За рубежом

УДК 338.43.027.4

РЕНАТА ЯНБЫХ

МЕРЫ ПОДДЕРЖКИ СЕЛЬСКОГО РАЗВИТИЯ: ВОЗВРАЩАЯСЬ К ОПЫТУ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Резюме. Анализируя опыт ЕС в развитии сельского хозяйства и сельских территорий, автор предлагает продолжить политику поддержки устойчивого развития сельских территорий в России, в т.ч. структурную перестройку сельского хозяйства и диверсификацию экономики сельских районов, сохранить принцип софинансирования аграрных бюджетов, увеличить ассигнования на сельское развитие, что соответствует всем нормам ВТО, является новым, прогрессивным общемировым трендом.

Ключевые слова: устойчивое сельское развитие, опыт стран Европейского Союза.

Не первый год идёт дискуссия о том, какими должны быть основные направления поддержки сельского развития в нашей стране. С этой точки зрения опыт Европейского Союза может быть весьма интересным.

Аграрный бюджет Европейского Союза с 2000 года разделён на два так называемых уровня, дословно «столпа» (англ. - Pillars). Уровень I предназначается для предоставления рыночной поддержки и прямых выплат, которые в своё время заменили ценовую поддержку. Уровень II отвечает за финансирование структурных изменений и сельского развития, т.е. за «сопровождающие рынок» меры. Таким образом, рыночная поддержка, поддержка доходов фермеров и сельское развитие – три основных направления бюджетного финансирования. Первые 2 направления финансируются из общего аграрного бюджета, третье – сельское развитие, - на принципах софинансирования из общего и национальных бюджетов. Уровень II создан на условиях софинансирования странами-членами ЕС и центральным бюджетом для устойчивой поддержки сельской местности, включая агроэкологические мероприятия, выплаты территориям с неблагоприятными условиями развития и поддержки инвестиций. Для финансирования Уровня II был создан Европейский аграрный фонд сельского развития (European Agricultural Fund for Rural Development - EAFRD). Общий бюджет ЕС на сельское хозяйство и сельское развитие (шифр 05) к 2012 году достиг 57 млрд.евро (73 млрд.долларов США), из которого 6% составляли поддержка рыночных цен, 71% - выплаты на мероприятия Уровня I, 23% - Уровня II [1].

Для новых стран-членов ЕС в течение десятилетнего периода после присоединения разрешается финансирование национальных дополнительных мер (National Tops Ups) за счет прямых выплат.

Мероприятия по сельскому развитию в программный период 2007-2013гг. фокусируются на трех основных «тематических» направлениях:

- повышение конкурентоспособности сельского и лесного хозяйства;
- улучшение экологии и защита окружающей среды;
- обеспечение занятости и повышение качества жизни в сельской местности, в том числе через диверсификацию экономики.

Меры поддержки Уровня II направлены на стимулирование конкурентоспособность ферм (через их структурное изменение), природоохранные мероприятия, развитие сельских территорий и диверсификацию доходов. Среди совсем новых мероприятий – структурная перестройка виноделия и «диагностика» аграрной политики (CAP

Health Check). Основными бенефициарами политики являются фермеры, сельские жители, территории в зависимости от меры. За последний программный период (2007-2013гг.) расходы на мероприятия Уровня II из Европейского аграрного фонда сельского развития (European Agricultural Fund for Rural Development - EAFRD) составили 96 млрд.евро. Из них 34% пошли на поддержку конкурентоспособности агропродовольственной системы, 44% - на местные инициативы и агроэкологию, и 13% - на диверсификацию доходов и повышение стандартов жизни сельского населения. Программа ЛИДЕР+ получила 6% всех средств EAFRD.

1. Распределение фонда EAFRD по направлениям и странам ЕС, 2009, %

	Axis I	Axis II	Axis III	Axis IV	Техническая помощь	Axis VI	Всего
Бельгия	43,7	40,7	9,1	4,7	1,9	0,0	100,0
Болгария	36,8	24,1	27,5	2,3	3,7	5,5	100,0
Чехия	22,5	54,4	17,0	5,7	0,5	0,0	100,0
Дания	23,1	55,5	6,6	10,7	4,0	0,0	100,0
Германия	27,2	43,0	22,5	5,9	1,3	0,0	100,0
Эстония	36,5	37,0	13,1	9,5	3,9	0,0	100,0
Греция	9,7	80,2	0,5	9,4	0,1	0,0	100,0
Испания	41,0	36,6	14,7	5,7	2,0	0,0	100,0
Франция	43,9	40,7	3,7	10,6	1,2	0,0	100,0
Ирландия	32,4	56,0	6,2	4,6	0,8	0,0	100,0
Италия	37,3	42,8	9,3	7,8	2,8	0,0	100,0
Кипр	42,7	43,6	9,3	2,6	1,8	0,0	100,0
Латвия	38,1	38,6	16,8	2,5	3,9	0,0	100,0
Литва	41,5	37,4	11,0	6,2	3,9	0,0	100,0
Люксембург	32,1	55,8	6,5	5,6	0,0	0,0	100,0
Венгрия	44,0	33,8	12,8	5,4	3,9	0,0	100,0
Мальта	34,4	25,8	31,9	4,0	3,9	0,0	100,0
Нидерланды	34,0	30,9	26,4	8,2	0,5	0,0	100,0
Австрия	13,4	72,5	6,9	5,3	1,9	0,0	100,0
Польша	42,0	32,1	19,7	4,7	1,5	0,0	100,0
Португалия	45,9	40,4	1,1	9,8	2,8	0,0	100,0
Румыния	39,6	23,5	24,7	2,3	3,7	6,2	100,0
Словения	33,1	51,8	11,2	2,9	1,0	0,0	100,0
Словакия	31,6	50,4	12,7	3,1	2,1	0,0	100,0
Финляндия	11,5	72,0	10,5	5,2	0,9	0,0	100,0
Швеция	17,1	64,7	9,7	5,4	3,0	0,0	100,0
Великобритания	12,2	72,3	8,6	6,7	0,1	0,0	100,0
В среднем по ЕС	33,6	44,5	13,3	5,9	2,0	0,7	100,0

Источник: The CAP in the EU Budget: new objectives and financial principles for the review of the agricultural budget after 2013. European Parliament: Directorate for Internal Policies: Agriculture and Rural Development. Brussels. 2011.

Финансирование сельского развития осуществляется по 6 направлениям (табл. 1):

Axis I: Поддержка конкурентоспособности агропродовольственных систем, гранты начинающим фермерам, программы раннего выхода на пенсию, профессиональный тренинг во время отпуска, помощь в восстановлении в результате природных катаклизмов.

Axis II: Инициативы, гранты и выплаты на агроэкологию и ветеринарию, защиту биоразнообразия и поддержку неблагоприятных территорий, выплаты на посадку леса и поддержку непроизводственных инвестиций.

Axis III: Программы диверсификации доходов за счёт несельскохозяйственного бизнеса, поддержка микропредприятий, сельской инфраструктуры, туризма и сохранения культурного наследия, повышение качества жизни в сельских районах.

Axis IV: Гранты в рамках программы LEADER на поддержку многосекторальных инициатив и местных сообществ;

Axis V: Техническая помощь новым членам ЕС и ассоциированным странам.

Axis VI: Целевые перечисления в бюджет Болгарии и Румынии.

Меры в рамках Axis I и Axis II направлены только на поддержку фермеров и лесного хозяйства, тогда как остальные идут на развитие сельских районов в более широком смысле. Для того чтобы претендовать на общий бюджет, страна-участница должна принять у себя Программу сельского развития (Rural Development Programmes) и указать, в какой пропорции будут распределены средства по направлениям из национального и общего бюджета. Среди наиболее финансируемых мероприятий - модернизация ферм, добавление стоимости сельскохозяйственной и лесной продукции, продуктам (переработка и т.п.), улучшение и развитие агропродовольственной инфраструктуры, кооперация в области развития новых продуктов, процессов и технологий, поддержка фермеров, участвующих в схемах повышения качества продукции, выплаты фермерам на неблагоприятных территориях, агроэкологические выплаты, выплаты на улучшение содержания животных, диверсификация экономики в несельскохозяйственной сфере, сохранение и забота о культурно-историческом и ландшафтном наследии деревень и т.п.

Здесь начинают проявляться различия между странами: если в Италии софинансирование из национального бюджета составляют 66% общих средств, то в Греции – менее 40% (в среднем по ЕС мероприятия по сельскому развитию финансируются на 43% из общего и на 57% - из национальных бюджетов) [2]. Больше всего собственных средств вкладывает Испания (71%). Следует заметить, что существует также обязательная доля финансирования из местных источников. В случае невыполнения населением и фермерами своих обязательств автоматически сокращаются ассигнования из национальных и общего бюджета.

Есть различия и в пропорциях ассигнований, выделяемых на классическую поддержку сельского хозяйства (прямые выплаты фермерам и т.п., уровень I), и устойчивое развитие сельских территорий. В таблице 2 хорошо видны различия в поддержке аграрного сектора по странам: так, в Дании, Германии, Франции, Бельгии и Нидерландах на прямую поддержку в расчёте на одну ферму выделяется в 30 раз больше, чем в Болгарии, Румынии, Польше, и в 5 раз больше, чем в среднем по ЕС. Почти во всех странах - новых членах ЕС на сельское развитие выделяется больше, чем на рыночные меры и прямую несвязанную поддержку ферм (табл.2). Например, в Чехии ассигнования на 1 ферму из EAFRD составляют 72,2 тыс.евро, а из EAGF – 12,9 тыс.евро, т.е. почти в 6 раз меньше. В Дании, напротив, каждая ферма получает в 2,5 раза меньше ассигнований на реализацию проектов по сельскому развитию в сравнении с прямыми выплатами. Однако старые члены ЕС постепенно увеличивают фонды на программы сельского развития (в среднем на 6-10% за последние 5 лет). Страны с традиционно важной ролью сельского хозяйства в экономике ЕС - Франция, Дания и Нидерланды, - проводят политику «перебрасывания» фондов из первого во второй уровень особенно массированно (такой перевод носит название модуляция).

Разница в политике между ЕС-15 и новыми членами связана не только с тем, что в бывших социалистических странах агроэкологии и диверсификации сельской экономики в предыдущие годы не уделялось должного внимания, а значит, им было необходимо восполнить этот пробел. В целом фермы в странах - новых членах ЕС нуждаются в ускоренной модернизации, тогда как в старых европейских государствах этот процесс давно идёт.

Есть и общие по всем странам мероприятия, которые финансируются преимущественно из общего бюджета ЕС. Так, в 2009г. был выделен 1 млрд.евро на установку, расширение и апгрейд сетей Интернет в сельских районах.

В 2010 году был опубликован документ “The CAP toward 2020” (Европейская аграрная политика до 2020г.), где сформулированы новые цели ЕАП, обсуждаются будущие сценарии развития аграрной политики Европы и принципы их финансирования. Одно остаётся неизменным: аграрный бюджет не должен снижаться менее 1% ВВП. Также общепринятой является точка зрения о необходимости снижения бюджета из первой части (EAGF) – от 5 до 20%, и его трансфер на мероприятия по сельскому развитию, экологии и диверсификации (EAFRD).

2. Ассигнования на поддержку рынка и сельское развитие из агарного бюджета по странам ЕС

	Из EAGF, млн.евро	%	Из EAFRD, млн.евро	%	Число ферм, тыс.	В среднем на 1 ферму из EAGF, тыс.евро	В среднем на 1 ферму из EAFRD, тыс.евро
Бельгия	717,2	1,7	418,6	0,5	48	14,9	8,7
Болгария	225,7	0,5	2609,1	2,7	493	0,5	5,3
Чехия	502,2	1,2	2815,5	3	39	12,9	72,2
Дания	1038,9	2,4	444,7	0,6	45	23,1	9,9
Германия	5715,3	13,2	8130,2	9,4	371	15,4	21,9
Эстония	54,7	0,1	714,7	0,8	23	2,4	31,1
Греция	2594,5	6	2339,9	2,6	860	3,0	2,7
Испания	5986,3	13,8	3707,3	4,1	1044	5,7	3,6
Франция	8920,1	20,5	7213,9	8,4	527	16,9	13,7
Ирландия	1336,3	3,1	6442	7,9	128	10,4	50,3
Италия	4930	11,4	8292	9,3	1679	2,9	4,9
Кипр	38,8	0,1	162,5	0,2	40	1,0	4,1
Латвия	80,8	0,2	1041,1	1,1	108	0,7	9,6
Литва	218	0,5	1743,4	1,8	230	0,9	7,6
Люксембург	35,5	0,1	90	0,1	2	17,8	45,0
Венгрия	758	1,7	3805,8	4	626	1,2	6,1
Мальта	3,6	0	76,6	0,1	1	3,6	76,6
Нидерланды	1077,3	2,5	486,5	0,6	77	14,0	6,3
Австрия	747	1,7	3911,5	4,2	165	4,5	23,7
Польша	1749,7	4	13230	13,9	2391	0,7	5,5
Португалия	722,6	1,7	3929,3	4,2	275	2,6	14,3
Румыния	596,3	1,4	8022,5	8,4	3931	0,2	2,0
Словения	77,1	0,2	900,3	1	75	1,0	12,0
Словакия	220,4	0,5	1969,4	2,1	69	3,2	28,5
Финляндия	574,6	1,3	2087,4	2,2	68	8,5	30,7
Швеция	751,9	1,7	1825,7	2	73	10,3	25,0
Великобритания	3333,9	7,7	4598,7	4,8	300	11,1	15,3
Программы ЕС	416,2	1					
Всего	43423,4	100	91008,6	100	13700	3,2	6,6

Источник: The CAP in the EU Budget: new objectives and financial principles for the review of the agricultural budget after 2013. European Parliament: Directorate for Internal Policies: Agriculture and Rural Development. Brussels. 2011. Расчеты на 1 ферму произведены автором.

Новые цели ЕАП были переформулированы следующим образом:

1. Стабильное производство продовольствия (обеспечение и сглаживание фермерских доходов; увеличение конкурентоспособности аграрного сектора и закрепление его доли в продовольственной цепочке; поддержка территорий с неблагоприятными условиями производства).

2. Устойчивое управление природными ресурсами и изменением климата (гарантия устойчивого производства в изменяющихся климатических условиях; более быстрый «зелёный» роста через инновации; производство экологически чистой продукции).

3. Сбалансированное территориальное развитие (поддержка сельской занятости и несельскохозяйственной деятельности, структурных изменений сельской экономики через диверсификацию).

Наибольшие дебаты вызвал вопрос о софинансировании мероприятий странами-членами ЕС. Дело в том, что в настоящее время софинансируются только некоторые мероприятия по сельскому развитию, в частности, программа LEADER+. Мероприятия по регулированию рынков и прямые выплаты фермерам не софинансировались никогда. Теперь, при переводе значительной части средств из Уровня I в Уровень II (так называемая модуляция), соответственно увеличится доля софинансирования из национальных бюджетов. Кроме того, обсуждается необходимость распространения принципов софинансирования на все мероприятия, финансируемые как из EAFRD, так и из EAGF. Самым большим противником идеи софинансирования выступает Франция, которая считает, что это приведёт к «денационализации» аграрного бюджета и разрушит единую аграрную политику, а также приостановит процесс перевода всех прямых выплат фермерам в «несвязанные».

Однако все принятые меры уже позволили увеличить финансирование на сельское развитие с 5% в конце 80-х годов до 20% в 2008г., и с продолжением модуляции эта доля будет только увеличиваться.

Что из вышеперечисленного опыта может пригодиться в России? Во-первых, одним из приоритетных направлений финансирования должна стать структурная перестройка сельского хозяйства и диверсификация экономики сельских районов. Во-вторых, не стоит уходить от принципа софинансирования аграрных бюджетов из федерального и региональных бюджетов, как это предлагают некоторые специалисты [3], ссылаясь как раз на опыт Европейского Союза. Последние тенденции поддержки устойчивого сельского развития в странах ЕС состоят как раз в том, чтобы полностью отказаться от финансирования региональных программ из общего бюджета. И, в-третьих, увеличение ассигнований на сельское развитие не только соответствует всем нормам ВТО, так как входит в «зелёную корзину» [4], но и является новым, прогрессивным общемировым трендом. В этой связи политика поддержки устойчивого развития сельских территорий в России должна быть продолжена.

Литература:

1. Agricultural policy monitoring and evaluation 2013. – OECD, 2013, С.65. Режим эл. доступа: www.oecd-library.org.
2. The CAP in the EU Budget: new objectives and financial principles for the review of the agricultural budget after 2013. European Parliament: Directorate for Internal Policies: Agriculture and Rural Development. Brussels. 2011.
3. Узун В.Я. Выступление на аграрной секции Гайдаровского Форума, январь 2014 г.
4. Разработка методов оценки последствий вступления России в ВТО и механизмов адаптации политики поддержки сельского хозяйства к требованиям ВТО / Н.И. Шагайда, Р.Г.Янбых, В.Я.Узун, Е.А.Гатаулина и др. Препринт.- М.: Центр аграрной политики ИПЭИ РАНХ и ГС.– 100с.

Янбых Рената Геннадиевна, доктор экономических наук, доцент, руководитель отдела устойчивого сельского развития и сельскохозяйственной кооперации, Федеральное государственное бюджетное научное учреждение «Всероссийский институт аграрных проблем и информатики им. А.А. Никонова»
Тел.: 8 (495) 607-36-95
E-mail: yanbykh@mail.ru
Abstract. Analyzing experience of EU in development of agriculture and rural territories, the author suggests to continue policy of support of a sustainable development of rural territories in Russia, including restructuring of agriculture and diversification of economy of rural areas, to keep the principle of joint financing of agrarian budgets, to increase allocations for rural development that meets all standards of the WTO, is a new, progressive universal trend.
Keywords: sustainable rural development, experience of the countries of the European Union.