціарам.

Організація платежів молодим фермерам може тягнути за собою додатковий адміністративний тягар, хоча обсяг заявок може бути помірним.

Потенційні недоліки

У схемі оплати підтримки малих сільських господарств важливо враховувати можливе штучне "роздрібнення" господарств, яке важко виявити. Що стосується екологічних платежів, оцінка їх ефективності може виявитися більш складною через необхідність врахувати сторонні ефекти від заходів чи діяльності, що впливають на об'єкти екологічного регулювання, а також можливу складність у встановленні причинно-наслідкового зв'язку з платежами. З одного боку платежі, орієнтовані на ресурси (проведення певних заходів у господарстві), можуть бути неефективними, якщо вони не приносять бажаний екологічний результат. З іншого, платежі, орієнтовані на обсяг виробництва, можуть залишити сільгоспвиробника без допомоги навіть якщо він впроваджує передові технології.

Відповідність вимогам COT

Схема для молодих/невеликих сільгоспвиробників: Початкова допомога молодим сільгоспвиробникам надається згідно з пунктом 11 («Допомога на структурну перебудову шляхом надання інвестицій») Додатку 2 Договору про сільське господарство. Це вимагає «чітко визначених критеріїв державних програм, спрямованих на сприяння фінансовій або фізичній реструктуризації діяльності виробника у відповідь на об'єктивно розкриті структурні недоліки». У декларативну частину регулюючого документу про цільові платежі слід включити відповідне формулювання щодо наявних недоліків для молодих/невеликих сільгоспвиробників. Крім того, платежі не повинні зобов'язувати, або будь-яким чином обумовлювати сільськогосподарську продукцію, яку слід виробляти реципієнту крім вимоги не виробляти конкретних продуктів, а платіж має бути обмеженим сумою, необхідною для компенсації структурних недоліків.

Як і єдина сума незв'язаного платежу на гектар, підтримка територій з природними обмеженнями або ефективних екологічних методів ведення сільського господарства відповідає вимогам зеленого кошика COT.

Досвід ЄС

ЄС активно використовує механізми прямої допомоги, але з переходом від незв'язаних платежів до цільових система незв'язаної сільськогосподарської допомоги та надання загальної підтримки доходів, яка розпочалася у 2003 році завдяки реформі Єдиної Сільськогосподарської Політики, перетворюється на систему допомоги, де кожний компонент прив'язується до конкретної цілі без урахування історичної перспективи крім обмежених випадків деяких країн-членів. Єдині платежі з розрахунку на господарство будуть замінені на багатоцільові виплати, що включають сім компонентів. **Обов'язкові:** базові прямі платежі (незв'язані), зелені платежі (30% від національного конверта) та платежі молодим сільгоспвиробникам впродовж п'яти років (2%). **Добровільні:** додаткові перерозподілені платежі, що надають допомогу на перші гектари (до 30%), додаткова підтримка на територіях з природними обмеженнями (до 5%); зв'язані платежі на виробництво, що надаються певним територіям або типам підприємств з економічних та\або соціальних причин (до 15%); спрощена система допомоги малим господарствам.

З цієї низки цільових незв'язаних платежів платежі надаються молодим фермерам віком не старше 40 років на рік подання заявки, коли вони вперше очолили сільськогосподарське підприємство або таке підприємство вже працює декілька років до подання заявки на допомогу. Платежі обмежуються строком на п'ять років, а їх річна вартість розраховується на підставі «права» на отримання прямого платежу у розмірі, приблизно, 25% базового прямого платежу, помноженого на число відповідних гектар площі. Організація сільськогосподарського виробництва молодими фермерами додатково регулюється національними або регіональними програмами політики розвитку села в ЄС.

У разі зелених платежів, обов'язкових в ЄС, передбачаються впровадження наступних базових заходів:

- диверсифікація культур: сільгоспвиробник повинен вирощувати принаймні дві культури, якщо площа його орних земель перевищує 10 гектарів і принаймні три культури, якщо площа його орних земель перевищує 30 га; основна культура може покривати не більше 75% орних площ, а дві основні культури – не більше 95% орних площ;

- підтримка багаторічних пасовищ;
- збереження принаймні 5% орних площ господарства в категорії екологічних земель, якщо загальна площа орних земель перевищує 15 га (за винятком багаторічних пасовищ та багаторічних культур), а саме околиці поля, живоплоти, дерева, перелогові землі, ландшафтні об'єкти, біотопи, буферні зони, залісені території, азотофіксуючі культури; ця цифра може зрости до 7% після звіту Єврокомісії у 2017 році та відповідної законодавчої пропозиції. Недотримання цих правил тягне за собою штрафи, які перевищують вартість зеленого платежу: після переходу на цю систему штраф складатиме 125% від вартості зеленого платежу.

Обґрунтованість для України

Якщо затрати уряду на операції є високими, вигідними вважаються спрощені схеми, розроблені для сільгоспвиробників із зниженими виробничими потужностями та підвищеними початковими потребами. Рівні умови для малих та молодих сільгоспвиробників пропонують стимули у прийнятті виробничих рішень, орієнтованих на ринок, та конкурентоспроможність, і відходять від політики, яка зосереджується на підгалузевих стратегіях (польові культури, вирощування свиней, крупної рогатої худоби) головним чином шляхом оплати з розрахунку на площу (у га) або поголів'я худоби. Для включення екологічних платежів у систему знадобиться аналіз найбільш гострих проблем та визначення підходящих форм впровадження та контролю.

4. Державні інтервенції

Цілі

Мета полягає у підтримці доходів сільгоспвиробника шляхом гарантування мінімальної ціни на окремі товари. В залежності від гарантованого рівня цін, державні інтервенції можуть стати стимулом для виробника до нарощування виробництва та інвестування (якщо гарантована ціна є високою) або системою безпеки для зниження значних цінових коливань (якщо гарантована ціна є низькою).

Опис

Для певного числа товарів, які встановлюються законом, відповідне державне відомство гарантує мінімальну ціну шляхом втручання на ринок: **відомство закуповує товар, коли ринкова ціна на нього падає нижче певного рівня** (інтервенційна ціна). Закупки здійснюються через тендерну процедуру. **Інтервенційна ціна** встановлюється з урахуванням динаміки ринку (рівень середніх цін, прогнози), політичних пріоритетів (підтримка доходів сільгоспвиробника або створення системи безпеки), зобов'язань перед СОТ, заходів регулювання імпорту певного товару та, перш за все, наявного бюджету.

Тендерна процедура визначає період подання заявки, кількість продукції, яку державне відомство готово купити (з обмеженнями або без), якість та ціну покупки (інтервенційна ціна або нефіксована ціна). Якщо немає обмежень щодо кількості товару, який буде куплятися, це може мати негативні наслідки для бюджету. З другого боку, якщо тендер відкритий для максимальної кількості товару, яка пропорційно розділена між учасниками торгів, тоді буде важко зупинити падіння ціни. Відкриття державних інтервенційних закупівель через тендер без фіксованих цін дозволяє втручання діяти лише на необхідному рівні, уникаючи в деяких випадках непотрібних витрат. У той же час, якщо оператори ринку готові запропонувати інтервенційні товари із зниженою вартістю у порівнянні з ціною втручання, то це знижує рівень підтримки. Альтернативою є почати інтервенцію за фіксованою ціною на певну кількість товару (X мільйонів тонн) та перейти до тендерної процедури без фіксованої ціни.

Сільгоспвиробники або компанії, які подають заявки на тендер, повинні відповідати певним критеріям та визнаватися державним відомством, як кооперативи або торговці.

Державне відомство зберігає та продає продукцію, коли ринкова ціна повертається до рівня (він встановлюється), достатньо високого для того, щоб зменшити ринкові ціни нижче інтервенційної ціни. Як варіант, особливо коли ринкова ціна не доходить до необхідного рівня, державне відомство може експортувати закуплений товар, сплачуючи різницю між світовою ціною, якщо вона нижче інтервенційної ціни. Держава може також прийняти рішення розподілити закуплений товар, як харчову допомогу.

Ця схема **призначена для продукції, яка може зберігатися**, зокрема зернових, м'яса у тушах, масла або сухого молока. Вона не підходить для овочів та фруктів.

Вимоги до якості необхідні для запобігання того, щоб виробники зосереджувалися на кількості замість якості продукції, а також уникнення ситуації, коли державному відомству продаються товари низької якості, які потім важко знов продати на ринку.

Оцінка витрат

Вартість залежить від рівня інтервенційних цін, вимог до максимальної кількості товару за інтервенційними цінами, динаміки світового та міжнародних ринків (вплив першого зменшується заходами митного та прикордонного контролю, у разі наявності) та виду товару.

Витрати можуть бути потенційно величезними, якщо відповідні товари виробляються у країні в найбільших обсягах, наприклад, пшениця, а інтервенційна ціна настільки висока, що значна кількість продукції продається державному відомству, що призводить до швидкого зростання витрат.

В той же час, якщо інтервенційна ціна закріплена на розумно низькому рівні, а куплені обсяги товару продаються на ринку, коли ринкові ціни зросли (за умови, що період зберігання не буде занадто довгим) , загалом операція може бути вигідною для державного відомства.

Адміністративні вимоги

Державне відомство повинно здійснювати моніторинг ринкової динаміки на кожний відповідний продукт до початку втручання, коли ринкова ціна падає нижче інтервенційної. Це означає, що відомство має бути спроможним збирати актуальні мінімальні імпорتنі ціни та мати штат експертів для їх аналізу.

Якщо інтервенційна ціна вище звичайних імпорتنих цін, тоді стратегія втручання повинна діяти разом із заходами митного та прикордонного контролю. В іншому випадку система зруйнується. Це особливо важливо у випадках високого цінового коливання на світовому ринку.

Державне відомство також відповідає за управління збереженням товару та приймає рішення про те, коли товар треба повернути на ринок або про необхідність розподілити його.

Необхідно контролювати ефективну доставку відповідної кількості інтервенційного товару, його належну якість та правильне збереження для запобігання псування продукції.

Потенційні недоліки

Встановлення правильної інтервенційної ціни є делікатною справою – і може мати серйозні наслідки (див. оцінку витрат). Якщо цінове втручання значно вище витрат виробництва, воно стає стимулом для виробників здійснювати інвестиції, що є позитивним, якщо інвестиції пропорційні потребам виробника, та нарощувати виробництво, що також є позитивним за умови збереження належної якості та можливостей для держави продати закуплені обсяги товарів без додаткових витрат, наприклад, з використанням експортних дотацій.

Якщо для означеної продукції немає достатніх заходів прикордонного та митного контролю, а інтервенційна ціна висока, це може мати негативні наслідки у разі високої інтервенційної ціни, оскільки може спрямувати імпортовані товари до інтервенційної системи.

Сільгоспвиробники, які не виробляють означений товар, не підтримуються, що говорить на користь впровадження цієї системи для більш широкого асортименту продукції (зернові, м'ясо та молоко).

Втім, у випадку молока, як швидкопсувного продукту, інтервенцію треба здійснювати для продукції, що може зберігатися - масла та сухого молока, які вже пройшли один цикл переробки. Якщо політика спрямована на підтримку виробників молочних продуктів, необхідно враховувати можливість неточного цінового перетворення.

Відповідність вимогам СOT

Інтервенція, спрямована на конкретний продукт, вважається заходами підтримки жовтого кошику.

В рамках зобов'язань щодо скорочення агрегованого показника підтримки, державне втручання включається до так-званого розрахунку цінового розриву. Це – застосовувана директивна ціна = інтервенційна ціна мінус довідкова зовнішньоторгова ціна (фіксована та обговорена на раунді в Уругваї) помножена на обсяг поточного виробництва.

Досвід ЄС

Державне втручання у ЄС було розроблено у минулому для підтримки цін на внутрішньому ринку. Декілька років тому цей інструмент дозволяв купляти широкий асортимент зернових за фіксованою ціною без обмежень. Сьогодні цей обсяг обмежено, і мета державного втручання полягає у створенні системи захисту у разі серйозних коливань на ринку.

На початку впровадження Єдиної Сільськогосподарської Політики побічним ефектом системи державної інтервенції було визнано створення для виробників стимулів для нарощування виробництва, оскільки збільшення рівня самозабезпечення (а також збільшення обсягів продукції сільського господарств на продаж) було однією з цілей політики.

Державні інтервенційні запаси досягли найвищого рівня у 1992/93 рр. перед впровадженням реформи Мак-Шеррі. Зменшення ціни та альтернативні схеми допомоги зробили інтервенцію менш привабливою для пшениці, яка зберегла свою конкурентоспроможність, як кормова культура для тварин на міжнародному ринку.

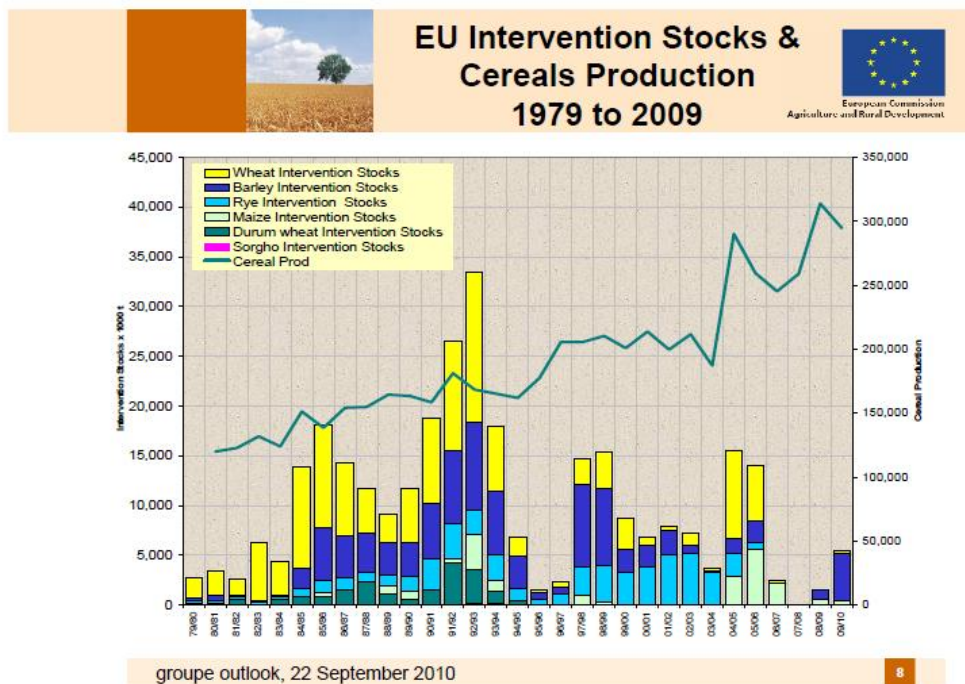
Значні обсяги ячменю та жита були знову запропоновані для державної інтервенції з 1997/98 рр. Для жита інтервенція працювала, як регулярний канал реалізації. Потім цю культуру забрали з обсягів інтервенції у 2003 році, а всі запаси жита були розпродані у 2007/08 р.

Починаючи з 2004/05 р., у ЄС збільшилося виробництво кукурудзи після вступу Угорщини до членів ЄС. Інтервенція стала конкурентним каналом реалізації угорської кукурудзи, оскільки

раніше ціни були досить низькими у цій країні, яка не мала виходу до моря. У 2007 році було прийнято рішення про поступовий вихід кукурудзи із системи інтервенційних закупівель.

Інтервенційні запаси та виробництво зернових у ЄС за період з 1979 до 2009 рр.

Інтервенційні запаси пшениці; Інтервенційні запаси ячменю; Інтервенційні запаси жита; Інтервенційні запаси кукурудзи; Інтервенційні запаси пшениці сорту дурум; Інтервенційні запаси сорго; вироблено зернових



groupe outlook, 22 September 2010

8

Погані врожаї, проблеми з поставками та високі ціни в ЄС призвели до розпродажу всіх інтервенційних запасів у 2007/08 рр. Однак, після рекордного врожаю в 2008/09 рр. вони знов поповнилися значними обсягами ячменю, запропонованого для інтервенційного зберігання. Високі ціни 2010/11 рр. знов призвели до розпродажу запасів.

Обсяг інтервенції, яка спочатку проводилася за фіксованими цінами без встановлення обмежень на кількість м'якої пшениці, твердої пшениці, ячменю, жита, кукурудзи та сорго, зібраних в ЄС, став поступово зменшуватися.

Спочатку період інтервенції пристосовувався до періоду збору врожаю в країнах, членах ЄС. Однак, це виявилось недоцільним, оскільки країни члени південних регіонів не пропонували зернові для інтервенції. З огляду на реформу технічного аудиту Рада вирішила гармонізувати період державного втручання в усьому ЄС. Починаючи з 2010/11 рр. його було зафіксовано на період з 1 листопада до 31 травня для всіх країн членів ЄС.

Станом на 2010/11 рр. інтервенція автоматично відкривається на весь період тільки для м'якої пшениці. Тверда пшениця, ячмінь, кукурудза і сорго не були вилучені з обсягу втручання, але обмеження кількості були встановлені на відмітку "0". Починаючи з 2014/15 рр. сорго вилучено з обсягів втручання.

Зерновий сектор традиційно підтримувався високими **інтервенційними цінами**, які починаючи з 1992 р. були знижені в рамках реформ Єдиного Сільськогосподарського Ринку (на 30%

реформою Мак-Шеррі та на 15% порядком денним на 2000 р.). Починаючи з 2001/02 рр. інтервенційна ціна була зафіксована на рівні 101.31 євро за тонну всіх означених зернових. Згідно з регламентом єдиної сільськогосподарської політики інтервенційна ціна стала базовою ціною.

Починаючи з 2010/11 рр. закупівля (за базовою ціною) стала працювати тільки для м'якої пшениці загальним обсягом у 3 млн. тонн за період втручання. У разі перевищення цього обсягу автоматично включається тендерна процедура.

Для твердих сортів пшениці, кукурудзи та ячменю, поріг закупівлі встановлено на відмітку «0». Якщо цього вимагає ринкова ситуація, зокрема рух цін на ринку, Єврокомісія у співпраці з Комітетом Єдиного Сільськогосподарського Ринку може прийняти рішення про відкриття державної інтервенції через тендерну закупівлю понад встановлених обсягів. В особливих обставинах тендери можна організувати в окремих країнах-членах або регіонах на основі зареєстрованих середніх ринкових цін.

Коли відкривається тендер, закупівельна ціна визначається згідно з тендерними процедурами, а базова ціна буде максимальною закупівельною ціною.

Ліквідація інтервенційних запасів: Зернові, які тривалий час зберігалися в інтервенційних запасах, були практично всі продані через тендер на внутрішньому ринку. Вони продавалися тільки тоді, коли ціни, що пропонували трейдери, не знижували ціни на місцевому ринку, і коли запропонована ціна була вище або дорівнювала базовій ціні (= інтервенційна ціна, 101.31 євро за тонну). Певна кількість була реалізована, як харчова допомога за програмою допомоги малозабезпеченим (2.79 млн. тонн у 2011 році і 162 000 тонн у 2012 р.).

Фонд європейської допомоги малозабезпеченим вживає заходи підтримки найбільш малозабезпеченим верстам населення. Він замінив собою програму допомоги малозабезпеченим, якою раніше керував Генеральний директорат з питань сільського господарства та розвитку села. Фонд фінансується із статті I (економічна, соціальна та територіальна консолідація) багаторічної фінансової схеми 2014-2020 рр., таким чином він належить до компетенції Генерального директорату з питань зайнятості, соціальних справ та рівних можливостей. Інтервенційні запаси за цією новою фінансовою схемою можуть використовуватися країнами членами на добровільних засадах.

Впровадження правил інтервенційної закупівлі зернових: Докладні правила регулюють закупівлю та продаж зернових інтервенційними агенціями країн-членів, а також методи аналізу для визначення якості зернових. Для м'якої пшениці власник однорідної партії не менше 80 тонн, зібраної на території ЄС, має право запропонувати її інтервенційній агенції впродовж інтервенційного періоду. В той же час інтервенційні агенції країн членів можуть знизити мінімальні обсяги закупівель.

Якщо пропозиція прийнятна, оператору ринку якомога скоріше повідомляють адресу зерносовищ, куди слід поставити зерно, та графік постачать. Якщо пропозиція не прийнята, інтервенційні агенції повинні повідомити оператора про це впродовж п'яти робочих днів після отримання пропозиції.

Від початку реформи єдиної сільськогосподарської політики 2013 р. поняття інтервенційних центрів було скасовано. Концепція сховища залишається і приймає на себе роль інтервенційного центру.

Спеціальні заходи: Від початку реформи Єдиної Сільськогосподарської Політики 2013 р. стосовно всіх виробничих секторів були включені нові пункти положень щодо захисних заходів, у тому числі у зерновий сектор, що дає можливість Комісії вживати термінових заходів у відповідь на загальну ринкову нестабільність. Ці заходи можуть фінансуватися з кризового резерву, який формується за рахунок прямих платежів, що щорічно знижуються. Гроші, не використані у кризових заходах, повертаються сільгоспвиробникам наступного року.

У разі значних ринкових коливань Комісія може уповноважити організації товаровиробників або міжгалузеві організації разом вжити певні тимчасові заходи (наприклад, вилучення товару з ринку або зберігання приватними операторами) для стабілізації галузі.

Посилання

Заходи закріплення цін та встановлення кількісних обмежень в рамках Єдиного Сільськогосподарського Ринку встановлені Регламентом (ЄС) № 1308/2013 та викладені у Регламенті Ради № 1370/2008.

Регламент комісії (ЄС) № 807/2010 від 14 вересня 2010 р. викладає детальні правила постачання продовольства з інтервенційних запасів на користь найбільш вразливим верстам населення ЄС. (О.Л. L 242, 15/09/2010, р. 9.).

Регламент комісії (ЄС) № 1272/2009 від 11 грудня 2009 р. викладає загальні детальні правила впровадження Регламенту Ради (ЄС) № 1234/2007 стосовно закупівлі та продажу сільськогосподарської продукції в рамках державної інтервенції.

5. Приватне зберігання

Цілі

Інструмент приватного зберігання це заходи підтримки ринку, які запроваджуються у періоди значних сезонних коливань попиту та пропозиції або коли ціна падає нижче контрольного рівня у будь-якій країні члені ЄС.

Мета цього інструменту полягає у заохоченні виробників зберігати свою продукції впродовж обумовленого періоду. Наприкінці періоду зберігання оператор сховища отримує допомогу у розмірі, який обумовлюється заздалегідь.

Опис

Інструмент приватного зберігання представляє собою першу степінь управління ринком і є альтернативою державному втручання, коли продукція залишається у власності оператора сховища і він може продати її на свій розсуд наприкінці періоду зберігання.

Виходячи з ситуації на ринку, держава приймає рішення про механізм та строк запровадження інструменту приватного зберігання. Схеми приватного зберігання можуть передбачати фіксовану допомогу авансом або організацію тендерного процесу. Коли приймається рішення запровадити приватне зберігання, публікується повідомлення, яке оголошує відкриття цієї схеми, встановлює розміри допомоги та процедуру подання заявки.

У відповідь оператори зберігання отримують допомогу у розмірі, який встановлюється Єврокомісією з урахуванням:

- витрат на зберігання
- нормального зниження якості
- будь-якого передбачуваного зростання ціни на продукт

Умови схеми приватного зберігання встановлюють мінімальний та максимальний період зберігання за контрактом.

В теорії інструмент приватного зберігання можна застосувати до будь-якого товару або продукту, який не є швидкопсувним та може зберігатися.

Цільові групи

Для подання заявки на участь у приватному зберіганні оператор повинен зареєструватися у державній установі та пройти інспекцію та затвердження потужностей для зберігання, якими він володіє.

В деяких випадках подання заявки на участь у приватному зберіганні передбачає гарантійну оплата, рівну авансовому платежу плюс 10%, які повертаються оператору за умови виконання ним всіх контрактних зобов'язань.

Правила схеми приватного зберігання суворі і передбачають контрольну перевірку умов зберігання у операторів, які отримали це право. Якщо виявляється, що правила порушені, оператор може втратити авансовий платіж та втратити платежі у рамках допомоги. Крім того такого оператора можуть вилучити із схеми приватного зберігання.

Оцінка витрат

Головна перевага у порівнянні з державним втручанням полягає у тому, що держава не бере участі в управлінні збереженням, а залишає його приватному сектору. Таким чином, основна витрата – це субсидія, що сплачується приватним операторам, а також витрати на адміністрування та контроль.

Загально кажучи, витратами на цей захід можна управляти шляхом контролю за кількістю продукції, що зберігається, встановленням обмежень за обсягами та максимальними періодами зберігання.

На початку 2000х років щорічні витрати на приватне зберігання в ЄС становили, приблизно, 60 млн. євро. У 2013 р. витрати на приватне зберігання склали 25.1 млн. євро (0.06% загальних витрат в рамках Єдиної Сільськогосподарської Політики), які здебільшого представляли витрати на приватне зберігання масла (7.1 млн. євро) та оливкової олії (17.2 млн. євро).

Досвід ЄС

В історії Єдиної Сільськогосподарської Політики інструмент приватного зберігання застосовувався декілька разів для м'ясо-молочних продуктів, а у 2008 році до оливкової олії, в той час як за ринкових умов цей інструмент не використовувався для яловичини та цукру (для баранини тільки у 1990х роках).

Цей захід пропонувався впродовж років, як корисний з огляду на мінімальну участь держави та у відповідь на складну ринкову ситуацію. Виробничі кола часто дискутують про те, що цей захід є занадто слабким. Втім він дозволив сільськогосподарському сектору пережити періоди значної ринкової нестабільності.

Інструмент приватного зберігання може час від часу відкриватися Єврокомісією для наступних продуктів:

- масло – солоне або несолоне
- козячий сир
- білий цукор
- оливкова олія
- яловичина
- свинина
- баранина та козлятина

Потенційні недоліки

Інструмент приватного зберігання вважається корисним методом для управління у складних ринкових умовах, але недоліком є те, що у стабільній економічній ситуації інструмент приватного зберігання фінансує звичайні витрати на зберігання для переробної промисловості, і є разовим прибутком для переробників. Крім того, цей інструмент діє тільки для продукції з тривалим строком зберігання, залишаючи інші товари за межами цієї схеми.

Адміністративні вимоги

Адміністративні заходи необхідні для:

- встановлення договірних відносин між оператором та адміністрацією.
- реєстрації сховищ державним відомством, їх перевірка та затвердження.
- визначення фінансових процедур для управління платежами та наступного аудиту.

Відповідність вимогам СOT

ЄС визначає відповідність інструмента приватного зберігання жовтому кошику СOT.

6. Інструменти управління ризиком

Цілі

Ефективна система управління ризиками у сільському господарстві підтримує рівень життя для тих, хто залежить від сільського господарства, зміцнює життєздатність сільськогосподарських підприємств, а також забезпечує умови для інвестицій в аграрному секторі. Уряд відіграє важливу роль в управлінні такими ризиками, як наприклад, стихійні лиха, меншою мірою, ринковими ризиками. Мета полягає у підвищенні фінансової ліквідності сільськогосподарських підприємств після пережитих труднощів та уникненні банкрутства життєздатних господарств.

Опис

Управління ризиками є важливим інструментом, який дозволяє сільгоспвиробникам передбачити, уникати і реагувати на потрясіння. Фундаментальним питанням після катастрофічних подій або внаслідок мінливості доходів є запобігання банкрутству. Ризик втрати доходів може призвести до неефективного виробництва та невдалих інвестиційних рішень. Приватні інструменти включають фінансові контракти, страхові поліси, а також вертикальну координацію розподілу ризиків.

Державна політика може підтримати інструменти управління ризиком на рівні господарства, у тому числі шляхом попередження та запровадження методів опору несприятливим природним явищам. Вона може також підтримати приватний ринок управління ризиком через надання фінансової підтримки страхуванню або спільним фондам. Наприклад, виробник отримує компенсацію від страхової компанії, коли його врожай виявляється нижче застрахованого рівня. Приватний страховий поліс може покрити збитки внаслідок граду. Щодо інших ризиків, у тому числі комплексних, то тут приватні інструменти навряд чи будуть ефективними, тому що страхові премії будуть дуже високими для фермерів, і вони не зможуть купити цю страховку. Уряди вирішили надавати субсидії на страхові премії та/або забезпечувати перестраховання для залучення приватних страхових компаній. У США існує також страхування доходів від врожаю, коли фермеру платять на основі втрат валового доходу замість просто втрат врожаю або втрат через несприятливі ціни.

Урядова підтримка інструментів управління ризиком, яка відповідає критеріям зеленого кошика COT, створена для (часткової) компенсації втрат та вирівнювання значних коливань у доходах впродовж років. Вона не є методом збільшення доходів сільгоспвиробника. Основними одержувачами цієї допомоги є господарства, які планують інвестувати у сільгоспвиробництво підвищеного ризику.

Зазвичай, страхові програми є добровільними для сільгоспвиробників. Рішення брати участь у страхуванні залежить від бажання уникнути ризику та ціни страховки. Однак, у разі стихійних лих та катастрофічних втрат, навіть за наявності можливостей купити страховий поліс, ті, хто

вирішив його не купляти, можуть скористатися політичними інструментами для отримання певної компенсації своїх втрат.

Оцінка витрат

Бюджетні витрати залежатимуть від наявності потрясінь, втрат врожаю або прибутків. Залучення приватного страхового сектору може стабілізувати бюджетні витрати шляхом виплати страхових премій та інших стабільних щорічних дотацій. У разі стихійного лиха страхова компанія першою відшкодовує сільгоспвиробнику його збитки.

Адміністративні вимоги

Розробка державної політики у сфері управління ризиком є складним завданням, оскільки основні інструменти знаходяться у приватній сфері.

Потенційні недоліки

Якщо є політика, яка регулює виробничий та ціновий ризик, сільгоспвиробники не бачать необхідності розвивати свою власну стратегію, так само як і приватний страховий сектор. У такій ситуації приватний сектор не ініціюватиме розробку інструментів управління ризиком. Державна політика, яка зменшує негативні наслідки несприятливих подій для сільгоспвиробника та зміцнює його стійкість до них, повинна також вплинути на зміну поведінки фермера стосовно управління ризиком.

В межах системи страхових програм існує певний ризик того, що приватні страхові компанії шукатимуть прибутки за рахунок державних фондів та преміальних виплат сільгоспвиробникам.

Відповідність вимогам СОТ

Програми ЄС розроблені для відповідності критеріям зеленого кошику СОТ. Багато страхових програм США підпадають під положення жовтого кошику СОТ, зокрема коли вони стосуються конкретного продукту або покривають більші втрати ніж очікувалися за критеріями зеленого кошика.

Досвід ЄС

Інструменти управління ризиками наразі регулюються у статтях 36 - 40 Регламенту (ЄС) № 1305/2013 в рамках політики розвитку сільських регіонів ЄС. Підтримка страхування врожаю (ст. 37) вже була реалізована в декількох країнах ЄС. Підтримка спільних інвестиційних фондів (ст. 38) пропонувалося в попередніх регламентах, але не була прийнята. Третій інструмент, інструмент стабільного доходу (ст. 39) вперше пропонує визначати доходи господарств у ціновому вимірі.

У той час як аграрна політика ЄС лише в обмежених обсягах використовує страхування, як інструмент управління ризиками, у США страхування перетворилося на ключовий інструмент сільськогосподарської політики. Згідно із законом про сільське господарство 2014 р. страхування врожаю слід вважати основним інструментом для управління ризиками, який охоплює повний спектр продукції (основні культури, більше 80 спеціальних культур, тваринництво), в той час, як товарні програми обмежуються основними сільськогосподарськими культурами та окремими галузями тваринництва.

Обґрунтованість для України

Найпростіший підхід – надавати державні компенсаційні цільові платежі постфактум (державна допомога) постраждалим від стихійних лих або хвороб тварин.

Система сільськогосподарського страхування може бути надзвичайно складною, із залученням приватних страхових компаній, перестрахованням і спеціальним відомством для налаштування і управління програмами. Крім того, необхідно запровадити систему оцінки втрат від стихійних лих або збудників хвороб тварин.

Крім того, схеми стабілізації доходу (раніше використовувалися у Канаді) потребують значних обсягів своєчасної та точної інформації про доходи сільгоспвиробників. Податок на прибуток є найбільш потужним інструментом, який країни використовують для отримання цієї інформації.

Література

ОЕСР (2011): Управління ризиком у сільському господарстві: роль уряду;
<http://www.oecd.org/agriculture/agricultural-policies/49003833.pdf>

Європейська комісія (2013): оцінка впливу;
http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/report/annex6_en.pdf

Європарламент, Генеральний директорат з питань внутрішньої політики (2015): порівняльний аналіз інструментів управління ризиком, підтриманий Законом про сільське господарство 2014 року та Єдиною Сільськогосподарською Політикою на 2014-2020 рр. (автор: Jean Cordier, Agrocampus Ouest INRA) – <http://www.europarl.europa.eu/studies>

7. Інвестиційна підтримка

Проблематика та завдання

Одним із завдань політики розвитку села ЄС на програмний період 2007-2013 рр. було збільшення конкурентоспроможності сільськогосподарського та лісового сектору:

- Сільськогосподарський та харчовий сектори у поєднанні складають значну частину економіки ЄС, оскільки створюють 15 млн. робочих місць (8,3% загальної зайнятості) та складають 4,4% ВВП.
- ЄС є найбільшим виробником продуктів харчування та напоїв у світі з обсягами виробництва у 2001 році, за оцінками, у 675 млрд. євро.
- В той же час сектор залишається вкрай поляризованим та роздрібненим за розмірами, надаючи компаніям великі можливості та створюючи великі загрози.

Опис політики

Політика розвитку села у ЄС пропонує низку можливостей шляхом застосування певних заходів:

- Захід 121 – Модернізація сільськогосподарських підприємств
Модернізація сільськогосподарських підприємств є важливою складовою економічного зростання шляхом кращого використання факторів виробництва, у тому числі нових технологій та інновацій, диверсифікації господарства, пристосування до кліматичних змін, тощо.
- Захід 122 – Зростання економічної цінності
Лісове господарство грає важливу роль в економічній діяльності сільських регіонів, тому інвестиційна підтримка надається для всіх операцій на рівні лісового володіння, у тому числі інвестиції в обладнання для лісозаготівель.
- Захід 123 – Додана вартість до продукції сільського та лісового господарства
Такі інвестиції включають будівництво, закупівлю та модернізацію нерухомого майна, закупівлю або придбання на умовах закупівлі-лізингу нових механізованих засобів та обладнання, а загальна вартість прив'язується до витрат на патентні права та ліцензії.
- Захід 124 – Співробітництво для розвитку нових продуктів, процесів та технологій
Ця підтримка допомагає суб'єктам економічної діяльності якомога краще використовувати переваги та можливості ринку для свого сектору шляхом широкого розповсюдження інноваційних підходів у розробці нових продуктів, процесів та технологій.
- Захід 125 – Поліпшення та розвиток інфраструктури, зв'язаної з розвитком та адаптацією сільського та лісового господарства
Допомога за цією схемою може включати інвестиції для забезпечення доступу до сільськогосподарської та лісової землі, постачання електроенергії, водопостачання (наприклад, модернізація агромеліорації).
- Захід 113 – Ранішній вихід на пенсію працівників сільського господарства

Ця схема не передбачає безпосередню виплату пенсій фермерам, що завершують свою трудову діяльність, а сприяє модернізації та зростанню продуктивності сільськогосподарського сектору, спрямовуючи структурні зміни на користь господарствам та збільшуючи їх розміри, що сприяє економічній життєздатності сільськогосподарських підприємств.

Цільові групи

Цільовими групами цих інвестицій є сільгоспвиробники, власники лісових ділянок, підприємства від зовсім малих до великих, організації, що об'єднують основних виробників сільського та лісового господарства, а також переробну промисловість, які відповідають певним критеріям для кожного заходу.

Оцінка бюджетних витрат

П'ять з описаних вище заходів отримали допомогу з бюджету у розмірі 35 млрд. євро на період 2007-2013 рр. в усьому ЄС.

ЄС (сплачувалося Єврокомісією) внесла до цієї суми 23 млрд. євро (або 23% загальних державних витрат, що склали 151.5 млрд. євро) на розвиток села на період 2007-2013 рр.

Найбільш поширені заходи включали модернізацію сільськогосподарських підприємств (52%), додання вартості до сільськогосподарської та лісової продукції (24%), розвиток та модернізація інфраструктури (20%).

Досвід ЄС

- Захід 121: В усьому ЄС понад 198,000 фермерських господарств (2% всього по ЄС) отримали допомогу на модернізацію, і загальний обсяг інвестицій, реалізованих у 2012 р. склав майже 34 млрд. євро (державні та приватні).
- Захід 122: У лісовому секторі приблизно 16,500 лісових володінь отримали інвестиції на поліпшення економічної цінності лісів із загальним обсягом інвестицій (державні та приватні) понад 572 млн. євро.
- Захід 123: Допомога для зростання доданої вартості сільськогосподарських та лісових продуктів була надана 20,000 підприємствам обох галузей. Більшість підприємств, які отримали допомогу, (15,000) були малого та зовсім малого розміру. Загальний обсяг державних та приватних інвестицій склав понад 15.3 млрд. євро (державні та приватні), з яких 12.7 млрд. євро було інвестовано у харчову галузь.
- Захід 124: До кінця 2012 р. було підтримано 11,300 ініціатив із співробітництва, з яких 10% припадали на ініціативи з розробки нових продуктів, а 90% з розробки нових технологій.
- Захід 125 та 216: Стосовно інвестицій в інфраструктуру приблизно 37,700 операцій були підтримані по всьому ЄС. Приблизно 25,700 операцій стосувалося сільськогосподарської землі, з них 12,600 – закріплення та поліпшення якості землі. В лісовому секторі 84% операцій зосереджувалися на поліпшенні доступу до лісової землі.

Адміністративні вимоги

Основу політики ЄС з розвитку села формують чотири рівні, а саме: (I) європейські стратегічні принципи; (II) національні стратегії; (III) національні програми; і (IV) впровадження заходами.

Мета полягає в тому, що в рамках загальних принципів ЄС, країни-члени, а у разі необхідності, регіони, розробляють стратегію і програми, які відповідають їх особливостям та впроваджуються для вирішення власних проблем та викликів. Країни-члени обирають заходи,

що найкращим чином відповідають їх потребам, із запропонованого «меню» з 41 заходу, погодженого у рамках ЄС, і зобов'язуються внести гроші на їх фінансування.

Внесок ЄС залежить від заходу та регіону. Фонд забезпечення фінансування працює згідно з правилами, адаптованими до багаторічних програм, використовуючи організаційні структури і процедури, зокрема агентства, акредитовані на національному рівні, та щорічно врегульовує рахунки з країнами-членами. Ця процедура відома, як спільне управління. Єврокомісія виконує бюджет, а завдання впроваджуються спільно державами-членами. Останні зобов'язані вживати необхідних заходів для забезпечення відповідності фінансування заходів правилам ЄС.

Відповідність вимогам COT

ЄС звітує COT про всі платежі на користь розвитку села згідно з вимогами зеленого кошика.

Потенційні недоліки

В ЄС заходи щодо розвитку села вважаються досить ефективними для вирішення конкретних і відносно локалізованих проблем розвитку або екології.

Враховуючи, що структура політики розвитку села ЄС дозволяє країнам-членам розробляти стратегії і програми, які пристосовані для задоволення їх особливих проблем, і що заходи застосовуються здебільшого індивідуально на рівні підприємства, складність та вартість розробки та впровадження політики є відносно високими у порівнянні з прямими платежами або стратегіями управління ринком.

Крім того, вартість замовлення заходу для потенційного одержувача може бути високою. Дослідження, проведене Єврокомісією, показало, що загальний адміністративний тягар на потенційних одержувачів допомоги складає, приблизно, 5% загальних державних витрат на впровадження заходів.

Обґрунтованість для України

Описані заходи можуть бути дуже ефективними для вирішення конкретних проблем розвитку села та зростання конкурентоспроможності. Їх також можна використовувати, як допоміжні або супутні заходи там, де на фоні широких економічних реформ прогнозуються негативні наслідки для сільського населення.

Втім заходи потребують інтенсивного управління та досить високого ступеню планування та побудови для встановлення належних зв'язків між заходом, бенефіціаром та очікуваною метою.

У ЄС є спеціальний механізм для фінансування допомоги на етапі перед вступом в ЄС на період 2007-2013 рр. під назвою «Єдиний механізм допомоги у розвитку села на етапі перед вступом» (IPARD).

IPARD містить спрощену версію програм розвитку села і може стати корисним джерелом інформації для пристосування політики ЄС у сфері розвитку села до сусідніх країн. Основним пріоритетом виступає допомога у сфері інституціонального будівництва. У сфері сільського господарства та розвитку села можна виділити наступні пріоритети:

- Зміцнення адміністративного потенціалу управлінь сільського господарства, зокрема, в галузі розробки сільськогосподарської політики, аналізі, впровадженні і контролі.
- Розвиток надійної сільськогосподарської статистики та реєстрів (землі, врожаю, тварин і господарств) є основними пріоритетами на ранній стадії.

- Розбудова адміністративного потенціалу для подальшого здійснення заходів у напрямку розвитку села на період перед вступом (IPARD), у тому числі розвиток потенціалу для аналітики та розвитку програм, створення платіжних структур, умов для доступу до дешевих кредитів, проведення досліджень, надання інформаційних послуг та ефективна система інспекцій.

8. Програми охорони навколишнього середовища

Проблематика та завдання

Одним із завдань політики розвитку села у ЄС на програмний період 2007-2013 рр. це поліпшення стану довкілля та сільській місцевості:

- У той час, як показники стану навколишнього середовища, такі, як загальний надлишок азоту, загалом знизилися з 1990 року, в деяких районах все ще триває вимивання поживних речовин з ґрунту, існують проблеми викидів аміаку, евтрофікації, деградацією ґрунтів і скорочення біорізноманіття.
- Все більша частка сільськогосподарської площі займається під органічне виробництво та поновлювані ресурси.
- Довготривала тенденція кліматичних змін дедалі мінятиме схеми ведення сільського господарства.
- Аграрні системи з високою природною цінністю грають важливу роль у збереженні біорізноманіття та місць проживання тварин, а також у захисті ландшафту та підвищенні якості земель.
- У деяких районах відмова від сільського господарства може спричинити серйозні екологічні ризики.

Опис політики

Політика розвитку села пропонує низку можливостей через впровадження наступних заходів:

- Захід 211 – Оплата за природні перешкоди сільгоспвиробникам у гірських регіонах та захід 212 – оплата за природні перешкоди в інших регіонах.

З метою уникнення занедбаності земель та її негативних наслідків для сільської місцевості і навколишнього середовища, ці платежі спрямовані на полегшення користування цими сільськогосподарськими землями та сприяння збереженню сільській місцевості, а також на збереження і розвиток сталих систем землеробства.

- Захід 213 – Платежі в рамках екологічної мережі Natura 2000 (біорізноманіття) та платежі у зв'язку з Директивою ЄС 2000/60/ЄС

Ці виплати є компенсацією сільгоспвиробникам за понесені витрати та упущені доходи внаслідок екологічних обмежень, пов'язаних з природоохоронним законодавством регіонів ЄС. Цей тип компенсації вважається необхідним для забезпечення дотримання екологічних вимог і гарантій сільського господарства в цих регіонах.

- Захід 214 – Платежі за охорону навколишнього середовища у сільському господарстві

Вони надаються фермерам або іншим землекористувачам, які беруть на себе добровільні агроекологічні зобов'язання на певний період, з метою їх заохочення до впровадження або продовження застосування методів сільськогосподарського виробництва, сумісних з охороною та поліпшенням навколишнього середовища.

- Захід 215 – Платежі за благополуччя тварин

Ці платежі надаються фермерам, які беруть на себе добровільні зобов'язання у підтримку благополуччя тварин на певний період у відповідь на вимоги суспільства ЄС щодо тваринництва за засадах благополуччя для тварин з метою заохочення їх до впровадження високих стандартів тваринництва, які виходять за межі обов'язкових стандартів.

- Захід 216 – Інвестиції, не зв'язані з виробництвом (сільське господарство)

Ці інвестиції спрямовані на поліпшення навколишнього середовища в аграрному секторі та охорону клімату.

Цільові групи

Цільовими групами цих заходів є сільгоспвиробники, а у разі платежів на охорону навколишнього середовища та інвестицій, не зв'язаних з виробництвом, також інші землекористувачі. Відповідність умовам оплати за природні перешкоди та на заходи в рамках екологічної мережі Natura 2000 залежить від того, чи здійснював потенційний одержувач сільськогосподарську діяльність на цих територіях раніше. Одержувачі платежів на охорону навколишнього середовища та благополуччя тварин повинні взяти на себе відповідні зобов'язання на період від 5 до 7 років.

Оцінка бюджетних витрат

Шість з описаних вище заходів отримали допомогу з бюджету у розмірі 64.8 млрд. євро на період 2007-2013 рр. в усьому ЄС.

ЄС (сплачувалося Єврокомісіїю) внесла до цієї суми 39.2 млрд. євро (або 42.8% загальних державних витрат, що склали 151.5 млрд. євро) на розвиток села на період 2007-2013 рр.

Найбільш поширені заходи включали платежі на охорону навколишнього середовища (58% від загального обсягу), підтримку гірських районів з природними перешкодами (18%) та інших районів з природними перешкодами (19%).

Досвід ЄС

- Захід 211: По всій території ЄС отримали допомогу понад 1,000,000 господарств та 15 млн. га сільськогосподарської землі у гірських регіонах.
- Захід 212: Майже 1.9 млн. землегосподарств та 38.3 млн. сільськогосподарської землі, розташованої в інших менш благополучних регіонах, а також території з особливими перешкодами отримали державну допомогу.
- Захід 213: Більшість сільськогосподарської землі, яка отримала допомогу від держави, знаходилася на території екологічної мережі Natura 2000, і платежі були надані 59,000 господарствам загальною площею понад 1.1 млн. га
- Захід 214: До кінці 2012 р. площа сільськогосподарських земель, яка отримала платежі на охорону навколишнього середовища у 27 країнах ЄС склала майже 43 млн. га (тобто 25% всієї сільськогосподарської землі у 2007 р.).
- Захід 215: Майже 138,000 фермерів підписали умови отримання платежів для благополуччя тварин та 78,000 господарств отримували цю допомогу до кінці 2012 року.
- Захід 216: Стосовно інвестицій, не зв'язаних з виробництвом, до кінця 2012 р. були ухвалені 24,981 заявки та 24,357 господарств отримали допомогу.

Адміністративні вимоги

Основу політики ЄС з розвитку села формують чотири рівні, а саме: (I) європейські стратегічні принципи; (II) національні стратегії; (III) національні програми; і (IV) впровадження заходами.

Мета полягає в тому, що в рамках загальних принципів ЄС, держави-члени, а у разі необхідності, регіони, розробляють стратегію і програми, які відповідають їх особливостям та впроваджуються для вирішення власних проблем та викликів. Країни-члени обирають заходи, що найкращим чином відповідають їх потребам, із запропонованого «меню» з 41 заходом, погодженого у рамках ЄС, і зобов'язуються внести гроші на їх фінансування

Внесок ЄС залежить від заходу та регіону. Фонд забезпечення фінансування працює згідно з правилами, адаптованими до багаторічних програм, використовуючи організаційні структури і процедури, зокрема агентства, акредитовані на національному рівні, та щорічно врегульовує рахунки з державами-членами. Ця процедура відома, як спільне управління. Комісія виконує бюджет, а завдання впроваджуються спільно державами-членами. Останні зобов'язані вживати необхідних заходів для забезпечення відповідності фінансування заходів правилам ЄС.

Відповідність вимогам COT

ЄС звітує COT про всі платежі на користь розвитку села згідно з вимогами зеленого кошика.

Потенційні недоліки

В ЄС заходи щодо розвитку села вважаються досить ефективними для вирішення конкретних і відносно локалізованих проблем розвитку або екології.

Враховуючи, що структура політики розвитку села ЄС дозволяє країнам-членам розробляти стратегії і програми, які пристосовані для задоволення їх особливих проблеми, і що заходи застосовуються здебільшого індивідуально на рівні підприємства, складність та вартість розробки та впровадження політики є відносно високими у порівнянні з прямими платежами або стратегіями управління ринком.

Крім того, вартість замовлення заходу для потенційного одержувача може бути високою. Дослідження, проведене Комісією, показало, що загальний адміністративний тягар на потенційних одержувачів допомоги складає, приблизно, 5% загальних державних витрат на впровадження заходів.

Обґрунтованість для України

Описані заходи можуть бути дуже ефективними для вирішення конкретних проблем розвитку села та управління екологічними ризиками. Їх також можна використовувати як допоміжні або супутні заходи там де на фоні широких економічних реформ прогнозуються негативні наслідки для сільського населення.

Втім заходи потребують інтенсивного управління та досить високого ступеню планування та побудови для встановлення належних зв'язків між заходом, бенефіціаром та очікуваною метою.

У ЄС є спеціальний механізм для фінансування допомоги на етапі перед вступом в ЄС на період 2007-2013 рр. під назвою «Єдиний механізм допомоги у розвитку села на етапі перед вступом» (IPARD).

IPARD містить спрощену версію програм розвитку села і може стати корисним джерелом інформації для пристосування політики ЄС у сфері розвитку села до сусідніх країн. Основним

пріоритетом виступає допомога у сфері інституціонального будівництва. У сфері сільського господарства та розвитку села можна виділити наступні пріоритети:

- Зміцнення адміністративної спроможності управлінь сільського господарства, зокрема у сфері формулювання аграрної політики, аналізі, впроваджені та контролі.
- Розвиток надійної сільськогосподарської статистики та реєстрів (землі, врожаю, тварин і господарств) є основними пріоритетами на ранній стадії.
- Розбудова адміністративного потенціалу для подальшого здійснення заходів у напрямку розвитку села на період перед вступом (IPARD), у тому числі розвиток потенціалу для аналітики та розвитку програм, створення платіжних структур, умов для доступу до дешевих кредитів, проведення досліджень, надання інформаційних послуг та ефективна система інспекцій.