

Опыт ЕС по единой сельскохозяйственной политике (ЕСХП)

Стефан фон Крамон-Таубадель

Немецкая экономическая группа в Беларуси

Берлин/Минск, октябрь 2019 г.

Содержание

1. Краткая история ЕСХП
 2. ЕСХП сегодня
 - a. Меры
 - b. Расходы
 - c. Финансирование
 - d. Процесс принятия решений
 3. Будущее ЕСХП – новые вызовы
 4. Стандарты безопасности пищевых продуктов в ЕС
 5. Важный опыт 60 лет ЕСХП
- Контактные данные

1. Краткая история ЕСХП

Основание ЕС

- Единая сельскохозяйственная политика (ЕСХП) была разработана на фоне неопределенных поставок продовольствия после Второй мировой войны
- Основание Европейского экономического сообщества (ЕЭС) путем подписания Римского договора 25 марта 1957 г.
- Общая цель: предотвратить будущие войны в Европе путем институциональной и экономической интеграции стран-членов
- Первоначально 6 стран-членов (Бельгия, Германия, Франция, Италия, Люксембург, Нидерланды)
- Среди прочего, Римский договор содержит 5 целей ЕСХП

Цели ЕСХП (1/2)

- Целью ЕСХП (Статья 39, Договор ЕЭС) является:
 - a) повысить производительность сельского хозяйства за счет содействия техническому прогрессу, развития сельскохозяйственного производства, а также оптимального использования производственных факторов, в частности рабочей силы;
 - b) обеспечить достойный уровень жизни для сельскохозяйственного сообщества, в частности, путем повышения доходов сельскохозяйственных работников на душу населения;
 - c) стабилизировать рынки;
 - d) обеспечить поставку продуктов питания;
 - e) обеспечить разумные потребительские цены на продовольствие.

Цели ЕСХП (2/2)

- Сегодня, спустя 60 лет, цели по-прежнему без изменений прописаны в договорах ЕС (хотя мир сегодня совсем другой)
- Более того, они в целом сформулированы расплывчато
 - Такие термины, как «достойный», подлежат интерпретации
 - Нет обозначения конкретных инструментов
- Последствием долгих и трудных переговоров были определены точные функции ЕСХП (инструменты, бюджет)
- Первые рыночные заказы на сельскохозяйственную продукцию (например на зерновую продукцию) не вступали в силу до 1967 г.

Расширение ЕС

Последствия:

- Государства-члены стали более разнородными
- Принятие решений стало более сложным



Два этапа в истории ЕСХП

Этап I: 1967–1993 гг. - поддержка цен и протекционизм

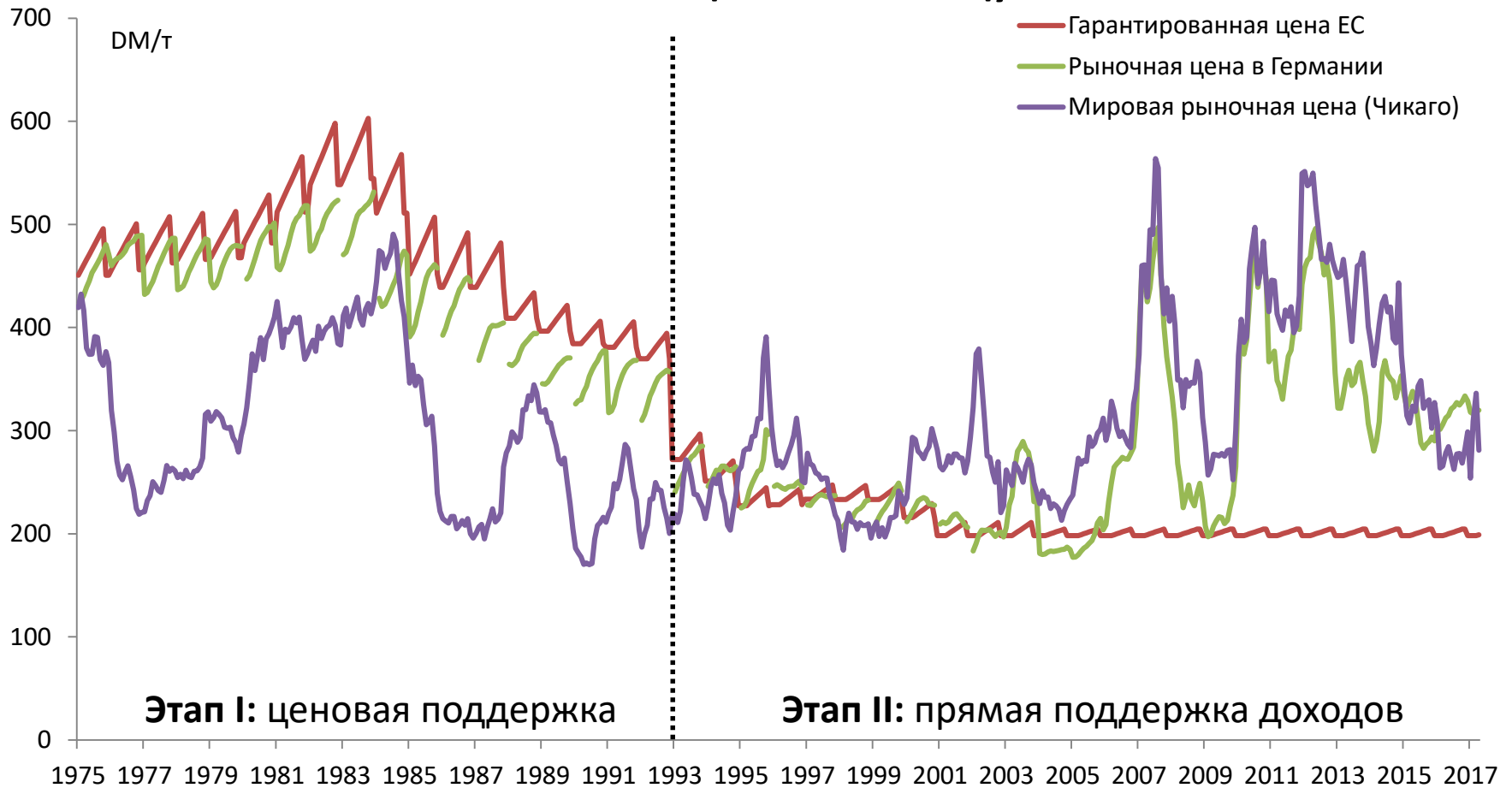
- Гарантированные минимальные цены, намного выше мирового уровня
- Государственные интервенционные агентства закупают избыточную продукцию по минимальным ценам
- Внутренний рынок отделен от мирового рынка высокими тарифами
- Производство быстро растет благодаря этим стимулам
- Увеличивающиеся излишки («зерновые горы, молочные озера») можно экспортировать только с субсидиями (демпинг)
- Сильное повышение цен
- Увеличивающиеся конфликты с торговыми партнерами (ВТО)

Этап II: с 1993 г. по сегодняш. день - прямая поддержка доходов

- Ценовая поддержка последовательно снижаться
- Фермеры получают прямую поддержку дохода в качестве компенсации

Две фазы: пример рынка зерна в Германии

Развитие цен на пшеницу



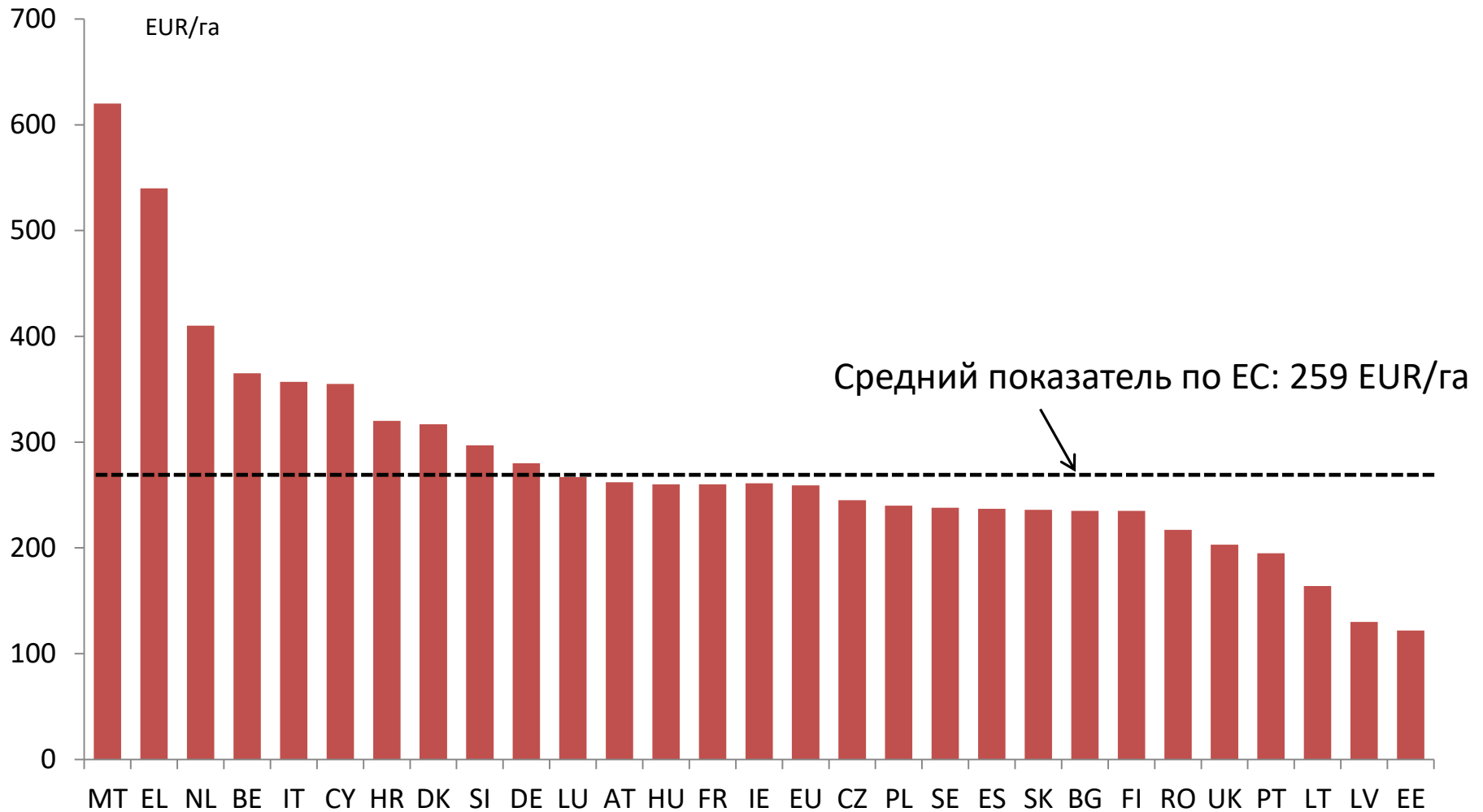
Источник: расчеты автора

2. ЕСХП сегодня

(а.) Меры: прямые платежи (ПП)

- ПП = Платежи фермерам за гектар посевной площади
 - Самый важный инструмент сельскохозяйственной политики сегодня
 - 75% от расходов на ЕСХП
- Компенсация снижения цен с середины 90-х годов
- Определение уровня ПП (гипотетический пример)
 - Снижение цены: 50 EUR/т
 - Средняя урожайность: 7 т/га
 - ПП в размере $50 * 7 = 350$ EUR/га
- Поэтому: в зависимости от продукции и уровня урожайности разные ПП/га в разных государствах-членах ЕС

Прямые платежи в странах-членах ЕС (2017 г.)



Источник: Комиссия ЕС

Отделение ПП

- ПП в значительной степени отделены
- Это означает, что фермерам не нужно выращивать продукты на своей земле, чтобы получить ПП
- Они должны всего лишь
 - поддерживать участки в хорошем сельскохозяйственном состоянии (участки не должны быть заблокированы, необходимо скашивать раз в год)
 - соблюдать так называемые условия перекрестного соответствия
- **Результат:** нет никакого стимула для увеличения производства из-за ПП, нет контроля над производством
- Производственные решения принимаются фермерами на основе цен мирового рынка (см. слайд 8)
- С 2013 г. 30% ПП были связаны с так называемыми «критериями экологизации»

Экологизация

- ПП все чаще подвергаются критики
 - Крупные фермы (площадь) получают самую высокую поддержку – справедливо?
 - Сколько еще должно быть сделано компенсации за снижение цен, которое произошло 25 лет назад?
- **Экологизация:** попытка найти новое оправдание для ПП
- 3 критерии экологизации:
 - Диверсификация растительности: например, ферма > 30 га должна выращивать не менее 3 зерновых культур, ни одна из которых не должна занимать > 75% общей площади
 - Площадь для экологического предназначение: 5% площади должно управляться в интересах окружающей среды (например промежуточные растения, цветочные полосы, элементы ландшафта, т.к. живые изгороди)
 - Сохранение постоянных пастбищ: переустройство пастбищ подлежит разрешению и возможно только при создании новых пастбищ в другом месте

Прочие меры - развитие сельских районов

- Так называемая 2-я опора ЕСХП
- Программы поддержки устойчивого сельскохозяйственного производства и развития села
- Цель: сделать жизнь в сельской местности более привлекательной и повысить конкурентоспособность сельской местности
- Фокус:
 - Добровольные агроэкологические меры (например сокращение сельскохозяйственного производства)
 - Укрепление фермерских хозяйств (инвестиции, туризм, прямой маркетинг)
 - Содействие экономическому развитию (развитие села)
- Меры обычно софинансируются национальными и местными органами власти

(b.) Сколько стоит ЕСХП?

- Бюджет ЕС формируется каждые 7 лет – так называемый «Multi-Annual Financial Framework» (MFF)
- Официальное название ЕСХП в бюджете ЕС «Устойчивый рост и природные ресурсы»

Расходы ЕС по областям политики	MFF 2014-2020		Расходы в 2017 г.	
	Млрд. EUR	(%)	Млрд. EUR	(%)
Устойчивый рост и природные ресурсы	420,0	39	56,7	41
Когезия	371,4	34	35,7	26
Конкурентоспособность	142,0	13	21,4	16
Глобальная Европа	66,3	6	9,8	7
Безопасность и гражданство	17,7	2	2,9	2
Администрация	69,6	6	9,7	7
Всего	1 087,0	100	136,2	100

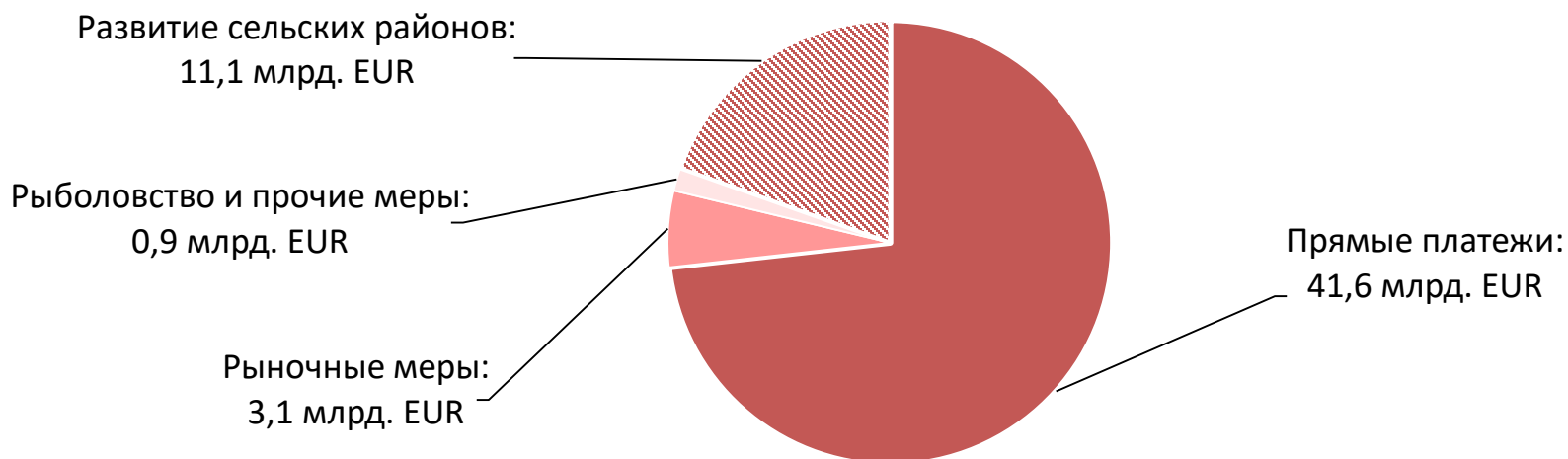
Источник: Комиссия ЕС

- Доля ЕСХП в бюджете ЕС составляет 39% (56,7 млрд. EUR в 2017 году)

Бюджет ЕСХП – индивидуальные меры

- Прямые платежи составляют почти 73% бюджета ЕСХП
- Прямые платежи + рыночные меры (1-я опора): 79%
- (Рыночные меры – это, по сути, специальные программы, такие как помощь в борьбе с засухой)
- Развитие сельских районов (2-я опора) имеет долю 20%

Структура расходов ЕСХП (2017 г.)

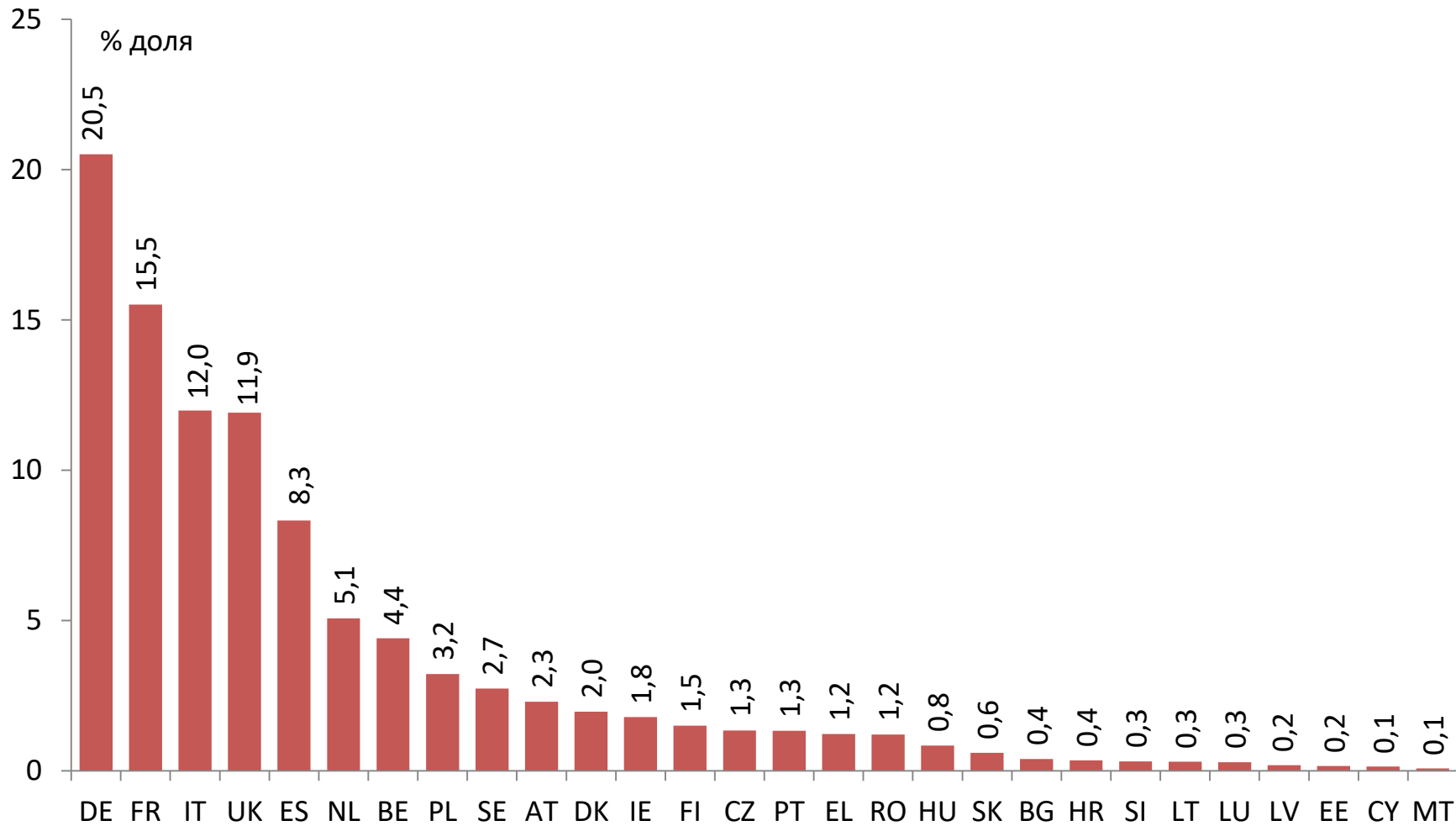


Источник: Комиссия ЕС

(с.) Финансирование

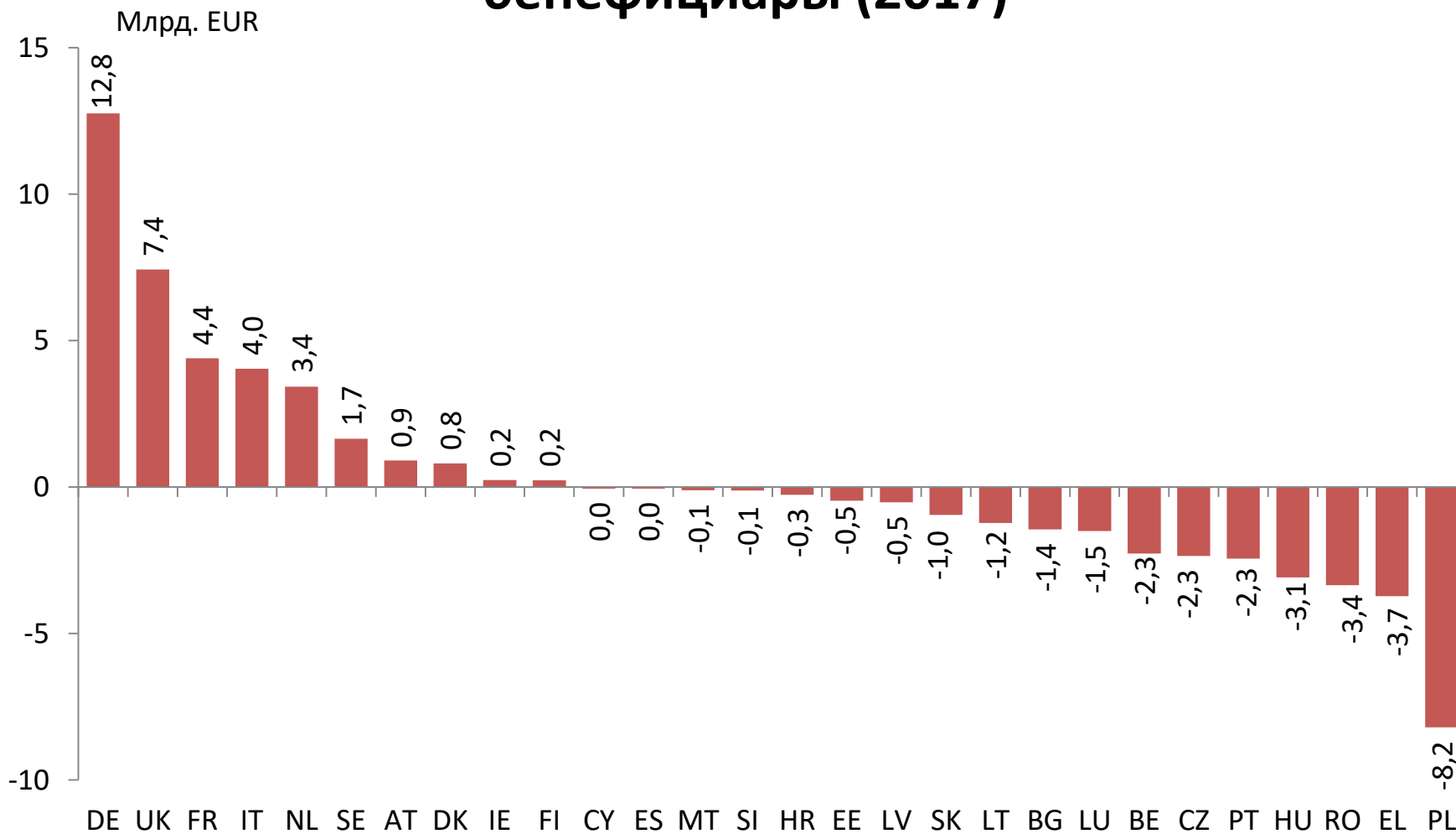
- Каждое государство-член вносит свой вклад в финансирование бюджета ЕС в зависимости от его экономического размера
- Определение национального вклада является сложной и политически чувствительной темой
- Некоторые государства-члены платят больше в бюджет ЕС, чем возвращают из расходов ЕС (чистые плательщики)
 - например Германия, Франция, Италия, Нидерланды, Швеция, Великобритания
- Другие государства-члены являются чистыми бенефициарами
 - например Болгария, Греция, Венгрия, Польша, Португалия, Румыния
 - Бельгия – особый случай: штаб-квартира ЕС в Брюсселе приводит к высоким административным расходам

Взносы государств-членов в бюджет ЕС на 2017 год



Источник: Комиссия ЕС

Финансирование ЕС: чистые плательщики и чистые бенефициары (2017)



Источник: Комиссия ЕС

Финансирование – важное примечание

- Обсуждение чистых плательщиков / чистых бенефициаров отвлекает от фактических выгод ЕС для стран-членов
- Платежи и возвраты из ЕС важны для министров финансов, но дают лишь неполную картину общих экономических издержек и выгод ЕС
- Преимущества общего рынка ЕС для государств-членов, граждан (и фермеров) намного перевешивают любые финансовые затраты

(d.) Принятие решений: три важных учреждения

- Комиссия ЕС следит за соблюдением договоров и предлагает новые законы и реформы
- Совет министров состоит из соответствующих министров из стран-членов (например: Совет министров сельского хозяйства = 28 министров сельского хозяйства стран-членов)
- Парламент ЕС состоит из 751 депутата, избираемых каждые 5 лет
- Малые страны непропорционально представлены в парламенте ЕС
 - Германия: 82,9 млн. человек и 96 мест,
 - Латвия: 1,9 млн. человек и 8 мест
- Важно, потому что в противном случае предложения от небольших стран могут постоянно отвергаться несколькими крупными странами

Законодательство

- Комиссия ЕС вносит предложение (например новые критерии для оплаты ПП)
- Совет министров, парламент ЕС и комиссия ЕС находятся в так называемом «триалоге», обсуждают поправки
- Решения в Совете министров требует квалифицированного большинства
 - 55% государств-членов (= 16 из 28) ...
 - ... которые вместе составляют 65% всего населения ЕС
- Европейский парламент принимает решение простым большинством
- Совет министров и парламент ЕС должны оба подтвердить большинство решений для их принятия (включая политику в области сельского хозяйства)

3. Будущее ЕСХП – новые вызовы

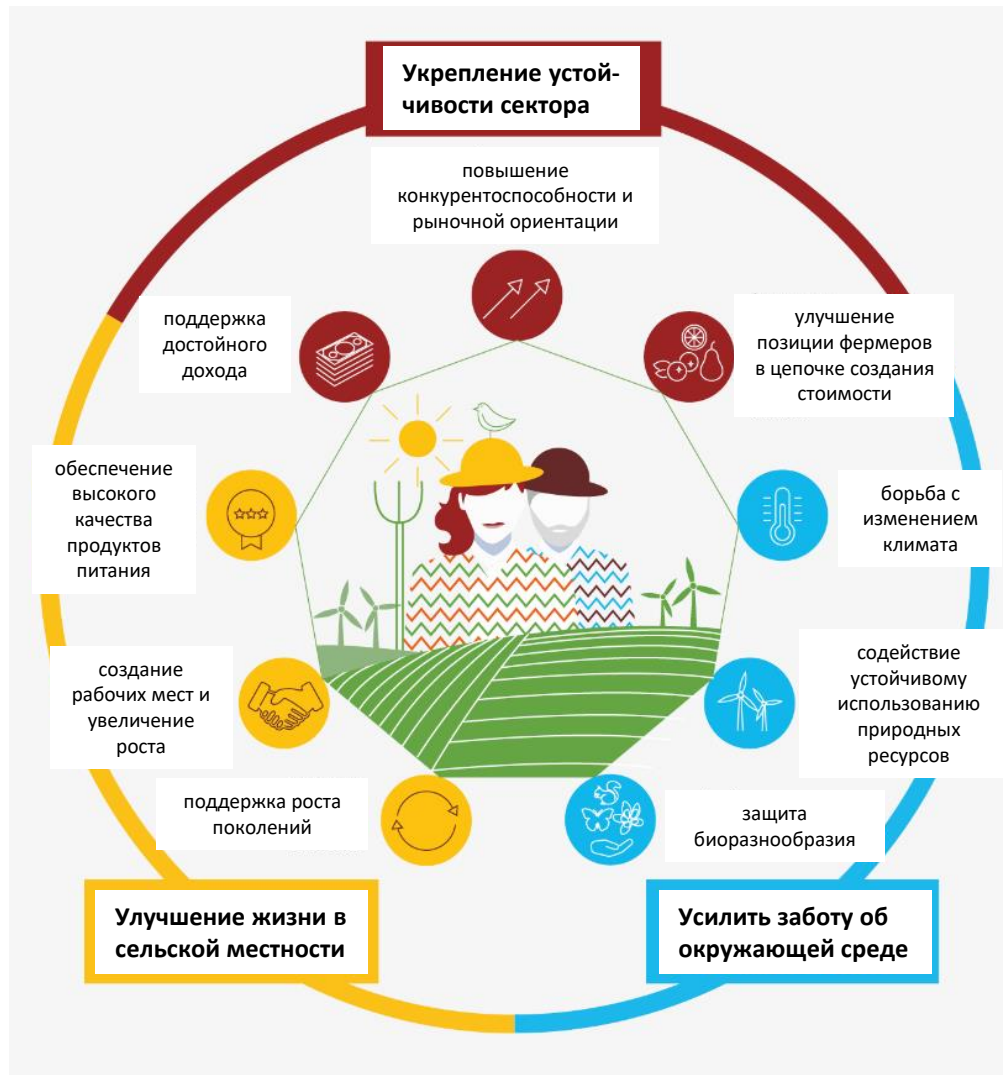
Новые ожидания для сельского хозяйства

- После Второй мировой войны реконструкция сельского хозяйства и продовольствия стояли на первом плане
- Сегодня общество все больше и больше ожидает от сельского хозяйства другие вещи
 - Сохранение культурного ландшафта
 - Защита климата
 - Защита окружающей среды
 - Благополучие животных
 - Вклад в здоровое питание (дома и во всем мире)
- Результат: Сельскохозяйственная политика больше не проводится только фермерами – сегодня активно вовлечены другие группы и интересы

ЕСХП после 2020 года

- Начались дебаты по следующему бюджету (MFF 2021-2027)
- ПП все еще в критике, экологизация считается в значительной степени неудавшимся подходом (потому что критерии слишком слабые)
- Экологи, экономисты и многие другие предлагают радикальную реформу
 - Снижение ПП
 - Расширение платежей на жестких условиях
- Аграрное лобби изо всех сил пытается сохранить ПП

Цели ЕСХП после 2020 года: Комиссия ЕС



Источник: Комиссия ЕС

Предложения Комиссии по ЕСХП на период после 2020 г. (1/2)

- Передача многих обязанностей на национальный уровень государств-членов
- Совместно согласованные цели, каталог мер и показателей результатов
- Каждое государство-член выбирает меры, которые наилучшим образом ведут к достижению его целей = так называемый Стратегический план ЕСХП
- Государства-члены должны регулярно представлять отчеты об исполнении бюджета Комиссии, которая следит за соблюдением планов
- Германия, например, может привязать ПП к более строгим экологическим стандартам или соблюдению климатических целей

Предложения Комиссии по ЕСХП на период после 2020 г. (2/2)

- Пока что государства-члены не смогли согласовать общую позицию по предложениям Комиссии
- Многие государства-члены хотят взять на себя обязательства только после достижения соглашения о новом MFF
- Но, как ожидается, MFF будет принят только в конце 2019 г. или в начале 2020 г.
- Парламент ЕС согласовал свою позицию (которая предусматривает ослабление экологических требований Комиссии)
- Но: новый парламент был избран в мае 2019 года, новая комиссия только формируется
- Поэтому: многое еще открыто, переговоры продолжаются

(см. <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/cap-future-2020/>)

4. Стандарты безопасности пищевых продуктов в ЕС

Ответственность

- Комиссар по вопросам здравоохранения и безопасности пищевых продуктов несет ответственность за безопасность пищевых продуктов в ЕС
- Научная поддержка от независимого Европейского агентства по безопасности пищевых продуктов (EFSA)
- Национальные органы несут ответственность за проверки в пищевой цепи (сельскохозяйственное производство, торговля, переработка, розничная торговля и ресторан)

Принципы (1/2)

- Принцип предосторожности: если существует потенциальный риск, который был научно определен, но еще не был определен количественно
 - Так, например, Глифосат, оцененный ВОЗ как «вероятно канцерогенный»
 - Остатки были найдены во многих продуктах
 - Горячие дебаты в ЕС о дальнейшем допуске на рынок
- Бремя доказательства: как правило, потребители или ассоциации потребителей должны доказать, что продукт представляет риск
 - Но не для лекарств, пестицидов / гербицидов / фунгицидов и пищевых добавок

Принципы (2/2)

- Там, где нет гармонизации стандартов, взаимное признание
 - Пионерское решение «Cassis de Dijon» Европейского Суда в 1979 г.
 - В принципе, продукт, разрешенный в одном государстве-члене ЕС, также может продаваться в других государствах-членах
 - Исключения возможны только в особых общественных интересах, например, для защиты общественного здоровья
 - Бремя доказывания лежит на импортирующей стране

Стандарты

- Общие стандарты ЕС заменили национальные стандарты во многих областях
- Так, например, с 2005 г. действуют общие потолки ЕС для остатков пестицидов в пищевых продуктах
- Стандарты ЕС часто строже международных стандартов (FAO Codex Alimentarius)
- Следствие применения принципа предосторожности
- Скрытый протекционизм?
 - Результаты исследований не ясны – высокие стандарты могут укрепить доверие, а значит и торговлю
 - Розничная торговля во многих государствах-членах ЕС применяет частные стандарты, которые намного более строгие, чем государственные

Верхние пределы для остатков пестицидов в разных странах

Химические вещества	Фрукты	Страны						Codex
		ЕС	США	Канада	Япония	Вьетнам	Китай	
		Верхний предел (maximum residue limits – MRL) в миллионных долях						
Carbaryl	Цитрусовые	0,01	10	10	1	7	–	15
Methidathion	Цитрусовые	0,02	5	2	5	5	2	5
Captan	Яблоки	3	25	3	5	25	15	15
Fenbutatin-Oxide	Яблоки	2	15	3	5	5	5	5
Acetamiprid	Яблоки	0,80	1	1	2	–	0,80	0,80
Bifenthrin	Чай	5	30	–	30	–	–	30
Endosulfan	Чай	30	24	–	30	30	–	10
Fenpropathrin	Чай	2	2	2	25	–	5	2
Chlorothalonil	Клюква	0,67	5	2	5	–	–	5

Источник: Fiankor et al. (2019), резентация, Университет Геттингена

5. Важный опыт 60 лет ЕСХП

Ценовая поддержка и контроль над рынком не являются устойчивой стратегией

- Сельскохозяйственные продукты являются предметом торговли, и поэтому сельскохозяйственная политика всегда имеет международный аспект
- Ценовая поддержка неизбежно приводит к искажениям торговли, высоким издержкам, конфликтам с торговыми партнерами
- Возможно, богатая маленькая страна-импортер может себе это позволить (Норвегия, Швейцария) ...
- ... но не большая страна или группа стран, которые хотят экспортировать сельскохозяйственную

Баланс интересов в сообществе с разнородными членами требует компромиссов

- Принятие решений стоит много времени
- Компромиссы иногда бывают неудовлетворительными
- Права и интересы «маленьких» членов должны быть защищены, а в принятии решений не должно доминировать несколько «больших»
 - Так, например, неофициальное правило в ЕС: комиссар по сельскому хозяйству никогда не является гражданином Германии и Франции ...
 - ... а всегда избран из стран-членов, таких как Австрия, Дания, Румыния, Ирландия

Сельскохозяйственная политика больше не является чисто отраслевой политикой

- Торговля, окружающая среда, климат, здоровье – каждая отрасль хочет иметь право голоса в решениях вопросов по сельскохозяйственной политике
- Во многих странах больше не существует просто «Министерство сельского хозяйства», а на его место приходит «Министерство сельского хозяйства и питания» или «Министерство сельского хозяйства и окружающей среды» и т. д.
- Сельское хозяйство в целом является частью землепользования
- Аграрные интересы должны найти новых союзников и вовлечь их в процессы принятия решений

Контактные данные

Проф. д-р Стефан фон Крамон-Таубадель

scramon@gwdg.de

Дмитрий Червяков

chervyakov@berlin-economics.com

German Economic Team Belarus

c/o BE Berlin Economics GmbH

Schillerstraße 59, D-10627 Berlin

Tel: +49 30 / 20 61 34 64 0

Fax: +49 30 / 20 61 34 64 9

www.get-belarus.de

Twitter: @BerlinEconomics

Facebook: @BE.Berlin.Economics

