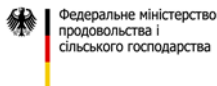


Підтримку надає:



на підставі рішення
Німецького Бундестагу



Німецько-український
агрополітичний діалог

при Національній асоціації сільськогосподарських дорадчих служб України 

Агрополітичний звіт

APD/APB/10/2021

Європейський або німецький досвід у розробці довгострокових концепцій аграрної політики (моделі) для сталого розвитку аграрного сектору та сільських територій – виведення варіантів для України

Томас Херцфельд

Київ, вересень 2021

Виконавці



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 2006р. і наразі до 2021р. 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 проєкту 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 проєкту 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.



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.

© 2021 Німецько-український агрополітичний діалог
Всі права захищено.

Передмова

Послідовний розвиток політичних цілей та політичних інструментів вимагає розгляду політичного процесу від визначення тем до оцінки того, чи запропоновані заходи також сприяють досягненню бажаних цілей. Отже, цей звіт висвітлює досвід щодо політичних цілей та концепцій довгострокової політики в рамках спільної аграрної політики Європейського Союзу. У багатьох випадках цілі, які є нечітко визначеними та важкими для реалізації, призвели до неефективного використання ресурсів у минулому, а іноді і в даний час. Про інструменти не можна судити з точки зору досягнення ними цілей, оскільки цілі не є чіткими.

На основі ідеально типового уявлення про прийняття політичних рішень, процес прийняття рішень та реалізацію, для України окреслений процес розробки довгострокової концепції політики щодо аграрного сектору та розвитку сільських територій. На початку цього процесу слід виробити розуміння для тих сфер діяльності, в яких необхідні дії з боку держави та галузі. Крім того, слід отримати ясність щодо того, який адміністративний рівень найкраще підходить для розробки стратегій вирішення проблем та забезпечення відповідних ресурсів. Проблеми, що мають просторові обмеження, повинні вирішуватися на регіональному або місцевому адміністративному рівні, а потреби в діях із суттєвими наслідками в сусідніх регіонах або для всієї країни повинні вирішуватися на національному рівні. Широка участь різних суб'єктів, поряд із реальними політичними фігурами, відповідальними за прийняття рішень, може покращити виявлення потреби в діях в рамках партиципативних процесів та забезпечити більш широке сприйняття політичних втручань.

ЗМІСТ

1	<i>Вступ</i>	6
2	<i>Визначення ключових термінів</i>	7
3	<i>Огляд існуючих довгострокових цілей та ідей, а також програм розвитку</i>	9
	Цілі та програми в Україні	9
	Цілі та програми в ЄС	10
	Цілі та програми в Німеччині	16
	Оцінка досягнення агрополітичних цілей	20
4	<i>Основні зауваження щодо розробки довгострокових програм розвитку аграрного сектору та сільської місцевості</i>	22
	Процес розробки політики	24
5	<i>Методичні пропозиції щодо розробки довгострокового бачення розвитку аграрного сектору та сільської місцевості в Україні (VLU)</i>	27
	Послідовність кроків для розробки довгострокової агрополітичної концепції (бачення)	28
6	<i>Висновки та рекомендації</i>	30
7	<i>Література</i>	32

Список скорочень

CMEF Common Monitoring and Evaluation Framework (Спільна система моніторингу та оцінки)

EGFL Європейський фонд гарантування для сільського господарства

ELER Європейський сільськогосподарський фонд розвитку сільських територій

EPLR Програма розвитку сільських територій

EU-КОМ Європейська комісія

EuRH Європейська рахункова палата

EWG/EG/EU Європейське економічне співтовариство / Європейське співтовариство / Європейський Союз

GAK Спільне завдання щодо аграрної структури та захисту узбережжя

GAP Спільна аграрна політика ЄС

LAG Місцеві дієві групи

LEADER Liaison entre actions de développement de l'économie rurale

ОТГ об'єднана територіальна громада

1 Вступ

Політичні, економічні та соціальні процеси трансформації в Україні набрали обертів за останні роки. Зокрема, сільськогосподарський сектор кардинально змінився в недалекому минулому, і в найближчі роки він зіткнеться з новими проблемами завдяки політичним рішенням, таким як скасування мораторію на землю. В інтересах безперервного та сталого розвитку центральним завданням політики є залучення населення та підприємств у різних формах до прийняття рішення про середньо- та довгострокові цілі. Спектр політичної участі варіюється від інформації про Парламентські та широкі публічні дебати до референдумів.

Нині складається враження, що політичні стратегії та програми для аграрного сектора та розвитку сільських територій в Україні, як правило, мають коротко- та середньостроковий характер (див. Корінець, 2020). «Концепція розвитку сільських територій в Україні», прийнята в 2015 році, визначає пріоритети розвитку сільських територій до 2025 року. Остання концепція розвитку «Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки» також базується на середньостроковій перспективі.

На цьому тлі цей звіт висвітлює розвиток довгострокових політичних концепцій з двох різних перспектив.

На основі досвіду постановки політичних цілей та довгострокових стратегій в рамках Спільної сільськогосподарської політики (САП) Європейського Союзу (ЄС), ця стаття представляє огляд з точки зору практичної аграрної політики. Також обговорюється досвід Федеративної Республіки Німеччина та окремих федеральних земель. Як цілі аграрної політики формулюються, обговорюються, вирішуються, комунікуються та реалізуються? Чи досягаються цілі шляхом належного використання політичних інструментів та як оцінюються поєднання цілей і засобів минулого в контексті ЄС?

Друга частина звіту розглядає процес розробки політичних цілей та інструментів з концептуально-теоретичної точки зору. В якому порядку проходять розробка політичної концепції, політична дискусія та рішення, реалізація та нова концепція? Які різні учасники мають найбільший інтерес брати участь у різних стадіях циклу? Які можливості застосування партиципативних елементів є при формуванні політики на різних етапах?

Нарешті, пропонується процес розробки довгострокової концепції аграрної політики для України.

2 ВИЗНАЧЕННЯ КЛЮЧОВИХ ТЕРМІНІВ

З огляду на велику кількість термінів для концепції довгострокової політики та їхнє іноді непослідовне використання, ключові терміни слід визначити нижче. Терміни **довгострокові бачення, ідеї та цілі, стратегії або програми** використовуються дуже по-різному і можуть мати дуже відмінний характер.

Термін **ідеї та цілі** використовується в літературі як термін для довгострокової концепції економічної політики або аграрної політики (Berg, et al., 2003). Для того, щоб підкреслити цей концептуальний характер, термін довгострокова політична концепція також буде в наступному використовуватися синонімічно. У цьому контексті ідеї та цілі для підтримки розвитку політики розуміються як проблемно-орієнтовані підходи. Вони повинні сформулювати «дах для **цілей** аграрної політики» та запропонувати довгострокові орієнтаційні рамки. Такий каталог основних і постійно прагнених цілей служить критерієм попереднього вибору комбінацій цілі-засоби, які можна мислити в конкретному окремому випадку. Крім того, досить короткі та середньострокові (рамкові) **програми** іноді містять відносно обмежений вибір засобів для конкретного впровадження. Таким чином, існує принципова різниця між довгостроковими програмами для розробки майбутньої політики (наприклад, програми в українському контексті) або розробкою програм для реалізації рамкового регулювання на нижчому рівні, наприклад, у відносинах між федеральним урядом ЄС та федеральними землями (наприклад, Директиви ЄС, які мають бути впроваджені у національне законодавство, нормативні акти щодо реалізації на національному рівні, такі як регламент про здійснення прямих платежів). Як буде показано більш докладно нижче, такі документи іноді сильно відрізняються або виконують різні функції у процесі прийняття політичних рішень та адміністративного процесу.

Партиципативний процес, як правило, описує різні рівні залучення суб'єктів поза Парламентів та адміністрації/уряду до процесів прийняття рішень та формування волі. Ця участь може приймати різні форми. В контексті участі громадськості основна увага приділяється інформуванню тих, кого це стосується, та обміну думками. Дуже далекосяжні форми участі включають делегування повноважень щодо прийняття рішень (наприклад, спільний дизайн, спільне випрацювання) (Nanz and Fritsche, 2012). Крім того, опис партиципативного процесу може бути типологізовано у чисто кількісному вимірі, вимірюваному в кількості учасників, або у якісному вимірі, який також фіксує ступінь впливу різних зацікавлених сторін у процесі прийняття рішень. Впровадження політики часто є незалежним процесом, який у багатьох країнах дедалі більше базується на переговорних процесах, а не на прямих замовленнях/вказівках (Jann and Wegrich, 2014). Це пов'язано, серед іншого, із надією на більш широке послідуєчне сприйняття заходів учасниками.

Завдяки незалежності довготермінової концепції від повсякденної політики існує можливість мати справу з об'єктом, що підлягає перегляду, незалежно від структу-

ри міністерств чи інших адміністративних одиниць. Зокрема, розвиток сільських регіонів є наскрізною темою, яка включає як економічні, так і соціальні та екологічні проблеми з просторовим впливом (Grabski-Kieron, 2016). Поряд із розумінням щодо відомства, слід уникати занадто короткострокових орієнтацій на результати. Цей аспект виявляється особливо важливим для України, яка в даний час перебуває в процесі інтенсивного реформування, що призводить до частих змін відповідальності між різними державними установами, а також до переміщення персоналу з новими, іноді суб'єктивними амбіціями.

Сільськогосподарське виробництво продуктів харчування та кормів, а також відновлюваної сировини для промислового використання зазвичай називають **аграрним сектором**. Але тісний зв'язок із висхідними та нижчими сферами вимагає, щоб аналіз аграрної політики також розглядав сільськогосподарську та харчову промисловість у більш широкому розумінні. Тому в рамках цього звіту конкуренція на ринках факторів виробництва та ринках збуту сільськогосподарської продукції також відіграє важливу роль.

Термін **сільська місцевість**, як правило, відноситься до регіонів, які характеризуються малою щільністю населення, невеликими розмірами міст та громад, високою часткою нежилых районів та низькою централізацією чи великою відстанню до центрів (Kürper, 2020). У Німеччині та численних країнах ЄС сільська місцевість також характеризуються меншою щільністю культурної та соціальної інфраструктури. Що стосується економічних характеристик, сільська місцевість представляє неоднорідну структуру. У Німеччині є як сільські регіони з дуже диверсифікованою економічною структурою і порівняно високим середнім доходом на душу населення, так і сільські регіони з порівняно дуже низьким доходом на душу населення. Оригінальні характеристики, такі як висока частка аграрного сектору у доданій вартості, втратили значення у всіх промислово розвинутих країнах. У середньо- та довгостроковій перспективі подібна трансформація сільської економічної структури також відбудеться і в Україні. З цієї причини у цьому звіті використовується широке визначення аграрного сектору та сільської місцевості.

3 Огляд існуючих довгострокових цілей та ідей, а також програм розвитку

Цілі та програми в Україні

Основи аграрної політики України визначені в законі «Про державну підтримку сільського господарства в Україні» від 2004 р. (Верховна Рада, 2004 р.). Це визначає основи Державного сільськогосподарського фонду та заходи, що фінансуються з нього. Цілями Закону у статті 1 є сприяння сільськогосподарському виробництву та розвиток сільськогосподарських ринків, а також продовольча безпека. Питання законодавства про землю сільськогосподарського призначення явно виключаються (стаття 1.2). Однак, у цьому документі не визначено подальших цілей аграрної політики.

Однак сумнівно, якою мірою цей Закон, незважаючи на численні перегляди та коригування, впродовж майже 20 років – до січня 2020 року, відіграє роль в останній розробці стратегії. Розробляється новий закон «Про основні принципи аграрної політики та політики розвитку сільських територій в Україні», який далі не переглядався з вересня 2019 року (EU-COM, 2020a).

За ініціативою Європейської комісії (EU-COM) в Україні була розроблена «Єдина та всебічна стратегія сільського господарства та розвитку сільських територій в Україні на 2015-2020 роки» (ARD Strategy 2020). Вона визначає 10 стратегічних пріоритетів, які включають такі аспекти, як цілі розвитку для окремих ланцюгів створення доданої вартості, земельна реформа, реформи сільськогосподарського управління, оподаткування, ревіталізація сільських територій та стимулювання експорту (MAPF, 2015). У сфері розвитку сільської місцевості основна увага приділяється створенню робочих місць за межами сільського господарства. Стратегія дала важливу основу для міжнародних донорських програм останніх років. Показники здійсненого впливу, призначені для окремих пріоритетів, іноді дуже амбітні. Формально стратегія обговорювалася інтенсивно, але спостерігачі скаржаться на дефіцит прозорості діалогу та компетенції учасників. Такі важливі представники груп інтересів, як український аграрний бізнес, не були належним чином залучені до розробки стратегії. Водночас адміністрація скаржиться на відсутність прихильності до цієї стратегії (EU-COM, 2020).

У липні 2019 року була прийнята «Стратегія розвитку експорту сільськогосподарської продукції, харчової та переробної промисловості до 2026 року». Цей документ містить план дій щодо: (i) підвищення конкурентоспроможності української продукції та розширення експортного портфеля; (ii) диверсифікації експортних напрямків та (iii) просування українських брендів. Нарешті, слід згадати концепцію державної підтримки аграрного сектору 2021-2023 років. Але це швидше виконує функцію бюджетного скорочення заходів. На момент складання цього звіту вона ще не була прийнята Парламентом (MDETA, 2020).

У березні 2020 року Парламентом був прийнятий Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо правочинів із землями сільськогосподарського призначення № 2178-10 (Закон про сільськогосподарські землі)», який регулює законний продаж сільськогосподарських земель і таким чином закладає основи для створення ринку землі.

У сфері сільського та регіонального розвитку слід зазначити два документи. У 2015 р. було прийнято концепцію розвитку сільських територій та план дій щодо її реалізації (Korinetz, 2020). За словами автора, вплив документа на повсякденні політичні справи був обмеженим. «Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки» є більш ранньою. Її було прийнято урядом у серпні 2020 року. Стратегія охоплює всі регіони та враховує сільські, а також міські та прикордонні регіони, що знаходяться у несприятливому становищі. Одним із напрямків є модернізація інфраструктури охорони здоров'я та освіти (Мінрегіон, 2020).

Що стосується поки що дуже обмеженої дієвості Стратегії ARD 2020 та інших програм, то переважна більшість малих підприємств та сільських домогосподарств не змогли отримати вигоду від росту в цьому секторі за останні роки, Європейська комісія вказує на відсутність цільової орієнтації та відсутність взаємодоповнення посилань на програми. Зокрема, піднімаються такі пункти критики (EU-COM, 2020a):

- Адміністративні органи мають недостатньо визначені та суперечливі функції, такі як сприяння розробці та реалізації пріоритетів або навіть комерційній діяльності.
- Здатність уряду координувати та сприяти розвитку сільських територій є слабкою. На додаток до відсутності багаторічного фінансового планування, критикується непрозоре та несвоєчасне виконання бюджету.
- Пропозиція та якість сільськогосподарських консультаційних послуг оцінюються як низькі або взагалі відсутні. Зокрема, менші підприємства, які не мають достатніх фінансових ресурсів для постійної роботи відповідних експертів, знаходяться у несприятливому становищі.

Цілі та програми в ЄС

Історичний контур

Встановлення загальних цілей аграрної політики в європейському контексті сягає обговорення плану Шарпентьє на початку 1950-х років, Мессінської конференції в 1955 році, Римських договорів в 1957 році та Конференції в Стрезі в 1958 році (Hofreither, 2007). Цілі аграрної політики, сформульовані в Установчому договорі Європейського економічного співтовариства (EWG), включають (стр. 39):

- підвищення продуктивності в сільському господарстві шляхом сприяння технічному прогресу,

- забезпечення належного рівня життя сільського населення,
- стабілізація ринків,
- гарантування постачання та
- забезпечення населення всім необхідним за відповідними цінами.

Наступні статті контракту частково конкретизують цілі або описують можливі інструменти та заходи для реалізації цілей. Однак, остаточна операціоналізація аграрної політики відбулася лише через розробку та прийняття відповідних ринкових норм на початок 60-х років. Але навіть на початку САП також критикувалася за дуже загальне формулювання цілей та відсутність роз'яснень щодо необхідної монетарної, фіскальної та економічної координації співтовариства (Hofreither, 2007). Поки держави-засновниці були стурбовані довгостроковими загальними цілями аграрної політики, суперечка розгорілася, напр. на конференції в Стрезі щодо стратегій та інструментів, які слід обрати в найкоротші терміни. Протекціоністські заходи перших кількох років розглядалися як тимчасовий короткостроковий компроміс. Багато спостерігачів сходяться на думці, що така короткострокова орієнтація САП продовжувалась впродовж десятиліть і є однією з причин постійної потреби в реформах (Hofreither, 2007).

У обговоренні аграрної політики наступних років особлива увага приділялася цільовому рівню доходів, якому частково сприяло порівняно сильне економічне зростання та зростання доходів у несільськогосподарських секторах. На початку 60-х років минулого століття закріпилося усвідомлення того, що збільшення доходів в сільському господарстві неможливе без зміни виробничої структури. Як наслідок, Комісія EWG сформулювала План Манса-Гольта (1968), амбіційну пропозицію щодо створення більших підприємств, також шляхом створення кооперативних або акціонерних підрозділів, вивільнення 5 мільйонів сільськогосподарських виробників і робітників, а також полишення певної виробничої площі без виробництва. (Hofreither, 2007; Kible-Kaup, 1996).

Цілі сільськогосподарської політики Договору EWG все ще застосовуються в принципі, і тому виправдовують часткову залежність шляху. Ініціативи щодо формулювання нової мети, напр. в контексті підготовки Амстердамського договору (1997 р.) або Лісабонського договору (2007 р.) не змогли взяти гору. Але додаткові цілі САП були сформульовані в документах Комісії, що готують реформи та договори. Наприклад, готуючи порядок денний 2000 року в 1997 році, Комісія підкреслювала, крім існуючих цілей, конкурентоспроможність європейського сільського господарства на міжнародних ринках, гарантування безпеки та якості харчових продуктів, екологічно чисті технології та добробут тварин, а також роль сільського господарства в охороні ландшафтів (Cunha та Swinbank, 2011). У пропозиції реформи уповноваженого з питань сільського господарства Чіолоса щодо рішень Люксембургу 2013 року Комісія посилається на цілі сприяння зайнятості (ст. 9), охороні навколишнього середовища (ст. 11), добробуту тварин (ст. 13) та економічній, соціаль-

ній та територіальній згуртованість (статті 174-178) в Лісабонському договорі (Європейська комісія, 2010 р., Swinnen, 2015 р.). Як частина стратегії «Європа 2020», згідно останнього регулювання САП сприяє досягненню трьох цілей:

«а) рентабельне виробництво продуктів харчування з акцентом на доходи в сільському господарстві, продуктивність сільського господарства та стабільність цін;

б) стале управління природними ресурсами, а також заходи щодо охорони клімату з акцентом на викидах парникових газів, біологічному різноманітті, а також ґрунті та воді;

с) збалансований просторовий розвиток з акцентом на зайнятості, рості та подоланні бідності у сільській місцевості» (Регламент 1306/2013, ст. 110)

Тут також все ще можна знайти такі ключові слова із засновницької угоди, як дохід від сільського господарства, продуктивність чи стабільність цін. На рисунку 1 показано поточну дійсну цільову структуру САП з відповідним розподілом на два так звані стовпи. Перший стовп включає спільну організацію сільськогосподарських ринків та прямі виплати фермерським господарствам. Фінансові ресурси надає Європейський фонд гарантування сільського господарства (EGFL). Усі заходи щодо розвитку сільських територій, тобто (ко-) фінансування з фонду ELER, називаються другим стовпом.

Рисунок 1: Детальована цільова структура CAP



Джерело: Власне представлення заданими Європейської комісії (2015)

Європейське просторове планування також має значення для сприяння регіональному розвитку. Європейська концепція просторового розвитку (EUREK), прийнята в 1999 р., є основою для просторового планування. Вона представляє орієнтаційну основу та визначає основні цілі європейської політики просторового планування (економічна згуртованість; збереження та управління природними основами життя та культурної спадщини; збалансована конкурентоспроможність європейського простору). Однак ця концепція не є обов'язковою для держав-членів (ARL, 2020).

Найновішим прикладом розробки довгострокової політики на рівні ЄС є публікація стратегії «З двору до столу» („Farm to Fork“) 2020 року. Її метою є розробка справедливої, здорової та екологічно чистої системи харчування за допомогою сталого та мало забруднюючого виробництва продуктів харчування які мають бути забезпечені в Європі (EU-COM, 2020). Стратегія є частиною «Зеленої угоди» і охоплює все, від сільськогосподарського виробництва до здорового та сталого харчування. Правова база для конкретних інструментів реалізації стратегії повинна бути розроблена до 2023 року.

Партиципативні елементи у САП

Незважаючи на акцент на принципі субсидіарності в установчих договорах EWG, розвиток спільної аграрної політики протягом тривалого періоду переважно формувався урядами держав-членів та Європейською комісією. Роль Європейського парламенту була посилена лише Лісабонським договором 2007 року. На початку 2000-х років Rieger (2005) стверджував: «Результати політики часто виникають без обговорення основних виборів або без більш широкого громадського контролю поза безпосередніми інтересами, залучених до регуляторних або управлінських комітетів. САП в значній мірі покладається на представницькі монополії» (стр. 173). Інші автори стверджують, що до 2003 року сільськогосподарські групи інтересів майже виключно представляли свої позиції під час переговорів через національних міністрів сільського господарства та Комісії. З так званим середньостроковим переглядом САП під керівництвом уповноваженого з питань сільського господарства Фішлера у 2003 р. участь представників зацікавлених груп змінилася (Swinnen, 2015). Серед іншого, через кризу BSE та періодичне забруднення продуктів харчування (наприклад, діоксином) наприкінці 90-х років, до обговорення пропозицій щодо реформ вперше було залучено представників екологічних та споживчих груп.

З іншого боку, партиципативні підходи визначаються при впровадженні заходів у так званому другому стовпі САП, та можуть набагато більшою мірою формуватися державами-членами. Зокрема, інструмент LEADER (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale) являє собою інструмент, що передбачає широку участь та орієнтований на субсидіарні структури. LEADER був введений в 1991 році і в даний час є частиною Європейського сільськогосподарського фонду для розвитку сільських територій (EAFRD) (DVS, 2020). Комісія або федеральні землі заздалегідь не планують жодних заходів щодо цієї програми, а так звані місцеві дійові групи (LAGs) розробляють концепції та заходи, які індивідуально пристосовані до регіонального контексту. Метою є спільна робота між секторами та окремими учасниками. У поточному періоді фінансування 2014-2020 рр. у Німеччині існує 321 регіон LEADER.

В інших сферах політики розвитку сільських територій до недавнього часу партиципативні процеси проходили неформально та у нерегульованій манері (Prager and Nagel, 2008). Федеральні землі повинні були обрати конкретні заходи у галузі розвитку сільських територій із заздалегідь визначеного каталогу в рамках програм розвитку сільських регіонів (EPLR). Це означає, що кожна федеральна земля може визначити власні цілі розвитку сільських територій. Процеси розробки цих EPLRs пропонують партиципативні процеси у формі слухань. Процес складання державної програми розвитку федеральної землі Саксонії-Ангальт наведений у вставці 1 як приклад. Однак Prager та Nagel (2008) можуть виявити лише дуже мало прикладів, коли заходи щодо розвитку сільських територій мали пріоритет у семінарах, і таким чином участь впливала на прийняття рішень щодо заходів. Крім того, на

підставі Регламенту (ЄС) № 1303/2013 з початку поточного періоду фінансування були створені моніторингові комітети структурних фондів ЄС. У цих моніторингових комітетах органи федеральних земель працюють разом з економічними та соціальними партнерами та органами громадянського суспільства. Основними завданнями моніторингових комітетів є моніторинг реалізації та контроль досягнення цілей. Однак у разі внесення змін до програм з Комітетом з моніторингу також необхідно консультиватися.

Вставка 1: Процес розробки програми розвитку сільської місцевості федеральної землі Саксонія-Ангальт 2014-2020 рр.

Розвиток EPLR розпочався в Саксонії-Ангальт із соціально-економічного аналізу. В ході цього було розроблено планування впровадження всіх трьох європейських структурних фондів (E-LER, ESF та ERDF). Спираючись на аналіз, уряд федеральної землі прийняв рішення про стратегічні віхи для використання коштів, наявних у фондах. Багато заходів з діалогом з економічними та соціальними партнерами у другій половині 2013 року та на початку 2014 року послужили для обговорення проекту програми. Крім того, проект можна було переглянути та прокоментувати в інтернеті навесні 2014 року. На письмові заяви екологічної асоціації та комунальних парасолькових організацій було надано відповіді. Весь процес супроводжувався науковими експертизами. EPLR було розглянуто та затверджено Європейською комісією у 2015 році.

Як буде пояснено нижче, спостерігачі у попередні роки критикували відсутність або неадекватну операціоналізацію загальних цілей, а отже відсутність підстави для оцінки вжитих заходів. Тому Комісія ЄС закликала до планування, орієнтованого на результати, та визначила одинадцять підцілей, яких слід досягти в рамках програм. Взаємозв'язок між цілями та ресурсами вивчався під час попередньої оцінки.

У Саксонії-Ангальт було створено спільний моніторинговий комітет для всіх трьох структурних фондів. Для отримання додаткової інформації про впровадження, будь ласка зверніться до веб-сайту уряду федеральної землі: <https://europa.sachsen-anhalt.de/europa-und-internationales/>.

Джерело: Kirschke, et al. (2014)

Однак партиципативний підхід може бути успішно реалізований лише в тому випадку, якщо запрошені актори дійсно беруть участь в процесі. Це означає, що чим менше ієрархічно слід реалізовувати розробку стратегії чи політики, тим більше осіб, що приймають політичні рішення, стають залежними від місцевих учасників. Ось як Furmankiewicz та Janc (2011) описують труднощі у створенні LAGs у Польщі. Існуючі структури та ієрархії можуть замінюватися лише в довгостроковій перспективі.

Громадські консультації щодо САП протягом першої половини 2017 року, серед іншого, дали можливість визначити найбільші виклики для аграрної політики та оцінити придатність різних інструментів. За час цього консультаційного процесу було отримано понад 63 000 відповідей (ECORYS, 2017). У деяких випадках

відповіді були дуже схожими, що передбачає узгоджену участь в опитуванні. Участь в опитуванні не є репрезентативною для всього населення ЄС, оскільки більше половини відповідей надійшло з Німеччини. На відміну від них, відповіді від нових країн Центральної та Східної Європи становлять лише від 0,1% (Словенія) до 0,9% (Латвія) усіх відповідей. З цієї групи країн виділяються лише більш високі показники участі Чехії (1,5%) та Угорщини (28%). Близько 37% респондентів назвали себе фермерами, 15% - організаціями, а решта (48%) заявили про себе, як про категорію інших громадян. Переважна більшість (82%) організацій також назвали себе приналежними до сільського та лісового сектору. Це означає, що участь аграрного сектору значно перевищує частку сільського господарства у загальній зайнятості населення.

Цілі та програми в Німеччині

Подібно до прикладу EWG, перші цілі Федеральної аграрної політики Німеччини формувалися під впливом нестачі продовольства та тиску на сільське господарство з метою адаптації в умовах сильного економічного зростання через відновлення. Цілі, закріплені тоді в Законі про сільське господарство 1955 року, діють і сьогодні (Henrichsmeyer and Witzke, 1994; Kible-Kaup, 1996):

- найкраще можливе забезпечення населення продовольством;
- компенсація природних та економічних недоліків сільського господарства порівняно з іншими галузями економіки;
- підвищення продуктивності;
- вирівнювання соціального становища сільськогосподарського населення з порівнянними професійними групами.

Однак ці формулювання цілей є дуже загальними і не підходять для виведення з них конкретних поточних втручань для держави. Цільова структура Міністерства сільського господарства являє собою крок до більшої оперативної раціоналізації. При цьому під основні цілі та підцілі або пояснення відносяться до певних засобів. Ця цільова структура публікувалася у сільськогосподарському звіті Федерального уряду протягом кількох років (з 1974 по 1994 рр.). Порівняння документів ілюструє зміну підцілей, які включали як нові цілі, так і збережені цілі у модифікованій формі. Наприклад, три підцілі (від A-I до A-III) з 1974 року, спрямовані на поліпшення доходів, підкреслюють використання цільового підвищення цін або стабілізацію ринків та уникнення структурних ринкових дисбалансів. У 1994 році підціллю A-II було «Збільшити та забезпечити дохід за допомогою заходів, спрямованих на послаблення тиску на ринок та стабілізацію цін», з наголосом на таких інструментах, як полишення певної площі без посівів, екстенсифікація проти компенсації доходу, сприяння використанню відновлюваної сировини або забезпечення належного зовнішнього захисту. Порівняно з 1974 роком, нові додані підцілі включають захист генетичного різноманіття (D-V 1994) або забезпечення популяції

диких тварин, сумісної з ландшафтом (D-VII 1984; D-VI 1994). На рівні підцілей можна виявити численні зміни. Для ілюстрації цього в Таблиці 1 наведено підцілі та часткові цілі, які стосуються життєвої ситуації у сільській місцевості. На додаток до зміни призначення та формулювання, очевидно, що часткові цілі також формулюються дуже загальним чином і не дозволяють перевірити досягнення цілей.

Таблиця 1: Підцілі та часткові цілі або пояснення щодо поліпшення умов життя у сільській місцевості

Аграрний звіт 1974	Аграрний звіт 1984	Аграрний звіт 1994
Підціль A-VII: Поліпшення умов життя та рівня освіти в сільській місцевості	Підціль A-VII: Покращення умов життя у сільській місцевості	Підціль A-VII: Створення несільсько-господарських можливостей для зайнятості; розвиток та розширення потужної інфраструктури; зростання цінності житла та відпочинку у сільській місцевості
Часткові цілі	Часткові цілі	Роз'яснення
Покращення землеустрою (A-VII-1)	Зменшення регіональних дисбалансів (A-VII-1)	напр. сприяючи розвитку структурно слабких сільських регіонів в рамках структурних фондів ЄС; шляхом вдосконалення загальної та професійної підготовки та подальшої освіти у сільській місцевості, включаючи покращення можливостей для поєднання доходів підприємств; вдосконалення соціально-економічної проінформованості та консультацій, а також міжгосподарських заходів, таких як консолідація земель або оновлення села; а також через захисні за-
Покращення інфраструктури (A-VII-2)	Підтримання мінімальної щільності населення (A-VII-2)	
Покращення цінності житла та відпочинку (A-VII-3)	Покращення інфраструктури, а також цінності житла та дозвілля (також у сільських районах) (A-VII-3)	
Покращення можливостей землекористування без ринкової пропозиції (A-VII-4)	Підвищення освітнього рівня в сільській місцевості (A-VII-4)	
Збереження та сприяння широкому розподілу власності (A-VII-5)	Покращення можливостей для поєднання доходів підприємств (A-VII-5)	
Розширення просторового структурного	Поліпшення та забезпечення можливостей пра-	

розподілу завдань між більш густонаселеними та сільськими районами (A-VII-6)	цевлаштування у несільськогосподарському секторі (A-VII-6)	ходи проти руйнівної дії природних сил.
Удосконалення загальної та професійної освіти та подальшого навчання (A-VII-7)	Покращення землевпорядкування (A-VII-7)	
	Захист від руйнівної дії природних сил (захист узбережжя, захист повені тощо) (A-VII-8)	
Підціль A-VIII: Спрощення часткового або повного переходу до несільськогосподарської зайнятості (з чотирма підцілями)		
Підціль A-IX: Створення умов для отримання несільськогосподарського доходу на розумній відстані від місця проживання (з трьома підцілями)		

Джерело: Deutscher Bundestag (1975); BML (1985); BML (1995)

Крім того, цілі та задачі та концепції в Німеччині мають особливе значення в координації співпраці між Федеральним урядом та Федеральними землями. Це стосується, зокрема, галузей політики із спільними або дублюючими обов'язками на обох рівнях.

У галузі сільського господарства та сільській місцевості особливе значення має спільне завдання щодо аграрної структури та охорони узбережжя (GAK), запроваджене наприкінці 1960-х років. Правова база завдання, закріпленого в Основному законі, визначається Законом GAK. Це передбачає, що спільний рамковий план (Розділ 4 Закону GAK від 11.10.2016) буде складений плановим комітетом (Розділ 6, PLANAK) для виконання спільного завдання. Комітет складається з Федерального міністра продовольства та сільського господарства, а також фінансів та міністра від кожної федеральної землі. Тривалість генерального плану визначається чотирирічним фінансовим плануванням. Зміст генерального плану - це заходи, які слід

здійснити з основними цілями, видами фінансування та коштами, передбаченими для цього (Розділ 5). Таким чином, генеральний план відповідає інструменту, який дуже сильно орієнтований на щоденну політику.

Модель просторового розвитку, яка обґрунтована Законом про просторове планування (ROG), має інший характер. Тут зазначено, що Федеральний уряд та уряди федеральних земель працюють разом у галузі просторового планування над розробкою моделей просторового розвитку Федеральної території (Розділ 24 (2) ROG від 29.11.2017). Нинішні цілі та задачі від 2016 року представляють собою комплект з чотирьох зображень, кожне з яких має 2-6 сфер дії. На розвиток сільських територій безпосередньо впливають цілі та задачі 1 (посилення конкурентоспроможності) та 2 (життєзабезпечення). На відміну від GAK, цілями та задачами просторового планування є декларації про наміри без конкретної ідентифікації окремих інструментів або розподілу фінансових ресурсів.

Федеральні землі

Окремі федеральні землі також розробили або розробляють наразі подібні цілі та задачі. Напрямок та призначення документів, тим не менше, можуть бути дуже різними. Прикладом є два партиципативні процеси з Саксонії-Ангальт та Бранденбургу.

Цілі та задачі «Сільське господарство 2030 Саксонія-Ангальт» (MULE Sachsen-Anhalt, 2018): цілі та задачі були розроблені в період з травня 2017 року по лютий 2018 року за ініціативою Міністерства навколишнього середовища, сільського господарства та енергетики (MULE). Розробка була погоджена в коаліційній угоді 2016 року. Процес розробки включав семінари та участь через письмові експертні висновки, в яких взяли участь 54 організації, асоціації та наукові установи, у тому числі 22 сільськогосподарські асоціації. Отриманий документ було схвалено 14 організаціями (включаючи Робочу групу з питань сільського господарства з органічного землеробства, Робочу групу з селянського сільського господарства та об'єднання бджолярів), але 15 організацій відмовились його схвалити. До останніх належать Об'єднання фермерів та Фермерський союз, Кооперативна асоціація, Асоціація власників лісів або IAMO.¹ У цілях та задачах розглядається низка тем від ринкової та виробничої орієнтації до землекористування та структури сільського господарства, тваринництва, впливу на навколишнє середовище та захисту ресурсів, а також залучення молоді. Автори цілей та задач підкреслюють роль документа як «орієнтовних рамкових умов, що виходять за межі щоденної політики». Реалізація заявлених цілей через законодавчу діяльність передбачається до 2030 року. Однак майже у всіх випадках цілі не можуть бути безпосередньо операционалізовані, а досягнення цілей не може бути оцінено через відсутність конкретики.

¹ IAMO, разом з іншими науковими установами, було запрошено розробити цілі та задачі. Через деякі дуже загальні та нереалістичні цілі, Рада директорів IAMO вирішила не схвалювати документ.

Аграрно-структурні цілі та задачі, як основа для нового закону про ринок землі у Бранденбурзі (MLUK Brandenburg, 2020): на підставі постанови Парламенту Бранденбурга від січня 2020 року Міністерство сільського господарства, навколишнього середовища та захисту клімату землі Бранденбург (MLUK) розпочало процес, що передбачає залучення громадськості. Метою є розробка цілей та задач аграрної структури з акцентом на зміцнення певних форм підприємств на ринку сільськогосподарських земель та обмеження ринкової влади на ринку землі та оренди, що має здійснити Закон про аграрну структуру. Проекти аграрно-структурних цілей MLUK складають основу цього процесу. Проміжний варіант цілей та задач був опублікований в середині листопада для подальшого громадського обговорення (<https://mluk.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Entwurf-Agrarstrukturelles-Leitbild.pdf>) і повинен бути прийнятий Парламентом федеральної землі в 2021 році.

Оцінка досягнення агрополітичних цілей

Послідовний подальший розвиток довгострокових програм та моделей вимагає перегляду досягнення цілей існуючої політики та інструментів, щоб мати можливість вжити дій у разі небажаного розвитку чи неефективних інструментів. У випадку САП Європейська рахункова палата неодноразово критикувала відсутність відповідної оцінки в минулому.

Європейська рахункова палата (EuRH) оцінювала досягнення цілей для окремих інструментів САП за різними експертними висновками. Природно, що ці оцінки фокусуються на економічній ефективності використовуваних коштів. Раніше EuRH неодноразово критикувала той факт, що цілі недостатньо чітко визначені і що база даних для оцінки досягнення цілей є недостатньою. З огляду на високу важливість отримання доходу сільськогосподарськими домогосподарствами для цілей Комісії, рахункова палата неодноразово вивчала ефективність інструментів аграрної політики з огляду на досягнення цієї мети (Європейська рахункова палата, 2016). У 2003 році EuRH скаржилася, що «статистичні інструменти ЄС не надають достатньої інформації про наявний дохід сільськогосподарських домогосподарств» (стор. 15). У наступній доповіді палата визнає зусилля, спрямовані на розвиток сільськогосподарських балансових розрахунків та інформаційної мережі щодо сільськогосподарської бухгалтерії, але вимагає більш повної статистики та показників. У спеціальному звіті за 2016 рік EuRH також закликала до вдосконалення системи показників та вдосконалення бази даних.

Оскільки відповідній тематиці у цьому звіті приділяється особлива увага, в ньому представлений ще один приклад на тему LEADER. EuRH перевірила програми LEADER в плановому періоді 2000-2006 рр. У своєму звіті палата наголошує на ризиках інтеграції додаткового адміністративного рівня, але вважає це виправданим, якщо додана вартість створюється шляхом підходу знизу вгору та партнерства. При оцінюванні місцевих груп дій рахункова палата виділяє як позитивні приклади, так і групи, які, на її думку, не використовують відповідний потенціал. На думку палати, зокрема, групи дій, де переважно приймають рішення місцеві органи влади, не

надали доданої вартості (Європейська рахункова палата, 2010). В якості рекомендації EuRH вимагає, серед іншого, встановлення конкретних та вимірюваних цілей у співпраці між Комісією, державами-членами та LAGs. В іншому звіті про агроекологічні заходи EuRH зазначає, що 71% проектів сприяло досягненню агроекологічних цілей, але в багатьох випадках критикувала „невиправдано високі витрати“ (Європейська рахункова палата, 2015; стор. 7).

На тлі неодноразових коментарів Рахункової палати та інших експертів, у 2013 році Комісія ЄС вперше прийняла Спільну систему моніторингу та оцінки (Common Monitoring and Evaluation Framework, (CMEF)) для вимірювання ефективності САП (стаття 110 Регламенту (ЄС) № 1306/2013). Крім того, існує загальна система моніторингу та оцінки (Common Monitoring and Evaluation System, (CMES) для заходів із розвитку сільських територій (Регламент (ЄС) № 1305/2013).

Ряд показників на різних рівнях призначений для підтримки оцінки (Європейська комісія, 2015) (https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmef_de):

- контекстні показники, що описують загальну інформацію, що стосується політики;
- показники результатів вимірювання реалізації для окремих інструментів;
- показники результатів для виявлення прямого та безпосереднього впливу інструментів на конкретні цілі першого та другого стовпів САП;
- показники впливу враховують довгострокові наслідки, особливо стосовно загальних цілей САП, а іноді і збігаються з показниками контексту.

Крім того, на початок програмного періоду, як частина впровадження ELER, визначаються попередні цільові показники для встановлення кількісних цілей. Деякі з них також використовуються як показники результативності. Комісія визначає так звані критерії RACER, яким повинні відповідати потенційні показники: значимість постановки цілі, прийняття зацікавленими сторонами, довіра до суб'єктів (такий, якому вірять), що не входять до аграрного сектора, простота моніторингу та довгострокова зручність використання (надійний). На прикладі інвестиційної підтримки в контексті розвитку сільських територій показники наведені у вставці 2. Цей приклад ще раз ілюструє складність та труднощі вимірювання досягнення загальних цілей за допомогою показників.

Вставка 2: Показники ефективності для оцінки заходів у галузі розвитку сільських територій (приклад Саксонія-Ангальт)

Вихідні показники визначають, хто і що підтримується. У сфері розвитку сільських територій Комісія вказує на такі показники, як площа та кількість фермерів, які отримували виплати в районах із певними природними обмеженнями. У EPLR федеральної землі Саксонія-Ангальт показники виходу визначаються для кожного окремого заходу. Наприклад, для показника «Інвестиції в матеріальні активи» кількість підтримуваних підприємств та загальна сума державних та приватних інвестицій визначаються як показники випуску.

В якості показників впливу, пов'язаних з ціллю збалансованого просторового розвитку Комісія визначила рівень зайнятості у сільській місцевості, ступінь бідності в сільській місцевості та ВВП на душу населення в сільській місцевості. Попередньо в EPLR федеральної землі Саксонія-Ангальт не було виявлено показників впливу.

Як цільовий показник (еквівалентний показнику результативності), EPLR Саксонія-Ангальт визначає відсоток сільськогосподарських підприємств для підтримки інвестицій, які отримують підтримку для здійснення інвестицій в реструктуризацію або модернізацію в рамках програм розвитку сільських територій, та визначає їхню бажану частку, встановлену на рівні 7,96%.

Джерело: EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF, 2016; SACHSEN-ANHALT, 2020

4 ОСНОВНІ ЗАУВАЖЕННЯ ЩОДО РОЗРОБКИ ДОВГОСТРОКОВИХ ПРОГРАМ РОЗВИТКУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ ТА СІЛЬСЬКОЇ МІСЦЕВОСТІ

Аграрна політика та політика щодо сільської місцевості є частиною загальної економічної політики. Тому тут спершу слід коротко викласти деякі принципи економічної політики та обґрунтування необхідності втручання держави в економічні процеси. Берг та ін. (Berg, et al. 2003) постулюють як характеристику раціональної економічної політики, що поведінка окремих індивідів є визначальною для економічних подій. При цьому суверенітет особи, що приймає рішення, не повинен обмежуватися іншими суб'єктами, або відповідне державне обмеження вимагає обґрунтування. Припускаючи, що однакова інформація доступна для всіх суб'єктів, що витрати на надання послуги для виробників та суспільства однакові (тобто відсутні негативні чи позитивні зовнішні ефекти), що існує достатня ступінь конкуренції на всіх ринках, а обмін товарами можливий без додаткових витрат - словом, за ідеальних ринкових умов - економісти впевнені, що ціновий механізм на ринках веде до рівноваг, які максимізують добробут суспільства в цілому. І навпаки, це означає, що дії уряду призводять до поліпшення ситуації для суспільства лише в тому випадку, якщо хоча б одне з цих припущень порушується. В економічній літературі порушення згаданих припущень згадується як провал/відмова ринку. Кла-

сичними сферами для неоптимальних ринкових результатів є, наприклад, надання колективних благ (суспільних благ), таких як захист глобального клімату, інфраструктура, навчання, дослідження або функціонування судової влади. У всіх цих випадках інші громадяни не можуть бути виключені з використання цих благ, або окремий користувач незначною мірою страждатиме від одночасного використання цих благ іншими. Але держава може також поліпшити функціонування ринків, збільшивши прозорість ринків шляхом надання ринкової інформації або стандартизації якостей за допомогою торгівельних класів.

Практично у всіх західних індустріальних державах аграрний сектор привертав до себе особливу увагу політиків. Daugbjerg and Feindt (2017) використовують термін «виняткова політика» для аграрної політики. Причинами обмеженої галузевої політики часто є залежність виробництва, а отже, і врожайності від погоди, непередбачувана поява хвороб та шкідників, нестабільне формування цін на ринках, менший дохід порівняно з промисловим сектором економіки та продовольча безпека. Подальші нормативні ідеї стосуються сприяння певним типам ферм (наприклад, сімейним фермам), ролі сільського господарства у розвитку сільських територій або підкреслюють імовірно особливий зв'язок між сільськогосподарськими виробниками та землями. Ця особлива роль сектору також відображається в адміністративному апараті у формі власних міністерств та підпорядкованих відомств. Однак з економічної точки зору зазвичай критикують, що інструменти аграрної політики часто вимикають цінові сигнали і тим самим зв'язують робочу силу, землю, фінансові ресурси та інші фактори в аграрному секторі, який скорочується або змушений адаптуватися під тиском інших причин (Anderson, et al., 2013).

Крім того, слід враховувати, що державне втручання у ринкові процеси також зумовлює витрати. Повинні бути створені та фінансуються органи державної влади, вони мають отримувати та обробляти інформацію, повинна бути можливість здійснювати будь-який необхідний контроль та процеси щодо прийняття рішень, що передбачають витрату часу, який не можна використовувати для інших цілей. У багатьох випадках імовірно, що приватні суб'єкти мають більше або кращу інформацію, ніж уряд/адміністрація. Подібним чином дії приватних суб'єктів, що розробляються на основі цієї інформації, часто будуть швидшими та більш адаптованими до місцевого контексту. Зрештою, особи, що приймають політичні рішення, та адміністративний персонал - це люди зі своїми інтересами, які не обов'язково повинні узгоджуватися з інтересами суспільства в цілому. Тому слід завжди перевіряти, чи втручання держави для виправлення ринкової відмови/провалу приносить більші користі, ніж витрати, які воно спричиняє.

У багаторівневій системі, як ЄС, виникає питання, який рівень прийняття рішень та адміністративний рівень найкраще підходять для вирішення виявленої проблеми. Принцип субсидіарності наголошується в договорах ЄС. Таким чином, політичний рівень повинен приймати рішення щодо можливих втручань та відповідних інструментів, що є найбільш близьким до потреби або проблеми, виявленої в кожному

конкретному випадку. Іншими словами, рішення щодо регулювання спільного аграрного ринку з гармонізованою системою безпеки харчових продуктів має прийматися на рівні ЄС. З іншого боку, місцева влада повинна приймати рішення щодо захисту певних ландшафтних елементів з чітко визначеною регіональною вигодою та фінансувати це відповідно. Недотримання цього принципу субсидіарності в рамках САП, напр. фінансування охорони певних ландшафтів з фондів ЄС зазнає широкої критики з боку наукової спільноти (Heinemann, 2017).

Процес розробки політики

Одним із способів представлення політичного процесу в рамках аграрної політики є безперервний цикл: політичний цикл (див. Малюнок 2, ліворуч). Ця модель широко поширена в політології (Jann and Wegrich, 2014). Існуюча політична база формує основу для розробки нових цілей та інструментів аграрної політики або реформування існуючої політики. Окрім аграрної політики, сюди входять також інші сфери макроекономічної політики, такі як торгівельна політика, політика валютного курсу або конкуренції, а також фіскальна політика та екологічна політика. Але, у поясненні політичного процесу, важливу роль також відіграють структурні рамкові умови. Нова політика виникає в результаті політичних дискусій і запроваджується після її прийняття. Тут цикл розрізняє запровадження та повне застосування нових законів. Через певний проміжок часу для оцінки політики необхідна оцінка досягнення політичних цілей та витрат на політичне регулювання. Така оцінка інструментів аграрної політики є центральним компонентом політичного циклу і може проводитися як до введення (*ex ante* / попередньо), так і після введення заходу (*ex post* / по завершенні). Виниклі зміни в політичній структурі представляють нову точку в цьому більш спіралеподібному циклі.

В рамках своєї Ініціативи щодо кращого регулювання Комісія ЄС розповсюджує дещо змінену форму циклу. Цикл політики ЄС показаний праворуч на Малюнку 2. Хоча контекст тут не береться до уваги, більша вага надається оцінці наслідків заходу (попередня оцінка впливу та оцінка після нього) та участі осіб, які не приймають рішення. Таким чином, політичний цикл ЄС відображає важливість партисипативних процесів, які зросли в недалекому минулому. У той же час приховування контексту полишає важливі потенційні впливи, якими не слід нехтувати з точки зору політичних наук. Тому обидва схематичні зображення мають свої переваги та недоліки.

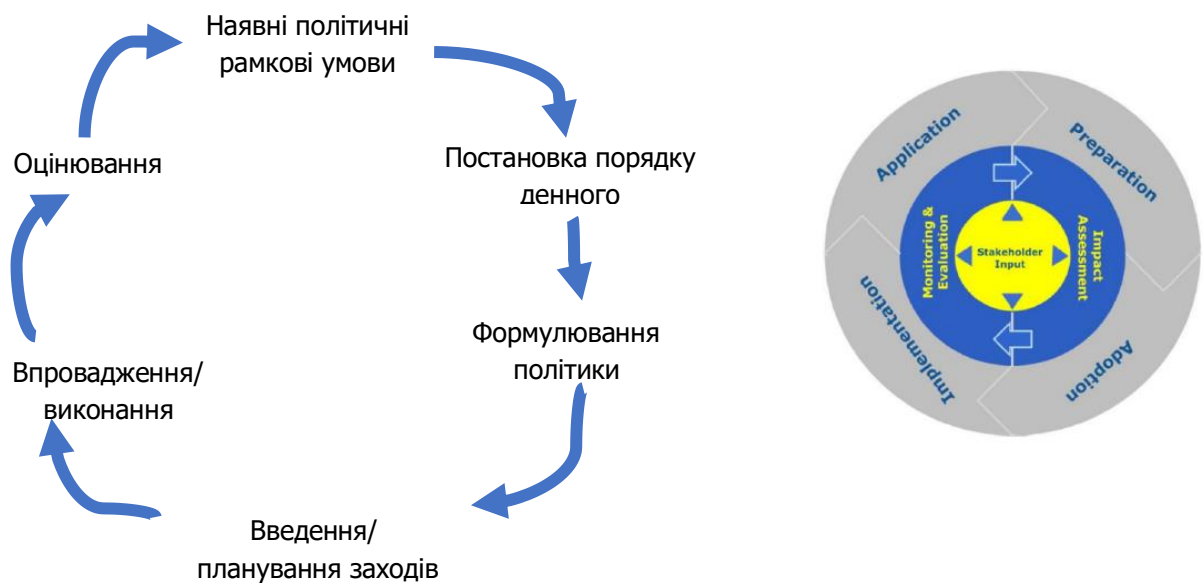
Існуючі політичні та економічні рамкові умови

Будь-яка розробка національних цілей та завдань або програм повинна бути включена у вимір міжнародної аграрної політики. Україна зокрема з 2008 р. - член Світової організації торгівлі (СОТ), з 1993 р. - Світової організації охорони здоров'я тварин (ОІЕ) та бере участь у комісії Кодексу Аліментаріус. Ці міжнародні зобов'язання є обов'язковими рамками для національного законодавства. Крім того, згідно з Угодою про стабілізацію та асоціацію (SAA), Україна взяла на себе зобов'язання

узгодити низку юридичних текстів з вимогами ЄС. Нарешті, конституційні рамки обмежують можливості для розробки певних програм. Завдання можуть бути покладені на регіональні чи місцеві адміністративні одиниці, лише якщо вони також мають необхідні права на здійснення заходів та можливість фінансування понесених витрат. Процес децентралізації, який розпочався в Україні в 2014 році, також відкриває нові варіанти вирішення, зокрема щодо того, хто відповідає за певні заходи.

Політична та економічна наукова література неодноразово підтверджувала гіпотезу про те, що суб'єкти, котрі отримують найбільшу користь від існуючої політики, докладають великих зусиль для збереження існуючого стану (De Gorter and Swinnen, 2002). Таким чином, нинішня аграрна структура безпосередньо впливає на процес встановлення порядку денного (Agenda setting). Що стосується української аграрної політики, це означає, що сільськогосподарські підприємства у формі юридичних осіб, приватних власників або бенефіціарів приватизації земель є важливими суб'єктами, але вони, ймовірно, будуть різним чином залучені до агрополітичної дискусії (встановлення порядку денного). На додаток до дійових осіб, цей процес обговорення визначається наявними або сприйнятими проблемами (Issues). При цьому норми та цінності задіяних акторів тут відіграють центральну роль. Прикладами можуть слугувати зростаюче значення охорони навколишнього середовища, клімату та природи або добробуту тварин у аграрній політиці з 1980-х років (Vaisakova und Herzfeld, 2016). Гріп (Greer 2005) узагальнює різні соціологічні концепції сільського господарства та сільських регіонів, а також їхній розподіл у різних країнах ЄС та показує, як ці дискусії вплинули на розвиток аграрної політики.

Малюнок 2: Цикли розвитку аграрної політики



Джерело: Власна презентація на основі GREER (2005); LISTORTI, et al. (2020), S. 4

Формулювання політики та планування заходів

Коротше кажучи, обговорення політичних цілей та інструментів призводить до нової політики, яка формується, обговорюється та вирішується відповідними органами Уряду та Парламенту. Вибрані інструменти аграрної політики ідеально поєднуються у комбінації засобів та цілей. Правова конструкція та практична реалізація заходів ґрунтуються на адміністративному регулюванні. У випадку з Україною також можливо, що центральний уряд, області чи місцеве самоврядування (ОТГ), або три рівні, можуть виконувати різні функції під час впровадження та виконання. У той же час, однак, це може також вимагати посилення спроможності регіональних та місцевих адміністративних одиниць під час здійснення своїх нових повноважень в рамках нарощування потенціалу або для кращого оснащення відповідальних підрозділів з точки зору персоналу та матеріалів. Тобто впровадження завжди повинно враховувати компетенцію та можливості адміністративних органів, відповідальних за застосування та виконання.

У теорії економічної політики вибір інструментів підкреслює «принцип найменших обмежень» (Berg, et al., 2003). Отже, дії держави повинні базуватися на принципах та методах, що відповідають цілям та нормам, щоб досягти найвищого можливого рівня прийнятності серед «регульованих суб'єктів». Адміністративні аспекти особливо важливі в умовах, коли поширена неформальна економічна діяльність, підкуп або координація через мережі. Прозорі та зрозумілі адміністративні процеси мо-

жуть забезпечити важливі імпульси для боротьби з корупцією, як показують приклади з інших країн регіону (наприклад, Грузії) (World Bank, 2012).

На додаток до мети приведення доходів у сільському господарстві до загального рівня заробітної плати, багато інструментів аграрної політики в ЄС служать для організації ринкових операцій і вимагають розподілу прав власності, наприклад, на квоти або вимоги щодо виплат. Часто розділити ці виміри буває дуже важко (Rieger, 2005). З цим тісно пов'язані ефекти (пере) розподілу, що вимагають залучення багатьох інструментів аграрної політики. Такі ефекти слід враховувати при плануванні заходів, навіть якщо їхня кількісна оцінка заздалегідь часто є складною.

Оцінювання

Як вже було показано вище, для оцінки того, чи будуть досягнуті заплановані цілі, чи необхідне коригування інструменту, важливою є *ex post* оцінка інструментів. Зміни в макроекономічних рамкових умовах можуть також спричинити необхідність коригування заходів. Навряд чи можливо кількісно оцінити вплив наукової критики САП або оцінок EuRH. Але постійне посилення на неадекватно визначені цілі, неефективні політичні інструменти або сильні негативні побічні ефекти, безумовно, сприяли у багатьох випадках змінам або скасуванню таких інструментів, як, наприклад, квоти на виробництво молока.

5 МЕТОДИЧНІ ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО РОЗРОБКИ ДОВГОСТРОКОВОГО БАЧЕННЯ РОЗВИТКУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ ТА СІЛЬСЬКОЇ МІСЦЕВОСТІ В УКРАЇНІ (VLU)

Участь через залучення груп зацікавлених осіб або громадськості в принципі можлива майже на всіх етапах розробки політики, але на описаних вище фазах буде приймати різні форми. Особливо на етапі встановлення порядку денного, представники різних груп інтересів завжди будуть брати участь за власною ініціативою. З точки зору збалансованої участі, було б важливо запросити до цих процесів менш активних представників та вимагати/наголошувати на їхній участі. У той же час слід запобігати залученню зацікавлених сторін вище середнього, які побоюються втрати приватної вигоди або гарантованих державою конкурентних переваг.

В умовах парламентської демократії законодавство має прийматися відповідними обраними особами, що приймають політичні рішення (тобто Парламентом). У впровадженні та будь-якій специфічній необхідній процедурі, яка все ще може знадобитися, участь фермерів або адміністративних працівників у чітко визначеному та прозорому процесі також може збільшити сприйняття прийнятого рішення. Однак вирішальним є те, щоб різні підходи до виконання законів в регіонах не призводило до викривлення конкуренції та негативних наслідків для певних областей.

Використання партиципативних елементів та підходів за останні кілька десятиліть зростає у значенні та популярності. Розвиток, заснований на громаді, визначення цілей розвитку та стратегій вирішення проблем місцевими громадами, або парти-

ципативне формування бюджету, основне рішення щодо розподілу державних фінансів – це два приклади, які використовуються в багатьох контекстах. Тому зараз існують різні методичні рекомендації. Прикладом є Avila та ін. (2005) із прикладами сільського господарства та розвитку сільських територій в Гондурасі, Малі та на Філіппінах. У той же час, методи настільки всеохоплюючі, і їхня придатність для залучення на різних етапах політичного циклу є дуже неоднорідною. Тож у даному викладені ці методи не доцільно більш детального розглядами. Для ознайомлення з детальною презентацією, будь ласка, зверніться до Kersting (2008).

Послідовність кроків для розробки довгострокової агрополітичної концепції (бачення)

Оскільки дуже загальні цілі можна прийняти порівняно швидко з широким схваленням, але інструменти, спрямовані на їхнє досягнення, можуть бути організовані дуже по-різному, цілі та інструменти повинні розглядатися в процесі. Далі викладається можлива основна процедура та виникають питання для подальшого формулювання:

- **Етап 1:** На першому етапі на національному рівні повинно відбуватися виявлення, обов'язково науково підтвержене, відмови ринку (наприклад, негативні та позитивні зовнішні ефекти сільського господарства, ринкова влада на вищих та нижчих рівнях в сільському господарстві та харчовій промисловості). Але на цьому етапі слід також вивчити важливість суспільних благ для аграрного сектору. Конфлікти цілей неминучі. Сільське господарство впливає на зміну клімату, викидаючи вуглекислий газ, метан та інші гази, але в той же час відіграє важливу роль у зв'язуванні вуглецю в рослинах та ґрунті (утворення гумусу). Слід дотримуватися системного підходу, тобто не можна виокремлювати законодавство про сільськогосподарські землі, а всі економічні та соціальні проблеми слід враховувати в контексті розвитку сільських територій.

У той же час слід провести політичну дискусію щодо необхідності галузевої політики в аграрному секторі та сільській місцевості для врегулювання ринкових провалів/ відмови ринку. Так питання конкурентного законодавства однакові для всіх секторів економіки, а екологічні стандарти повинні застосовуватися усіма галузями однаково.

- **Етап 2:** На другому етапі може відбуватися обговорення суспільних цілей, які безпосередньо не спричинені відмовою ринку. Для цього було б можливим виявлення та широке обговорення бажаних суспільних умов, таких як певний розподіл земельної власності чи критерії добробуту тварин. На цьому етапі також дуже ймовірні суперечливі цілі. У цих випадках процедури уточнення пріоритетів та прийняття рішень повинні бути уточнені та повідомлені заздалегідь. Визначення суспільних цілей може відбуватися на різних рівнях. Питання щодо добробуту тварин або стандартів охорони нав-

колишнього середовища безпосередньо впливають на конкурентоспроможність підприємств і повинні регулюватися уніфіковано на національному рівні. Захист певних ландшафтів створює локальні ефекти, і тому краще має вирішуватися на регіональному (обласному) або місцевому (ОТГ) рівнях.

- **Етап 3:** Розробка, наскільки це можливо, чітких та функціональних цілей може відбуватися на третьому етапі. Прикладами є скорочення викидів, що впливають на зміни клімату, від сільського господарства на певний відсоток, зменшення використання антибіотиків у тваринництві на xx%; доступність шкіл та медичних закладів у сільській місцевості максимум протягом xx хвилин їзди або в межах певного радіусу, зменшення (абсолютної!) бідності у сільській місцевості. Досвід САП показує, що лише незрозуміло визначені цільові показники щодо доходу є важкими або їх взагалі неможливо досягти. Ці задані цілі також повинні базуватися на місцевих потребах. Отже, регіонально по-різному розроблені цілі також можна опрацьовувати у сенсі субсидіарного підходу. Наприклад, дуже малонаселені регіони за певних обставин оцінять інші цілі як реалістичні, ніж густонаселені регіони поблизу міських центрів. Тобто цілі із значним місцевим впливом слід встановлювати на рівні ОТГ. Навпаки, цілі з високою часткою надрегіональних наслідків (наприклад, кліматичні цілі, безпека харчових продуктів) повинні визначатися на національному рівні.
- **Етап 4:** Після широкої дискусії для підвищення рівня сприйняття, необхідно прийняти рішення щодо довгострокової політичної концепції (бачення) особами, що приймають політичні рішення. Для цілей, що мають національне значення - Верховною Радою, для більш регіоналізованих цілей, як правило, компетентними органами будуть регіональні або місцеві органи влади.
- **Етап 5:** Засновуючись на передбачених цілях, інструменти повинні розроблятися на п'ятому етапі. В принципі, різні інструменти можуть служити для досягнення однієї і тієї ж самої цілі. Попередня оцінка витрат і користі (оцінка впливу на політику), яка впроваджується в ЄС протягом декількох років, пропонує все більший досвід використання певних методів, які також можуть за необхідності бути використані в Україні. Науково обґрунтовані методи можуть підвищити прозорість оцінки інструментів. На цьому етапі також можна подумати про організацію обговорення організації з відмінностями в регіонах або можливого запровадження більшої гнучкості. Тут різні наукові установи, такі як Академія аграрних наук, університети чи інші інститути будуть покликані розробляти та надавати свої експертні висновки.

У той же час, делегування завдань певним акторам також вимагає їхнього адекватного забезпечення ресурсами. Наприклад, регіональні та місцеві адміністрації також повинні отримати необхідні фінансові ресурси та правові рамки для розробки, впровадження та використання відповідних інструментів.

- Етап 6: Навіть після прийняття політичної концепції супровідна оцінка досягнення цілей повинна регулярно вивчати поєднання певних цілей та засобів та коригувати інструменти, якщо це необхідно. Це завдання могли б також взяти на себе різні наукові установи. Премія на конкурсних засадах за оціночні дослідження створила б стимул для методичної підготовки. Подальші наслідки послідовної оцінки інструментів аграрної політики очікуються в сфері офіційної статистики, оскільки потреби та очікування користувачів зростатимуть.

6 ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Досвід САП показує, що головним викликом є не стільки формулювання загальних довгострокових цілей. Тут відносно швидко знайдеться політична більшість. Навпаки, аграрний уряд та особи, що приймають рішення, неодноразово закликаються до досягнення загальних цілей за допомогою конкретних інструментів. Важливим є визначення підцілей, які можуть бути підкріплені якісно або кількісно встановленими змінними для вимірювання досягнення цілей.

До суті демократії належить те, що особи, які приймають політичні рішення, також несуть відповідальність за свої дії. Партиципативні процеси часто ініціюються з метою залучення найрізноманітніших зацікавлених осіб до розробки цілей і, таким чином, збільшення підтримки відповідних політичних заходів. Однак існує також ризик того, що такі процеси використовуються для уникнення власного позиціонування або для передачі відповідальності за прийняті рішення іншим. Типовим прикладом в ЄС є посилання на Європейську комісію, хоча політика (спільна) визначалася урядами держав-членів. Крім того, існує ризик того, що ці процеси будуть в основному використовуватися зацікавленими сторонами, які хочуть запобігти потенційним збиткам, наприклад через втрату привілеїв чи економічну ренту. Тут, перш за все, слід згадати групи професійних інтересів представників аграрного сектору, що, наприклад, протягом тривалого часу впливали на реформування законодавства про добрива в Німеччині на свою користь. Уряд і Парламент навіть прийняли штрафні санкції для Німеччини з боку Єврокомісії. У той же час слід забезпечити, щоб занепокоєння менш впливових, але соціально значущих груп, у партиципативному процесі заслуховувалися, а також враховувалися у процесі прийняття рішень.

За змістом можна подумати про наступні цілі:

- сприятливе для клімату сільське господарство, викиди парникових газів якого зменшено, а воно саме сприяє секвестрації вуглецю;
- сприяння підвищенню продуктивності та структурним змінам шляхом рівного доступу до ринків факторів виробництва та збуту продукції, а також до комунікаційних послуг;

- рамкові умови, що визначають однакові умови конкуренції для всіх форм підприємств;
- покращення умов життя у сільській місцевості за рахунок зменшення абсолютної бідності та доступу до інфраструктурних об'єктів, таких як школи, медичні заклади та інші заклади загального забезпечення.

Процес визначення цілі повинен керуватися наступними принципами:

- доказованості
- прозорості
- партиципативності та
- операціоналізації.

7 ЛІТЕРАТУРА

- ANDERSON, K., G. C. RAUSSER UND J. F. M. SWINNEN (2013): Political Economy of Public Policies: Insights from Distortions to Agricultural and Food Markets. In: Journal of Economic Literature 51 (2): 423-477.
- ARL (2020): Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK). Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, <https://www.arl-net.de/de/lexica/de/europ%C3%A4isches-raumentwicklungskonzept-eurek>.
- AVILA, M., F. DEVE UND P. MUNDY (2005): Participatory Policy Development for Sustainable Agriculture and Rural Development: Guidelines from Sustainable Agriculture and Rural Development - Farming Systems Evolution Project. In: www.fao.org/3/ak483e.pdf.
- BAISAKOVA, N. UND T. HERZFELD (2016): Aspekte der Agrarpolitik 2015. In: German Journal of Agricultural Economics 65 (Supplement): 1-8.
- BERG, H., D. CASSEL UND K.-H. HARTWIG (2003): Theorie der Wirtschaftspolitik. In: Bender, D., et al. (Hrsg.): Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik. Verlag Franz Vahlen, München: 171-295.
- BML (1985): Agrarbericht, Bundesministerium für Landwirtschaft, Bonn.
- BML (1995): Agrarbericht, Bundesministerium für Landwirtschaft, Bonn.
- CUNHA, A. UND A. SWINBANK (2011): An Inside View of the CAP Reform Process: Explaining the MacSharry, Agenda 2000, and Fischler Reforms. Oxford University Press,
- DAUGBJERG, C. UND P. H. FEINDT (2017): Post-exceptionalism in Public Policy: Transforming Food and Agricultural Policy. In: Journal of European Public Policy 24 (11): 1565-1584.
- DE GORTER, H. UND J. F. M. SWINNEN (2002): Political Economy of Agricultural Policy. In: Gardner, B. und G. C. Rausser (Hrsg.): Handbook of Agricultural Economics. Elsevier BV, Amsterdam: 1893-1943.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (1975): Drucksache 7/1650.
- DVS (2020): Die LEADER-Methode: Aus der Region – für die Region. Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, <https://eler-redaktion.ble.de/index.php?id=744>.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2020a): Annex 2 of the Commission Implementing Decision on the Financing of the Annual Action Programme, part 1, in favour of Ukraine for 2020 to be financed under the general budget of the Union - Action Document for EU support to agriculture and small farm development in Ukraine. In: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/ukraine_en.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2020b): Farm to Fork Strategy: For a fair, healthy and environmentally-friendly food system. https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf.

- EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF (2010): Umsetzung des Leader-Konzepts zur Entwicklung des ländlichen Raums. Sonderbericht Nr. 5 In:
- EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF (2015): Die Kosteneffizienz von EU-Beihilfen zur Entwicklung des ländlichen Raums für nichtproduktive Investitionen in der Landwirtschaft. Sonderbericht Nr. 20 Europäische Union. In: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_20/SR15_20_AGRINVEST_DE.pdf.
- EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF (2016): Stützung der Einkommen von Landwirten: Ist das Leistungsmessungssystem der Kommission gut konzipiert und basiert es auf soliden Daten? Sonderbericht Nr. 01 Europäische Union. In: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_01/SR_FARMERS_DE.pdf.
- EUROPEAN COMMISSION (2010): The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future. Communication from the Commission of 18 November 2010 [COM(2010)672] In: <https://europeanlaw.lawlegal.eu/the-cap-towards-2020/>.
- EUROPEAN COMMISSION (2015): Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020. In:
- FURMANKIEWICZ, M. UND K. JANC (2011): Partnership Governance in the New EU Member States: The Impact of Place-based Intervention on the Social and Economic Activity of Local Communities in Poland.
- GRABSKI-KIERON, U. (2016): Politik im und für den ländlichen Raum. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 46-47 23-28.
- GREER, A. (2005): Agricultural Policy in Europe. Manchester University Press Manchester/ New York.
- HEINEMANN, F. (2017): The Common Agricultural Policy and the Next EU Budget: The Case for Co-Financing the CAP. Reflection Paper No. 1 Bertelsmann Stiftung. In:
- HENRICHSMEYER, W. UND H. P. WITZKE (1994): Agrarpolitik. Stuttgart.
- HOFREITHER, M. F. (2007): The "Treaties of Rome" and the Development of the Common Agricultural Policy. Discussion Paper DP-23-2007. Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung. In:
- JANN, W. UND K. WEGRICH (2014): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle. In: Schubert, K. und N. C. Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. De Gruyter Oldenbourg, München: 97-132.
- KERSTING, N. (2008): Politische Beteiligung: Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- KIBLE-KAUP, A. (1996): Strukturelle Leitbilder der Agrarpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Eine ökonomische Analyse strukturpolitischer Ziele und agrarpolitischer Maßnahmen. Peter Lang, Frankfurt/M.
- KIRSCHKE, D., A. HÄGER UND S. NOLEPPA (2014): Ex-ante-Evaluierung für das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Sachsen-Anhalt 2014-2020 im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung für das EFRE-OP, das ESF-OP und das EPLR in Sachsen-Anhalt 2014-2020. In: <https://europa.sachsen->

anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/StK/Europa/ESI-Fonds-Neu_2017/Dokumente/ELER/EPLR/Annex_3_Ex-ante-Bewertung_EPLR_ST_2014-2020.pdf.

- KMU, 14.08.2020; <https://www.kmu.gov.ua/en/news/kabinet-ministriv-uhvaliv-derzhavnu-strategiyu-regionalnogo-rozvitku-na-2021-2027-roki>.
- KORINETZ, R. (2020): Arbeitsgruppe für ländliche Entwicklung: Gründungskonzept und weitere Aktivitäten. Agrarpolitischer Bericht 03/2020 Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog. In:
- KÜPPER, P. (2020): Was sind eigentlich ländliche Räume? In: Informationen zur politischen Bildung 343 4-7.
- LISTORTI, G., E. BASYTE-FERRARI, S. ACS UND P. SMITS (2020): Towards an Evidence-Based and Integrated Policy Cycle in the EU: A Review of the Debate on the Better Regulation Agenda. In: Journal of Common Market Studies in press
- MAPF (2015): Single and Comprehensive Strategy and Action Plan for Agriculture and Rural Development in Ukraine for 2015-2020. Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine, extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ukr169405.pdf.
- MDETA (2020): У Мінекономіки презентували концепцію держпідтримки АПК на 2021-2023 роки. Ministry for Development of Economy, Trade and Agriculture of Ukraine. <https://agro.me.gov.ua/ua/news/u-minekonomiki-prezentuvali-koncepciyu-derzhpidtrimki-apk-na-2021-2023-roki>.
- MLUK BRANDENBURG (2020): Agrarstrukturelles Leitbild als Grundlage für ein neues Bodenmarktrecht in Brandenburg. (März 2020). Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz, Potsdam. In: <https://mluk.brandenburg.de/mluk/de/ueber-uns/agrar-und-umweltpolitik/agrarstrukturelles-leitbild/>.
- MULE SACHSEN-ANHALT (2018): Leitbild "Landwirtschaft 2030 Sachsen-Anhalt". In:
- NANZ, P. UND M. FRITSCHKE (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn.
- PRAGER, K. UND U. J. NAGEL (2008): Participatory Decision Making on Agri-environmental Programmes: A Case Study from Sachsen-Anhalt (Germany). In: Land Use Policy 25 (1): 106-115.
- RIEGER, E. (2005): Agricultural Policy: Constrained Reforms. In: Wallace, H., et al. (Hrsg.): Policy-Making in the European Union. Oxford University Press, Oxford: 161-190.
- SACHSEN-ANHALT (2020): Germany - Rural Development Programme (Regional) - Saxony-Anhalt. In: https://europa.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/StK/Europa/ESI-Fonds-Neu_2017/Dokumente/ELER/EPLR/Programme_2014DE06RDRP020_7_2_de.pdf.
- SWINNEN, J. F. M. (2015): The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm. Rowman and Littlefield International, Brussels/ London.

VERKHOVNA RADA (2004): Про державну підтримку сільського господарства України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 49, ст.527). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1877-15#Text>.

WORLD BANK (2012): Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia's Reforms. Washington D.C.