

Мировая экономика

ОСОБЕННОСТИ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНО- И ЮГО-ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ В 1990–2010-Х ГОДАХ

Михаил ЛОБАНОВ, Елена ЗВЕЗДАНОВИЧ-ЛОБАНОВА

Михаил Михайлович Лобанов —
кандидат географических наук,
старший научный сотрудник,
Институт экономики РАН
(117218, Москва, Нахимовский просп., д. 32).
E-mail: m.m.lobanov@rambler.ru

Елена Звезданович-Лобанова —
магистр экономики, научный сотрудник,
Институт общественных наук
(11000, Сербия, Белград,
ул. Кралице Наталие, д. 45).
E-mail: jzvezdanovic@idn.org.rs

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы реформирования аграрного сектора стран Центрально- и Юго-Восточной Европы как в рамках национальной экономической политики, так и с акцентом на институциональную гармонизацию с Европейским союзом. Аграрные реформы в странах региона осуществлялись в условиях заимствования и адаптации рыночных механизмов, варьировавшихся в зависимости от сложившихся культурно-хозяйственных укладов. Использование параметров институциональной среды развитых стран Запада для разработки целевых ориентиров реформирования аграрной сферы постсоциалистических государств в большинстве случаев не имело практической значимости вследствие различий в укладах и взаимного несоответствия рациональных практик хозяйствования. Авторы данной статьи показывают специфичность развития сельского хозяйства государств региона в 1990–2010-х годах и выделяют основные различия между ними в организационной структуре, в практиках управления, в уровне протекционизма, в производственной специализации и характере землепользования, а также в подходах к реструктуризации хозяйств, приватизации и регулированию земельных отношений. В работе анализируются современные проблемы реализации Единой сельскохозяйственной политики (ЕСХП) Европейского союза в отношении новых стран-членов — в первую очередь использования механизмов поддержки аграрного сектора и развития сельских районов. В частности, оцениваются перспективы участия стран региона в разработке критериев субсидирования сельского хозяйства и контроле над их применением. На основе соответствующих эмпирических данных можно сделать вывод о том, что для развития процессов конвергенции и институциональной гармонизации в аграрной сфере ЕС необходим дифференцированный подход к стратегическому планированию и решению проблем сельского хозяйства его новых стран-членов.

Ключевые слова: сельское хозяйство, аграрная политика, Центрально-Восточная и Юго-Восточная Европа, Евросоюз.

JEL: Q10, Q14, Q15.

Введение

Аграрные реформы являются одним из ключевых элементов экономической политики в постсоциалистических государствах. Страны Центрально-Восточной (ЦВЕ) и Юго-Восточной Европы (ЮВЕ)¹ характеризуются значительной дифференциацией по уровню и динамике развития сельского хозяйства, по показателям эффективности его функционирования, по моделям организации и управления, по степени диверсификации отраслевой структуры и внешнеторговой ориентации производителей, по особенностям формирования территориальной структуры. Государства региона, как и другие постсоциалистические страны, осуществляли реформирование аграрного сектора, используя различные подходы и формы рыночных механизмов, определявшиеся сложившимся культурно-хозяйственным укладом сельских районов. В результате происходило усиление внутрорегиональной дифференциации, что делает не вполне показательным сопоставление результатов эволюции аграрного сектора ЦВЕ и ЮВЕ в 1990–2010-е годы с целевым ориентиром — сельскохозяйственными рынками развитых стран Европы. Кроме того, сложившиеся условия хозяйствования, как правило, не учитываются при оценке успешности реформ в разных странах, а широко используемые критерии эффективности аграрных предприятий не могут быть применимы ко всем государствам региона. В качестве примера можно привести принимаемую за догму пользу от уменьшения среднего размера сельскохозяйственных предприятий и сокращения площади обрабатываемых земель в расчете на хозяйство. Аграрные реформы в большинстве стран региона были одной из составляющих программ имплементации правовых норм и стандартов Евросоюза. Развитие сельского хозяйства в новых странах — членах ЕС подчинено принципам Единой сельскохозяйственной политики (ЕСХП), в рамках которой происходит распределение финансовых средств для поддержки аграриев и повышения качества жизни в сельских районах. Согласно оценкам большинства экспертов, членство в ЕС позволило государствам ЦВЕ и ЮВЕ добиться значительных успехов в развитии аграрного сектора, однако руководство этих стран продолжает поднимать проблемы функционирования ЕСХП, в частности связанные с разработкой и применением критериев субсидирования сельского хозяйства.

¹ В рамках данного исследования к странам ЦВЕ мы относили Польшу, Чехию, Словакию, Венгрию и Словению, а к странам ЮВЕ — Румынию, Болгарию, Сербию, Хорватию, Боснию и Герцеговину, Черногорию, Албанию и Македонию.

1. Начальные условия и целевые ориентиры реформ в аграрном секторе

Начальные условия рыночных реформ были разными: страны региона различались по основным показателям производительности и товарности сельскохозяйственной специализации, структуре землепользования и уровню государственного участия в сельскохозяйственной деятельности. Процесс создания социалистического аграрного сектора, начавшийся в середине XX века, предполагал национализацию сельскохозяйственных угодий, замену частных форм землепользования коллективными, укрупнение предприятий и повышение уровня товарности сельского хозяйства. Так, в Румынии, Чехословакии и Венгрии к началу 1980-х годов около 90–95% сельскохозяйственных земель (преимущественно пашни и пастбища) принадлежало государственным предприятиям и производственным кооперативам. В Албании процесс коллективизации был практически завершен еще в 1970-е годы: почти все крестьянские хозяйства были объединены в сельскохозяйственные кооперативы. При этом в Польше на так называемый социалистический сектор приходилось всего $\frac{1}{5}$ сельскохозяйственных угодий, а мелкотоварные индивидуальные хозяйства, характерные преимущественно для южных и восточных районов страны, производили свыше $\frac{4}{5}$ валовой сельскохозяйственной продукции. Схожая модель развития аграрного сектора использовалась и в Югославии, где на индивидуальные хозяйства приходилось свыше $\frac{4}{5}$ площади обрабатываемых земель и $\frac{3}{4}$ объема выпускаемой продукции. В еще большей степени проявлялись внутрирегиональные различия по показателям эффективности сельского хозяйства — к примеру, в Албании и в некоторых республиках Югославии аграрный сектор оставался в значительной мере экстенсивным, тогда как в ЧССР он характеризовался высокой интенсивностью — в первую очередь за счет функционирования крупных аграрно-промышленных комплексов² [Lerman, 2001].

Различия в сложившейся организационной структуре и в приоритетах развития сельского хозяйства до начала 1990-х годов свидетельствуют о том, что рыночные реформы в постсоциалистических странах не были унифицированы. К примеру, в странах с относительно развитым частным сектором разгосударствление сельского хозяйства требовало очевидно меньших усилий. Однако существует иная точка зрения на начальные условия реформирования, которая базируется на том, что дивергенция бывших социалистических стран произошла уже на этапе структурных преобразований, а до этого

² Чехословакия входила в число ведущих стран Европы по показателям производительности — объему сельскохозяйственной продукции на одного занятого и в расчете на единицу сельскохозяйственной площади.

государства ЦВЕ и ЮВЕ, равно как и республики СССР, обладали общей «советской» организационной структурой сельского хозяйства [Lerman, 2001]. В частности, в работах Цви Лермана подчеркивается, что ключевой характеристикой подобной структуры выступало сосуществование крупных государственных хозяйств и личных подсобных хозяйств самодостаточного типа. Социалистический тип ведения хозяйства сельскохозяйственными государственными предприятиями и кооперативами признаётся отсталым и неэффективным (вследствие отхода от «лучших практик» фермерских хозяйств западного образца), причем положительные эффекты от экономии на масштабе производства (к примеру, механизация) считаются незначительными. Иными словами, предполагается, что эффективность малых ферм по сравнению с крупными землепользователями неоспорима [Legal impediments..., 1999; Lerman, 2001].

Переход к рыночным отношениям в аграрном секторе некоторые исследователи представили как достижение целевых ориентиров, соответствующих практикам хозяйствования в экономически развитых странах Запада. При этом наиболее приемлемой национальной моделью сельского хозяйства считалась система с абсолютным доминированием частной собственности на землю и определяющей ролью эффективных малых фермерских хозяйств. В связи с этим успехи бывших социалистических стран при проведении реформ, согласно Лерману, следует оценивать по степени завершенности процессов приватизации, реструктуризации крупных хозяйств и становления фермерства (так называемая индивидуализация сельского хозяйства) [Lerman, 2001; Csáki, Lerman, 1997]. В исследовании Скотта Розелле и Йохана Суиннена наряду с реформами прав собственности в качестве ключевых называются преобразования в ценовой политике и в механизмах субсидирования, а также либерализация аграрного рынка [Rozelle, Swinnen, 2004]. В свою очередь, Юрген Вандел, Агата Пенязь и Томас Глаубен к основным аграрным реформам относят приватизацию сельскохозяйственных земель и активов госпредприятий, свободное ценообразование, либерализацию внешней торговли, отказ от плановой модели хозяйствования и введение жестких бюджетных ограничений [Wandel et al., 2011]. Следует также отметить, что в целом ряде исследований залогом успешного развития аграрного сектора постсоциалистических стран считаются быстрые и всеобъемлющие реформы по принципу «шоковой терапии» [Havrylyshyn, 2005; Csáki et al., 2006; Lerman, 2008; Rozelle, Swinnen, 2004]. В одном из докладов Всемирного банка конца 1990-х годов приведен широкий перечень формальных и неформальных ограничений для развития рыночных отношений в аграрной сфере, в частности реализации программ приватизации, регулирования землепользования и оборота сельскохозяйственных угодий, реструктуризации хозяйств [Legal impediments..., 1999].

2. Приватизация сельскохозяйственных земель

Одним из основных условий перехода к рыночным принципам хозяйствования стала денационализация в сфере земельных отношений. Процесс приватизации земель сельскохозяйственного назначения должен был сопровождаться становлением системы их оборота, в первую очередь купли-продажи и аренды. Среди стран региона ЦВЕ и ЮВЕ только в Албании власти в полной мере следовали советской модели земельных отношений — государство выступало единственным собственником земли с середины 1970-х годов. Во всех остальных случаях частная собственность на землю сохранилась и была представлена различными формами, включая приусадебные участки и индивидуальные хозяйства членов сельскохозяйственных кооперативов. Отметим, что национализация 1940–1950-х годов в соцстранах Европы касалась прежде всего земледельцев, чуждых новой власти [Lerman, 2001].

Приватизация сельскохозяйственных земель в постсоциалистических странах осуществлялась на основании двух моделей: распределения наделов и реституции. Известно, что в республиках бывшего СССР (за исключением Эстонии, Латвии и Литвы) выбор первой модели был обусловлен более ранним началом национализации. В Албании, где весь земельный фонд также находился в собственности государства, произошло распределение земли между сельскими жителями на безвозмездной основе (причем во многих случаях она перешла в собственность тех же семей, что обрабатывали ее до коллективизации). В Венгрии и Румынии были совмещены обе модели: бесплатное распределение и возврат земли бывшим собственникам или их родственникам. Ряд исследователей считают венгерский опыт реституции 1990-х годов наиболее успешным: вместо наделов, принадлежавших им ранее, жители могли получить эквивалентные земельные участки в другой части страны или даже аналогичные по стоимости неземельные активы в результате аукциона [Lerman, 2001]. В Чехии, Словакии и Болгарии применялась исключительно реституция, причем бывшие собственники имели право на эквивалентную замену возвращаемых сельскохозяйственных земель. В Польше и в республиках бывшей Югославии, где до начала 1990-х годов преобладали мелкотоварные индивидуальные хозяйства, земельная реформа охватывала лишь незначительную часть земель [Swinnen et al., 2013; Swinnen, Vranken, 2010; Lerman, 2001].

3. Регулирование оборота сельскохозяйственных земель

Новые собственники земельных участков, получившие их в ходе распределения и реституции, зачастую не имели возможности или не видели необходимости заниматься сельским хозяйством, поэтому

продавали свои наделы или сдавали их в долгосрочную аренду аграрным предприятиям [Agricultural privatisation..., 1997]. Формирование правовых основ для *аренды и купли-продажи* земли не сразу привело к расширению числа операций на земельном рынке, что сдерживало процесс консолидации сельскохозяйственных угодий после проведенной приватизации. Во многих государствах региона жители не проявляли заинтересованности в приобретении или аренде сельскохозяйственных угодий в связи с высокими производственными рисками, неразвитостью институтов финансирования и лизинга, низкими закупочными ценами на аграрную продукцию, а также из-за наличия неформальных барьеров. Кроме того, власти большинства стран ввели ограничения на покупку и аренду сельскохозяйственных земель иностранными физическими и юридическими лицами.

Принципы управления земельными рынками в постсоциалистических странах Европы различны, причем уровень внутрирегиональной дифференциации сопоставим с соответствующими показателями для стран ЕС-15. Таким образом, степень использования арендных отношений в сельском хозяйстве не может служить индикатором успеха рыночных реформ. Доля арендованной земли в структуре сельскохозяйственных угодий варьируется в странах Евросоюза между 17 и 89%. В конце 2000-х годов в ЦВЕ и ЮВЕ по этому показателю выделялись Словакия (89%), Чехия (83%), Болгария (79%) и Венгрия (74%), а в ЕС-15 — Франция (74%), Бельгия (67%) и Германия (62%)³. В ряде европейских стран рынок аренды земли развит в значительно меньшей степени — к примеру, в Албании, Румынии (17%), Польше (20%), Словении (29%), а также в Ирландии (18%), Португалии (23%) и Нидерландах (25%) [Swinnen et al., 2013]. В целом прослеживается взаимосвязь уровня развития рынка аренды со средним размером сельскохозяйственных наделов и величиной аграрных предприятий.

Государственное *регулирование земельных отношений* в первую очередь касается операций купли-продажи и аренды земли и формирования цен на земельном рынке. В работе Йохана Суиннена, Кристины Ван Херк и Лисбет Вранкен предложен индекс для оценки степени регулирования земельных отношений. Результаты его расчета указывают на фактическое отсутствие различий между восточными и западными странами — членами ЕС. Наибольшим вмешательством государства в земельные отношения характеризуются Франция, Венгрия и Польша, за которыми следуют Словакия и Австрия⁴.

³ Отметим в связи с этим, что Россия также характеризуется высокой долей арендованной земли в структуре сельскохозяйственных угодий [Lerman, Shagaida, 2007].

⁴ К примеру, во Франции специализированные региональные организации устанавливают ценовой коридор для операций по аренде земли, выдают разрешения на расширение земельных наделов ферм и следят за тем, чтобы владельцы обрабатывали землю, находящуюся у них в собственности.

Относительно либеральным режимом в ЕС-15 отличаются Ирландия, Греция, Великобритания и Испания, а в ЦВЕ и ЮВЕ — Румыния, Болгария и Чехия [Swinnen et al., 2013].

В странах с экстенсивным типом сельского хозяйства ограничения на операции с землей снижают инвестиционный потенциал отрасли, тем самым ограничивая возможности технологического развития. В регионах ЦВЕ и ЮВЕ широко распространен принцип запрета на покупку земли нерезидентами, однако подходы к определению этого понятия различаются. Некоторые государства (например, Словакия) установили запрет на приобретение земли иностранными физическими лицами, тогда как в отношении юридических лиц, зарегистрированных в ЕС, он не действует. Высокая степень регулирования земельных отношений в Польше и Венгрии связана в том числе с опасениями, что цена земли будет расти из-за «перегрева» рынка, а основными покупателями будут жители экономически благополучных стран-соседей (прежде всего австрийцы и немцы)⁵. К примеру, в Венгрии высокая доля арендованной земли объясняется и тем фактом, что земельными угодьями могут владеть только граждане страны, использующие их для сельскохозяйственного производства⁶ [Swinnen et al., 2013; Swinnen, Vranken, 2009].

Новые страны — члены ЕС в рамках имплементации норм единого рынка капитала получили возможность использовать временные ограничения на приток иностранных инвестиций на рынки недвижимости и сельскохозяйственных и лесохозяйственных земель. Существование переходных периодов в рамках институциональной конвергенции в ЕС не позволяет считать процесс либерализации движения капитала завершенным [Лобанов, 2014].

Ограничения на приобретение земель сельскохозяйственного назначения в новых странах — членах ЕС по предложению Брюсселя должны были действовать в течение семи лет после вступления этих государств в ЕС. Переходный период мог быть продлен на три года, если бы в процессе реализации ЕСХП возникла серьезная угроза дестабилизации на национальном аграрном рынке. Следует отметить, что европейские фермеры были выведены из-под действия ограничений на покупку земель сельскохозяйственного назначения, если они не использовали наемную рабочую силу [Лобанов, 2014].

⁵ В одном из исследований последствий вступления Венгрии в ЕС утверждается, что конкурентоспособность сельского хозяйства страны снизилась вследствие роста стоимости земли и труда [Gorton et al., 2006].

⁶ Либерализация на рынке купли-продажи земли является, что ожидаемо, одной из наименее популярных реформ среди населения стран ЦВЕ. Так, в 2007 году в Венгрии 90% фермеров резко отрицательно относились к допуску на рынок иностранных инвесторов. Тем не менее в ряде стран региона удалось «снизить градус» неприятия реформ: в Польше, например, доля негативно настроенных фермеров снизилась в 1999–2004 годы с 90 до 30% [Swinnen, Vranken, 2009].

Семилетний переходный период (до 30 апреля 2011 года) был согласован Венгрией, Чехией, Словакией, Эстонией, Латвией и Литвой. По его истечении указанные страны могли подать заявку на трехлетнюю пролонгацию. Польше удалось получить двенадцатилетний переходный период без права на пролонгацию (до 30 апреля 2016 года)⁷. Словения, Мальта и Кипр вопрос о переходном периоде не принимали. В приложениях к Акту о присоединении к ЕС Болгарии и Румынии оговаривается установление семилетнего переходного периода (без возможности продления) на приобретение сельскохозяйственных и лесохозяйственных земель (до 31 декабря 2013 года).

Правом на пролонгацию переходного периода, которым были наделены шесть новых стран-членов, воспользовались Венгрия, Словакия, Латвия и Литва. Одобряя пролонгацию переходного периода на три года, представители Еврокомиссии руководствовались сложным положением сельского хозяйства в странах региона в период кризиса и неравенством условий функционирования аграрных рынков «старой» и «новой» Европы — различиями в ценах на землю и в потенциальных инвестиционных доходах в ЕС-15 и новых странах-членах, а также дифференциацией покупательной способности населения⁸ [Лобанов, 2014].

4. Реструктуризация хозяйств и становление фермерства

Развитие предпринимательской среды и увеличение числа эффективных индивидуальных хозяйств — одни из основных целей аграрных реформ в постсоциалистических странах. Вместе с тем опыт развития многих стран региона показывает, что следование западным моделям функционирования сельского хозяйства без учета местной специфики может привести к снижению общей эффективности аграрного сектора: так, сомнительной является польза от дробления земельных участков и отказ от крупных хозяйств и агрохолдингов как «пережитков прошлого».

Рациональное соотношение больших и малых сельскохозяйственных производителей в национальной экономике определяется особенностями хозяйственного уклада, трансформирующегося под влиянием внешней конъюнктуры. Тем не менее теории рыноч-

⁷ При этом большинство стран ЦВЕ рассчитывали получить одобрение на переходный период длительностью 10 лет, Румыния — на 15 лет, Польша — на 18 лет. Преференции, полученные Польшей, объясняются, к примеру, емкостью аграрного рынка и высокой численностью сельского населения, которое в случае аграрного кризиса могло создать миграционную напряженность в ЕС-15.

⁸ Страны — члены Евросоюза не всегда следуют правовым нормам, регулирующим свободу перемещения капитала. К примеру, в 2015 году представители Еврокомиссии призвали Венгрию, Словакию, Болгарию и Литву устранить нарушения в законодательстве, касающиеся ограничений на приобретение сельскохозяйственных земель нерезидентами.

ных реформ, за редким исключением, доказывают, что преобладание крупных землепользователей и производителей свидетельствует об отсталости национальной сельскохозяйственной системы⁹. В то же время в ряде работ показано, что повышение эффективности сельского хозяйства не связано с развитием фермерства [Pieniadz, Hockmann, 2008].

В качестве одного из преимуществ малых ферм некоторые эксперты называют их большую управленческую гибкость и скорость адаптации к рыночным условиям, а также большие возможности в области преодоления инвестиционного дефицита, поскольку собственные ресурсы могут заменять им банковские кредиты [Petrick, 2004; Lerman, 2008; 2009]. В то же время опыт постсоциалистических стран показывает, что крупным предприятиям, как правило, легче обеспечивать финансирование собственной деятельности: получать займы на лучших условиях на национальном или международных рынках и участвовать в программах государственных гарантий кредитования (а также лизинга), перераспределять внутрифирменный капитал с учетом рыночной конъюнктуры и т. д.

Несмотря на процессы приватизации сельскохозяйственных земель и реорганизации бывших госхозов и кооперативов в 1990-е годы, в результате которых сократилась средняя площадь обрабатываемых наделов, степень диверсификации структуры землепользования оставалась низкой. К примеру, в Чехии в начале 2000-х годов 10% крупнейших сельскохозяйственных производителей контролировали свыше 80% сельскохозяйственных угодий, а в Словакии, Венгрии и Болгарии — более 90%. Лишь в Польше и Словении данный показатель находился на сопоставимом со странами ЕС уровне — около 40% [Lerman, 2001].

Доля сельскохозяйственных земель в частном (индивидуальном/ семейном) пользовании росла в 1990-е годы во всех без исключения странах ЦВЕ и ЮВЕ. Однако сохранялись внутрирегиональные различия по этому показателю, обусловленные структурой землепользования, которая сложилась на социалистическом этапе развития этих стран (одно из свидетельств структурной инерционности сельского хозяйства). Так, в Чехии и Словакии, где традиционно преобладали крупные хозяйства, доля земель в частном владении в 1990–1997 годах выросла с 5% до всего лишь 38 и 11% соответственно. В Венгрии за тот же период она увеличилась с 6 до 54%, в Румынии и Болгарии — с 12–13 до 67 и 52% соответственно. Масштабная приватизация в Албании привела к тому, что уже к середине 1990-х годов весь земельный фонд страны перешел в частную собственность (в 1990 году — всего 4%).

⁹ Интересно, что в конце 1960-х годов в руководстве ЕЭС была распространена иная точка зрения: согласно так называемому плану Мансхольта мелкие фермы подлежали упразднению, в том числе путем слияния в крупные хозяйства.

В государствах с традиционно развитым частным сектором изменения этого показателя были минимальны: в Польше доля частных земельных участков выросла с 77 до 82%, а в Словении — с 92 до 96% [Agricultural situation..., 1998; Swinnen, Vranken, 2010].

Крупные предприятия обрабатывают (но не обязательно владеют) 40% совокупного земельного фонда в странах ЦВЕ и ЮВЕ. По состоянию на конец 2000-х годов юридические лица использовали 80 и 70% сельскохозяйственных земель в Словакии и Чехии (для сравнения: в России и Белоруссии — около 80–85%). В свою очередь, в Болгарии и Венгрии на них приходилось 50% земель, в Румынии — 35%, в Польше — 10%, в Словении и Албании — по 5% [Swinnen et al., 2013]¹⁰.

Снижение числа неконкурентоспособных малых ферм и процесс консолидации привели к тому, что площадь сельскохозяйственных земель в расчете на одно хозяйство росла в течение 2000-х годов во всех новых странах ЕС (табл. 1). В Чехии и Словакии функционируют наиболее крупные предприятия: средняя площадь обрабатываемой ими земли превышает средний показатель ЕС-27 в 10 и 5 раз соответственно. Самой дробной структурой землепользования характеризуются Румыния, Хорватия и Словения. В Румынии, Болгарии и Венгрии более $\frac{2}{3}$ хозяйств относятся к мелкотоварным, тогда как в Чехии — всего 7%.

Т а б л и ц а 1

**Показатели размера сельскохозяйственных предприятий
в новых странах — членах ЕС**

	Год	ЕС-27	Польша	Румыния	Венгрия	Чехия	Словакия	Словения	Болгария	Хорватия
Площадь сельскохозяйственных земель в расчете на 1 хозяйство (га)	2003	Н. д.	6,6	0,3	5,6	79,4	29,8	6,3	4,4	Н. д.
	2010	14,4	9,6	3,4	8,1	152,3	77,5	6,5	12,1	5,6
Доля малых хозяйств, с валовой прибылью менее 2 тыс. евро (%)	2010	44,6	32,2	73,0	65,7	6,5	32,0	21,0	68,9	38,4

Источник: составлено авторами по данным Eurostat.

Юдит Мёллерс, Гертруда Бухенридер и Чаба Чаки выделяют четыре основных типа хозяйств в странах ЦВЕ и ЮВЕ: (1) крупные (обрабатывающие около 30 га земли) рыночно ориентированные хозяйства, использующие современные технологии и внешнее фи-

¹⁰ Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>).

нансирование; (2) малые рыночно ориентированные хозяйства; (3) приусадебные (в том числе дачные) хозяйства, владельцы которых частично заняты в сельскохозяйственной деятельности; (4) малые «натуральные» хозяйства, характеризующиеся низкой доходностью и производительностью, а также полной занятостью владельцев в производстве сельскохозяйственной продукции для собственных потребностей [Structural change., 2011]. Последний тип хозяйств ряд специалистов считают рудиментарным элементом национальных сельскохозяйственных систем, однако они продолжают играть ключевую роль в выживании беднейших слоев сельского населения в период экономических кризисов.

С размером сельскохозяйственных предприятий связаны характеристики земельных отношений. В наибольшей степени аренда земли развита в странах с капиталоемким сельским хозяйством, в которых основной формой приватизации являлась реституция, а в структуре землепользования преобладают крупные фирмы (Словакия, Чехия, ряд районов Венгрии). Новые землевладельцы предпочитают сдавать свои наделы в аренду предприятиям, у которых, в свою очередь, земли в собственности почти нет (в Словакии и Чехии компании владеют всего 1% обрабатываемой ими земли). Экстенсивные сельскохозяйственные системы отличаются доминированием малых семейных ферм, получивших наделы путем распределения или длительное время владеющих ими (Польша, Албания, некоторые районы Румынии). В данных условиях аренда остается неразвитой или носит краткосрочный и неформальный характер [Swinnen et al., 2013; Swinnen, Vranken, 2009].

Ряд исследователей объясняют незначительную организационную трансформацию крупных госхозов в 1990-е годы нежеланием их руководства перестраиваться в новых условиях и заинтересованностью местных властей в сохранении крупных работодателей. Кроме того, с помощью больших по размеру предприятий проще влиять на уровень продовольственной безопасности страны. Розелле и Суиннен делают предположение, что в странах с высоким уровнем обеспеченности занятых сельскохозяйственными землями (например, в СНГ) структурные сдвиги в пользу фермерства не принесли существенных выгод, тогда как в странах с трудоемким сельским хозяйством (Албании, Румынии и др.) это позволило повысить производительность. Кроме того, политика реструктуризации крупных хозяйств приводила к утере такого фактора конкурентоспособности, как экономия на масштабах, и к усилению дезорганизации, поскольку существовавшая инфраструктура не была приспособлена к нуждам мелкотоварных ферм [Rozelle, Swinnen, 2004]. При этом зачастую эксперты переоценивают степень селективной государственной поддержки сельскохозяйственных производителей в бывших соцстранах,

игнорируя подобный опыт в странах с развитой рыночной экономикой¹¹. Становление фермерства при этом связывается с распределением земли в рамках приватизации: чем меньше оказывался размер полученных наделов, тем выше оценивались стимулы организации эффективных фермерских хозяйств [Allina-Pisano, 2007; Wandel et al., 2011].

Формирование новых организационных типов хозяйств (агрохолдингов, агропромышленных комплексов и др.), как правило, происходило по принципу самоорганизации: стремление предпринимателей контролировать цепочку создания добавленной стоимости приводило к возникновению вертикально интегрированных компаний. Участие в этом процессе иностранных инвесторов стимулировало привлечение капитала и расширяло возможности технологической модернизации в сельском хозяйстве и пищевой промышленности за счет горизонтальных и вертикальных спилловер-эффектов.

5. Государственная поддержка и регулирование сельскохозяйственных рынков

Этап масштабных реформ в аграрном секторе стран ЦВЕ и ЮВЕ в начале 1990-х годов (снижение уровня регулирования, ценовая либерализация, снятие внешнеторговых ограничений) сменился возвратом к государственному протекционизму с целью повышения конкурентоспособности местных производителей и уровня продовольственной безопасности. Наиболее распространенными формами поддержки аграрного сектора в постсоциалистических странах стали вмешательство в ценообразование на внутреннем рынке (например, повышение закупочных цен), введение тарифных и нетарифных ограничений во внешней торговле, субсидирование, гарантии по займам и помощь в погашении кредитов, налоговые послабления.

В рамках процесса правовой гармонизации страны — кандидаты на вступление в ЕС должны были придерживаться определенных принципов управления сельским хозяйством для соответствия стандартам ЕСХП и участия в различных механизмах поддержки сельского хозяйства (прямые выплаты/субсидии, импортные тарифы и квоты, цены закупочных интервенций и др.). Как известно, ЕСХП является основной статьей совокупных расходов ЕС, однако ее доля снизилась с 70% в начале 1980-х годов до 60% в начале 1990-х годов и до 42% в 2007–2013 годы. Период подготовки к вступлению стран

¹¹ Можно привести ряд примеров, когда рыночные позиции крупных производителей были искусственно ослаблены с целью снижения уровня монополизации и рисков, обусловленных их политическим влиянием (запрет на сельскохозяйственную деятельность производственных компаний в 1970–1980-е годы в 9 штатах американского Среднего Запада и т. п.) [Kible-Kaup, 1996; Wandel et al., 2011; Welsh et al., 2001].

региона в ЕС был отмечен рядом аграрных реформ. В рамках реформы Макшерри (1992 год) был осуществлен переход от системы ценовой поддержки к прямым компенсационным платежам, а также утвержден порядок выплат за неиспользование земель. Agenda 2000 («Повестка дня—2000») продолжила тенденцию на снижение роли цен закупочных интервенций и общее сокращение расходов. Важным нововведением стало разделение ЕСХП на две «опоры» (*pillars*): первая касалась политики на аграрных рынках, вторая — развития сельских территорий и охраны окружающей среды¹². Для стран-кандидатов особую значимость имело создание фондов ISPA и SAPARD¹³. Осуществленная накануне расширения ЕС реформа Фишлера 2003 года (или Mid-Term Review) ставила задачу сформировать более сбалансированную и упрощенную систему субсидирования, не зависящую от объема и типа выпускаемой продукции. В результате была разработана система единых выплат на единицу площади обрабатываемой земли (SAPS — Single Area Payment Scheme), которую до конца 2013 года использовали все новые страны — члены ЕС, за исключением Словении и Мальты. Кроме того, они получили право выделять дополнительные субсидии из собственных источников в течение 10 лет (CNDP — Complementary National Direct Payments).

Государства ЦВЕ, вступившие в ЕС в 2004 году, получили доступ к механизму ценовой поддержки, однако практика распределения прямых платежей в отношении новых стран-членов по-прежнему носит дискриминационный характер. Решение о меньших размерах сельскохозяйственных субсидий для «новичков» (в 2004 году — 25% от уровня ЕС-15 плюс собственное финансирование, но не более 30% от того же уровня) принимали в 2002 году Германия и Франция [Rutz et al., 2014; Gorton et al., 2009]. В 2010–2014 годах, когда Европейским комиссаром по сельскому хозяйству был представитель Румынии, были предприняты попытки снижения диспропорций в распределении средств и усиления регуляционных механизмов. Так, первой «опоре» ЕСХП стали уделять большее внимание, чем второй. Отметим, что из стран региона наибольшей долей прямых выплат в структуре расходов на сельское хозяйство (первая «опора») отличаются Венгрия и Чехия (около 57%). Для сравнения: в большинстве государств ЕС-15 она не превышает 20%, при этом в Дании, Нидерландах и Бельгии — 10%.

¹² Вторую «опору» ЕСХП также называют: «Политика развития сельских районов (Rural Development Policy)».

¹³ Средства из фондов ЕС распределялись в целом неравномерно. К примеру, в структуре расходов SAPARD в 2000–2006 годах доли Румынии и Польши составляли по 30%, тогда как Словении — всего 1%.

Т а б л и ц а 2

Структура расходов на сельское хозяйство в новых странах — членах ЕС, 2013 год (%)

	ЕС-15	Польша	Румыния	Венгрия	Чехия	Словакия	Словения	Болгария
Прямые выплаты	18,0	47,3	33,2	56,8	57,5	45,4	39,0	41,8
Меры рыночного регулирования	8,0	7,9	3,9	7,8	3,7	5,4	7,5	3,4
Развитие сельских районов	73,0	44,8	62,9	35,4	38,8	49,3	53,5	54,8

Источник: составлено авторами по данным Eurostat.

Относительные показатели прямых выплат фермерам (в расчете на единицу площади или одного получателя) значительно варьируются по странам Евросоюза. Так, в конце 2000-х годов средний объем выплат на 1 га сельскохозяйственных земель в ЕС-27 составлял 270 евро, при этом в Латвии — 100 евро, а на Мальте — 800 евро. В Венгрии и Чехии значения этого показателя были близки к среднему уровню ЕС, в Болгарии, Румынии, Польше и Словакии составляли около 200 евро, и лишь в Словении превышали 300 евро [Csáki, Jambor, 2013]. Объем совокупных расходов на сельское хозяйство по отношению к ВВП в новых членах ЕС выше, чем в ЕС-15. Так, в 2009 году в ЕС-15 этот показатель составлял 0,5%, тогда как, например, в Болгарии — 3,7%, в Румынии — 2,3%, в Венгрии — 1,7%, в Польше — 1,3%.

В работе Мэтью Гортон, Кармен Хаббард и Лионеля Хаббарда показано, что действующая ЕСХП не в полной мере отвечает интересам новых членов ЕС. Во-первых, не учитывается отставание в развитии их сельских районов: объем валового продукта на душу населения составляет лишь 40% от среднего уровня ЕС-15, а уровень безработицы — вдвое выше [Gorton et al., 2009]. Во-вторых, следует добиться большей сбалансированности между первой и второй «опорами» ЕСХП. Зависимость от субсидий приводит к концентрации избыточной рабочей силы в сельском хозяйстве, а диверсификации структуры занятости на селе не происходит¹⁴ [Chaplin et al., 2004]. В-третьих, не выполняется принцип справедливости при распределении выплат фермерам — в особенности в странах с выраженным «дуализмом» аграрного сектора (биполярной структурой). Так, в ЦВЕ и ЮВЕ фермы с сельскохозяйственными наделами менее 1 га средства SAPS не получают (в ЕС-15 эта граница ниже — 0,3 га); в Румынии, к примеру, это

¹⁴ Результаты одного из исследований свидетельствуют о прямо противоположной тенденции: фермеры, проживающие в районах с самым высоким относительным размером субсидий, в наибольшей степени стремятся поменять работу в сельском хозяйстве на другую [Structural change..., 2011].

около половины всех хозяйств — как правило, наиболее нуждающихся [Structural change., 2011; Kopeva et al., 2003]. При этом большая часть выплат приходится на самые крупные сельскохозяйственные предприятия: в той же Румынии 0,5% крупнейших хозяйств (свыше 1 тыс. га) получают 21% национальной и европейской финансовой помощи. Еще одним пробелом в системе субсидирования является то, что в странах с развитой арендой земли (Чехия, Словакия) средства ЕСХП поступают не «активным» фермерам, а владельцам земельных участков, сдающим их в аренду агрохолдингам [Latruffe, Davidova, 2006].

В числе предложений и задач по реформированию аграрного сектора ЕС до 2020 года — снижение оттока населения из сельских районов и решение проблемы бедности, справедливое распределение субсидий, введение максимальной величины платежей и запрета на выплаты арендодателям [Rutz et al., 2014; Erjavec et al., 2009]. Очевидно, что приоритеты использования инструментов ЕСХП у стран региона различаются. К примеру, власти Венгрии и Польши стремятся помочь малым хозяйствам, а в Чехии, для которой характерны крупные хозяйства, противятся предложениям по установлению верхней границы размера ферм для распределения субсидий. В Словении стремятся к снижению нагрузки на окружающую среду и к ведению аграрного бизнеса в соответствии с принципами устойчивого развития (*greening*).

Уровень государственной поддержки сельского хозяйства оценивается с помощью двух основных показателей: Оценки поддержки производителей ОЭСР (PSE) и Номинальной степени помощи сельскому хозяйству (NRA), рассчитываемой с 1962 года Всемирным банком. Расчеты второго показателя основываются на расхождениях между мировыми ценами и субсидированными ценами на внутреннем рынке. В конце 2000-х годов его значения варьировались от 7% в Болгарии и 20–25% в Венгрии, Словакии и Чехии (несколько больше, чем в России) до 30% в Словении и Польше и 50% в Румынии (максимальный в регионе уровень поддержки сельского хозяйства). Характерно, что для десяти новых стран — членов ЕС он вырос с 12% в начале 1990-х годов до 22% во второй половине десятилетия и до 31% в 2004–2007 годах, но, несмотря на это, оставался вдвое ниже, чем в ЕС-15¹⁵. Таким образом, можно сделать вывод, что вступление в ЕС привело к резкому повышению уровня протекционизма в новых странах-членах¹⁶ [Anderson, Swinnen, 2009; Wandel et al., 2011].

¹⁵ Одним из отрицательных последствий вступления стран региона в ЕС является ухудшение конкурентных позиций местных фермеров: в связи с более высоким уровнем поддержки в странах ЕС-15 субсидированная продукция их производителей вытеснила с рынка отечественные товары [Ciaian et al., 2010].

¹⁶ Существует предположение, что высокий уровень поддержки сельского хозяйства в условиях ЕСХП замедляет рост производительности в новых членах ЕС, поскольку отрицательно влияет на мотивацию фермеров внедрять инновации [Bakucs et al., 2010].

6. Обобщение: оценка результатов рыночных реформ в сельском хозяйстве постсоциалистических стран Европы

Успехи бывших социалистических стран в реформировании аграрного сектора, очевидно, оцениваются по-разному — в зависимости от соответствия теоретизированным рыночным моделям делается вывод о завершенности переходного периода. Уровень государственного регулирования сельскохозяйственного производства в странах Запада (за исключением, пожалуй, Новой Зеландии) снижает объективность сравнения их опыта с рыночными реформами постсоциалистических государств. Помимо субъективности оценок основными недостатками сравнительных исследований являются малые выборки и невнимание к межрегиональным и межгосударственным различиям.

Наибольшую известность получил разработанный венгерским экономистом Чабой Чаки показатель прогресса в реформировании сельского хозяйства (ECA Agricultural Reform Index), расчеты которого публиковались в докладах Всемирного банка с 1998-го по 2006 год [Csáki, Nash, 1998; Csáki et al., 2006; Swinnen, Vranken, 2010]. За основу были взяты критерии показателя переходного процесса ЕБРР, адаптированные к особенностям развития сельского хозяйства (земельная реформа, приватизация сельскохозяйственных предприятий, либерализация цен, создание условий финансирования, формирование институтов). Среди охваченных исследованием государств (республики бывшего СССР и страны — кандидаты на вступление в ЕС) наивысшие баллы на рубеже 1990–2000-х годов получали Чехия, Венгрия, Эстония и Латвия (в среднем от 8,5 до 9 баллов из 10 возможных), за которыми следовали Словения и, с некоторым отставанием, Польша¹⁷. Успехи сельскохозяйственных реформ в Болгарии, Словакии и Литве оценивались на более низком уровне, а замыкали перечень стран-кандидатов Болгария и Румыния. В 2005 году новым членам ЕС авторы присвоили максимальный балл, Болгарии — 8,6, Румынии — 8,4, тогда как России — всего 6,6, а Белоруссии — 3.

Решение о прекращении публикации результатов расчета этого показателя авторы связали с присоединением восьми стран ЦВЕ и Балтии к Евросоюзу в 2004 году, что, по их мнению, означает завершение переходного этапа в развитии сельского хозяйства названных государств [Csáki, Nash, 1998; Csáki et al., 2006]. В работе Вандела, Пенязь и Глаубена приводится критический анализ оценок на базе показателя Всемирного банка, в частности тезис об от-

¹⁷ Согласно расчетам 15 показателей развития сельского хозяйства и сельских территорий новых членов ЕС, проведенным в первой половине 2010-х годов Чабой Чаки и Атиллоу Ямбором, в наибольшей степени от реформ выиграло сельское хозяйство Польши, а в наименьшей — Венгрии [Csáki, Jambor, 2015].

ставании стран СНГ в реформировании сельского хозяйства авторы считают необоснованным, равно как и саму возможность сравнения успеха реформ в странах с различными длительностью и уровнем финансовой поддержки трансформационного процесса. В числе недостатков индекса называются субъективность экспертных оценок, статистические «пробелы», неясность в определении понятия «сельскохозяйственные системы, функционирующие по рыночным принципам». Оспаривается утверждение, что размер частных предприятий является решающим фактором для оценки реформ, за счет чего результаты расчетов для стран с преобладанием малых хозяйств оказывались завышенными.

Анализ приоритетов аграрной политики в странах ЦВЕ и ЮВЕ и результатов сельскохозяйственных реформ указывает на значительную степень внутрирегиональной дифференциации. Характерные особенности организационно-правовой, отраслевой и территориальной структуры сельского хозяйства рассматриваемых стран авторы обобщили в табл. 3.

Т а б л и ц а 3

**Внутрирегиональные различия в функционировании аграрной сферы
в отдельных странах ЦВЕ и ЮВЕ**

Страна	Наиболее характерные особенности сельского хозяйства
Польша	• Региональный лидер по объему сельскохозяйственного производства • Низкая доля сельского хозяйства в ВВП и сравнительно высокая — в структуре занятости • Высокая доля животноводства в структуре производства • Минимальные значения производительности труда • Традиционное преобладание мелкотоварных индивидуальных хозяйств (главным образом в южных и восточных районах) + низкая доля малых/натуральных хозяйств + развитый частный сектор + низкая доля арендованной земли в структуре сельскохозяйственных угодий • Высокая степень госрегулирования оборота сельскохозяйственных земель + самый длительный период ограничений на покупку земель после вступления в ЕС • Низкие объемы выплат на 1 га сельскохозяйственных земель • Положительное сальдо торговли сельскохозяйственной продукцией
Чехия	• Низкая доля сельского хозяйства в ВВП и структуре занятости • Интенсивный тип сельского хозяйства: максимальные в регионе показатели производительности труда (при этом производительность земли невысока) • Высокая доля крупных хозяйств (юридических лиц) в структуре использования земли (ранее — госпредприятия и кооперативы) + высокая концентрация в производстве и землепользовании + низкий удельный вес частных землевладельцев и натуральных хозяйств + значительная роль арендных отношений • Максимальные показатели обеспеченности земель (площадь земли на 1 хозяйство) • Приватизация в форме реституции • Минимальный уровень госрегулирования земельных отношений • Высока роль первой «опоры» ЕСХП

Продолжение таблицы 3

Страна	Наиболее характерные особенности сельского хозяйства
Венгрия	• Третий по величине производитель сельскохозяйственной продукции в регионе • Низкая доля сельского хозяйства в структуре занятости • Низкий уровень производительности труда • Сочетание крупных предприятий (юридических лиц) и малых натуральных хозяйств + высокая концентрация в производстве и землепользовании + развитость арендных отношений • Малая обеспеченность хозяйств землей • Приватизация: сочетание реституции и бесплатного распределения • Наибольший контроль государства над оборотом сельскохозяйственных земель + длительный период ограничений • Высокая роль первой «опоры» ЕСХП • Положительное сальдо торговли сельскохозяйственной продукцией
Словакия	• Четвертый по величине производитель сельскохозяйственной продукции в регионе • Низкая доля сельского хозяйства в ВВП и структуре занятости • Интенсивный тип сельского хозяйства: высокие для региона показатели производительности труда (производительность земли невысока) • Максимальная доля крупных хозяйств (юридических лиц) в структуре использования земли + высокая концентрация в производстве и землепользовании + минимальный удельный вес частных землевладельцев и натуральных хозяйств + максимальная доля арендованной земли в структуре сельскохозяйственных угодий • Максимальные показатели обеспеченности землей (площадь земли на одно хозяйство) • Приватизация в форме реституции • Относительно высокий уровень государственного регулирования земельных отношений + длительный период ограничений • Низкие объемы выплат на 1 га сельскохозяйственных земель
Словения	• Низкая доля сельского хозяйства в ВВП • Высокая доля животноводства в структуре производства • Сравнительно высокая интенсивность сельского хозяйства: максимальная в регионе производительность земли (за счет животноводства; при этом низкая производительность труда) • Традиционная индивидуализация сельского хозяйства (и до начала реформ) + практически весь земельный фонд находится в частном владении + крайне низкая доля юридических лиц в структуре землепользования + низкая доля натуральных хозяйств + незначительная роль аренды • Малая обеспеченность хозяйств землей • Отказ от ограничений на покупку сельскохозяйственных земель после вступления в ЕС • Высокие объемы выплат на 1 га сельскохозяйственных земель
Румыния	• Второй по величине производитель сельскохозяйственной продукции в регионе • Высокая доля сельского хозяйства в структуре занятости • Высокая доля растениеводства в структуре производства • Экстенсивный тип сельского хозяйства: крайне низкая производительность труда и земли • Преобладание малых хозяйств над крупными + высокий удельный вес натуральных хозяйств + минимальное значение аренды • Минимальная в регионе обеспеченность хозяйств землей (площадь земли на 1 хозяйство) • Приватизация: сочетание реституции и бесплатного распределения • Минимальный уровень госрегулирования земельных отношений • Максимальный в регионе уровень ценовой поддержки производителей • Низкие объемы выплат на 1 га сельскохозяйственных земель • Акцент на вторую «опору» ЕСХП

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 3

Страна	Наиболее характерные особенности сельского хозяйства
Болгария	• Низкая доля сельского хозяйства в структуре занятости • Высокая доля растениеводства в структуре производства • Экстенсивный тип сельского хозяйства: крайне низкая производительность труда и земли • Сочетание крупных и малых хозяйств + высокий удельный вес натуральных хозяйств + высокая концентрация в производстве и землепользовании + высокая доля арендованной земли в структуре сельскохозяйственных угодий • Приватизация в форме реституции • Минимальный уровень госрегулирования земельных отношений • Низкие объемы выплат на 1 га сельскохозяйственных земель
Албания	• Максимальный в регионе удельный вес сельского хозяйства в ВВП и структуре занятости • Экстенсивный тип сельского хозяйства: крайне низкая производительность труда и земли • До начала рыночных реформ государство выступало единственным собственником земли (кооперативы); по итогам приватизации практически весь земельный фонд перешел в собственность малых частных хозяйств + крайне низкая доля юридических лиц в структуре землепользования + минимальное значение аренды • Приватизация в форме бесплатного распределения

С конца 1980-х — начала 1990-х годов первичный сектор экономики постсоциалистических стран Европы претерпел значительные изменения, при этом характер структурных трансформаций указывает на различия в подходах к аграрной политике. Вместе с тем можно выделить основные критерии для проведения типологии: к примеру, Чехия и Словакия характеризуются общими чертами при сравнении индикаторов землепользования, размера хозяйств и арендных отношений, Румыния и Болгария — производительности труда и государственного регулирования, Польша и Словения — роли частной собственности, Польша и Венгрия — уровня протекционизма и внешней торговли. Сопоставление показателей развития сельского хозяйства государств ЦВЕ и ЮВЕ с целевыми ориентирами развитых, в первую очередь западноевропейских, стран затруднено вследствие различий в культурно-хозяйственных укладах и взаимного несоответствия наиболее рациональных практик хозяйствования. Более того, наше исследование показывает, что для развития процессов конвергенции и институциональной гармонизации в аграрной сфере Евросоюза необходим дифференцированный подход к решению проблем его новых стран-членов.

Литература

1. Лобанов М. М. Формирование единого рынка капитала в ЕС в условиях развития новых представлений о финансовой либерализации // Общество и экономика. 2014. № 11. С. 45–64.
2. *Экономическая география зарубежных социалистических стран* / Под ред. Н. В. Алисова, Э. Б. Валева. М.: Изд-во МГУ, 1984.
3. *Agricultural privatisation, land reform and farm restructuring in Central and Eastern Europe* / J. F. Swinnen, A. Buckwell, E. Mathijs (eds.). UK, Ashgate Publishing Ltd., 1997.
4. *Agricultural situation and prospects in the Central and Eastern European countries: summary report* / European Commission, Directorate-General for Agriculture (DG VI), Brussels. 1998.
5. Allina-Pisano J. Agricultural privatization in Central and Eastern Europe and the CIS // Development and Transition: Private Sector and Development. 2007. Vol. 7.
6. Anderson K., Swinnen J. Distortions to agricultural incentives in Eastern Europe and Central Asia / World Bank. 2009. No 48624.
7. Bakucs L. Z., Latruffe L., Fertő I., Fogarasi J. The impact of EU accession on farms' technical efficiency in Hungary // Post-communist economies. 2010. Vol. 22. No 2. P. 165–175.
8. Chaplin H., Davidova S., Gorton M. Agricultural adjustment and the diversification of farm households and corporate farms in Central Europe // Journal of Rural Studies. 2004. Vol 20. No 1. P. 61–77.
9. Ciaian P., Kancs D. A., Swinnen J. F. M. EU land markets and the Common Agricultural Policy. Brussels, 2010.
10. Csáki C., Jambor A. 10 years of EU membership: The case of the NMS agri-food sector / International Association of Agricultural Economists-2015 Conference, Milan, 2015.
11. Csáki C., Jambor A. After the transition: The impacts of EU membership upon the agriculture of the new member states // Agricultural transition in post-soviet Europe and Central Asia after 25 years / A. Kimhi, Z. Lerman (eds.). Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe. 2013. No 79. P. 17–34.
12. Csáki C., Kray H., Zorya S. The agrarian economies of Central-Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States: An update on status and progress in 2005 / World Bank ECSSD Working Paper. 2006. No 46.
13. Csáki C., Lerman Z. Land reform and farm restructuring in East Central Europe and CIS in the 1990s: Expectations and achievements after the first five years // European Review of Agricultural Economics. 1997. Vol. 24. No 3/4. P. 428–452.
14. Csáki C., Nash J. D. The agrarian economies of Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States: Situation and perspectives, 1997 / World Bank discussion paper. 1998. No 387.
15. Erjavec K., Erjavec E., Juvančič L. New wine in old bottles: Critical discourse analysis of the current common EU agricultural policy reform agenda // Sociologia Ruralis. 2009. Vol. 49. No 1. P. 41–55.
16. Gorton M., Davidova S., Banse M., Bailey A. The international competitiveness of Hungarian agriculture: Past performance and future projections // Post-communist economies. 2006. Vol. 18. No 1. P. 69–84.
17. Gorton M., Hubbard C., Hubbard L. The folly of European Union policy transfer: Why the Common Agricultural Policy (CAP) does not fit Central and Eastern Europe // Regional Studies. 2009. Vol. 43. No 10. P. 1305–1317.
18. Havrylyshyn O. Divergent paths in post-communist transformation: Capitalism for all or capitalism for the few? New York: Palgrave Macmillan, 2005.

19. Kible-Kaup A. Strukturelle Leitbilder der Agrarpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Eine Ökonomische Analyse strukturpolitischer Ziele und Agrarpolitischer Maßnahmen. Frankfurt am Main: Lang, 1996.
20. Kopeva D. et al. Rural households, incomes, and agricultural diversification in Bulgaria // Transition, institutions, and the rural sector. 2003. P. 103–122.
21. Latruffe L., Davidova S. Viability of the corporate farms in the new member states in the context of CAP direct payments / 96th EAAE Seminar “Causes and impacts of agricultural structures”, Tänikon, Switzerland, 2006. P. 10–11.
22. *Legal impediments to effective rural land relations in Eastern Europe and Central Asia: A comparative perspective* / R. L. Prosterman, T. M. Hanstad (eds.) // World Bank Technical Paper. 1999. No 436.
23. Lerman Z. Agricultural recovery in the former Soviet Union: An overview of 15 years of land reform and farm restructuring // Post-communist economies. 2008. Vol. 20. No 4. P. 391–412.
24. Lerman Z. Agriculture in transition economies: From common heritage to divergence // Agricultural economics. 2001. Vol. 26. No 2. P. 95–114.
25. Lerman Z. Land reform, farm structure, and agricultural performance in CIS countries // China economic review. 2009. Vol. 20. No 2. P. 316–326.
26. Lerman Z., Shagaida N. Land policies and agricultural land markets in Russia // Land Use Policy. 2007. Vol. 24. No 1. P. 14–23.
27. Petrick M. Credit rationing of Polish farm households: a theoretical and empirical analysis / Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe. 2004. No 26.
28. Pieniadz A., Hockmann H. Factors driving quality standard compliance in the Polish dairy sector // Atlantic economic journal. 2008. Vol. 36. No 1. P. 41–52.
29. Rozelle S., Swinnen J. F. M. Success and failure of reform: Insights from the transition of agriculture // Journal of economic literature. 2004. Vol. 42. No 2. P. 404–456.
30. Rutz C., Dwyer J., Schramek J. More new wine in the same old bottles? The evolving nature of the CAP reform debate in Europe, and prospects for the future // Sociologia ruralis. 2014. Vol. 54. No 3. P. 266–284.
31. *Structural change in agriculture and rural livelihoods: Policy implications for the new member states of the European Union* / J. Möllers, G. Buchenrieder, C. Csáki (eds.). Studies on the agricultural and food sector in Central and Eastern Europe. 2011. No 61.
32. Swinnen J. F. M., van Herck K., Vranken L. Twenty-five years of transition and European integration: Some observations on the governance of land markets in an integrated Europe // Agricultural transition in post-soviet Europe and Central Asia after 25 years / A. Kimhi, Z. Lerman (eds.). Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe. 2013. No 79. P. 3–16.
33. Swinnen J. F. M., Vranken L. Land and EU accession: Review of the transitional restrictions by new member states on the acquisition of agricultural real estate // CEPS Paperbacks, European Community. 2009.
34. Swinnen J. F. M., Vranken L. Reforms and agricultural productivity in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Republics: 1989–2005 // Journal of Productivity Analysis. 2010. Vol. 33. No 3. P. 241–258.
35. Wandel J., Pieniadz A., Glauben T. What is success and what is failure of transition? A critical review of two decades of agricultural reform in the Europe and Central Asia region // Post-communist economies. 2011. Vol. 23. No 2. P. 139–162.
36. Welsh R., Carpentier C. L., Hubbell B. On the effectiveness of state anti-corporate farming laws in the United States // Food policy. 2001. Vol. 26. No 5. P. 543–548.

Mikhail M. LOBANOV, Cand. Sci (Geogr.), Senior Research Fellow, Institute of Economics, Russian Academy of Sciences (32, Nakhimovskiy prosp., Moscow, 117218, Russian Federation).

E-mail: m.m.lobanov@rambler.ru

Jelena ZVEZDANOVIĆ-LOBANOVA, Institute of Social Sciences, Belgrade (45, Kraljice Nataljice ul., Belgrade, 11000, Serbia).

E-mail: jzvezdanovic@idn.org.rs

Specifics of Agricultural Policy in the Countries of Central-Eastern and South-Eastern Europe in 1990–2010s

Abstract

The article deals with reforms in the agricultural sector of the Central- and South-Eastern European countries both within the framework of their national economic policy and focusing on institutional harmonization with the European Union. The agrarian reforms were carried out against the background of market mechanisms' adaptation that varied depending on current cultural-economic patterns. In most cases, the use of the institutional environment parameters of developed Western countries aimed at working out guidelines for the agricultural sector reform in the post-socialist countries had no practical significance due to existing differences in economic modes and mutual discrepancy in rational business practices. The authors show peculiarities of the agricultural development in the countries of the region in 1990–2010s and single out the main differences between them as far as organizational structure, management practices, level of protectionism, production specialization and land regulation are concerned, including approaches to farm restructuring, privatization and regulation of land relations. The article also analyses current problems of the implementation of the Common Agricultural Policy in the new EU member states, primarily, the use of support mechanisms and rural development. In particular, the authors assess the prospects of the Central- and South-Eastern European countries' participation in the development of agricultural subsidies criteria and in monitoring of their use. Basing on the relevant empirical evidence, one can conclude that for the sake of developing convergence and institutional harmonization in the agricultural sector, the EU needs a differentiated approach to strategic planning and solving of agricultural problems in its new member states.

Keywords: agriculture, agricultural policy, Central- and South-Eastern Europe, the European Union, land relations, privatization, restitution, farming, subsidies.

JEL: Q10, Q14, Q15.

References

1. Lobanov M. M. Formirovanie edinogo rynka kapitala v ES v usloviyah razvitiya novykh predstavleniy o finansovoy liberalizatsii [Formation of single market in capital in the EU in the conditions of development of new concepts of financial liberalization]. *Obshchestvo i ekonomika [Society and Economy]*, 2014, no. 11, pp. 45–64.
2. *Ekonomicheskaya geografiya zarubezhnykh sotsialisticheskikh stran [Economic geography of foreign socialist countries]*. N. V. Alisov, E. B. Valev (eds.). Moscow: MSU, 1984.
3. *Agricultural privatisation, land reform and farm restructuring in Central and Eastern Europe*. J. F. Swinnen, A. Buckwell, E. Mathijs (eds.). UK, Ashgate Publishing Ltd., 1997.

4. *Agricultural situation and prospects in the Central and Eastern European countries: Summary report*. European Commission, Directorate-General for Agriculture (DG VI), Brussels, 1998.
5. Allina-Pisano J. Agricultural privatization in Central and Eastern Europe and the CIS. *Development and Transition: Private Sector and Development*, 2007, vol. 7.
6. Anderson K., Swinnen J. *Distortions to agricultural incentives in Eastern Europe and Central Asia*. World Bank, 2009, no. 48624.
7. Bakucs L. Z., Latruffe L., Fertő I., Fogarasi, J. The impact of EU accession on farms' technical efficiency in Hungary. *Post-communist economies*, 2010, vol. 22, no. 2, pp. 165-175.
8. Chaplin H., Davidova S., Gorton M. Agricultural adjustment and the diversification of farm households and corporate farms in Central Europe. *Journal of Rural Studies*, 2004, vol. 20, no. 1, pp. 61-77.
9. Ciaian P., Kancs D. A., Swinnen J. F. M. *EU land markets and the Common Agricultural Policy*. Brussels, 2010.
10. Csáki C., Jambor A. *10 years of EU membership: The case of the NMS agri-food sector*. International Association of Agricultural Economists-2015 Conference, Milan, 2015.
11. Csáki C., Jambor A. After the transition: The impacts of EU membership upon the agriculture of the new member states. In: A. Kimhi, Z. Lerman (eds.). *Agricultural transition in post-soviet Europe and Central Asia after 25 years*. Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe, 2013, no. 79, pp. 17-34.
12. Csáki C., Kray H., Zorya S. *The agrarian economies of Central-Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States: An update on status and progress in 2005*. World Bank ECSSD Working Paper, 2006, no. 46.
13. Csáki C., Lerman Z. Land reform and farm restructuring in East Central Europe and CIS in the 1990s: Expectations and achievements after the first five years. *European Review of Agricultural Economics*, 1997, vol. 24, no. 3/4, pp. 428-452.
14. Csáki C., Nash J. D. *The agrarian economies of Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States: Situation and perspectives, 1997*. World Bank discussion paper, 1998, no. 387.
15. Erjavec K., Erjavec E., Juvančič L. New wine in old bottles: critical discourse analysis of the current common EU agricultural policy reform agenda. *Sociologia Ruralis*, 2009, vol. 49, no. 1, pp. 41-55.
16. Gorton M., Davidova S., Banse M., Bailey A. The international competitiveness of Hungarian agriculture: Past performance and future projections. *Post-communist economies*, 2006, vol. 18, no. 1, pp. 69-84.
17. Gorton M., Hubbard C., Hubbard L. The folly of European Union policy transfer: Why the Common Agricultural Policy (CAP) does not fit Central and Eastern Europe. *Regional Studies*, 2009, vol. 43, no. 10, pp. 1305-1317.
18. Havrylyshyn O. *Divergent paths in post-communist transformation: Capitalism for all or capitalism for the few?* New York: Palgrave Macmillan, 2005.
19. Kible-Kaup A. *Strukturelle Leitbilder der Agrarpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Eine Ökonomische Analyse Strukturpolitischer Ziele und Agrarpolitischer Maßnahmen*. Frankfurt am Main: Lang, 1996.
20. Kopeva D. et al. Rural households, incomes, and agricultural diversification in Bulgaria. *Transition, institutions, and the rural sector*, 2003, pp. 103-122.
21. Latruffe L., Davidova S. *Viability of the corporate farms in the new member states in the context of CAP direct payments*. 96th EAAE Seminar "Causes and impacts of agricultural structures", Tänikon, Switzerland, 2006, pp. 10-11.
22. *Legal impediments to effective rural land relations in Eastern Europe and Central Asia: A comparative perspective*. R. L. Prosterman, T. M. Hanstad (eds.). World Bank Technical Paper, 1999, no. 436.

23. Lerman Z. Agricultural recovery in the former Soviet Union: an overview of 15 years of land reform and farm restructuring. *Post-communist economies*, 2008, vol. 20, no. 4, pp. 391-412.
24. Lerman Z. Agriculture in transition economies: From common heritage to divergence. *Agricultural economics*, 2001, vol. 26, no. 2, pp. 95-114.
25. Lerman Z. Land reform, farm structure, and agricultural performance in CIS countries. *China economic review*, 2009, vol. 20, no. 2, pp. 316-326.
26. Lerman Z., Shagaida N. Land policies and agricultural land markets in Russia. *Land Use Policy*, 2007, vol. 24, no. 1, pp. 14-23.
27. Pieniadz A., Hockmann H. Factors driving quality standard compliance in the Polish dairy sector. *Atlantic Economic Journal*, 2008, vol. 36, no. 1, pp. 41-52.
28. Petrick M. Credit rationing of Polish farm households: A theoretical and empirical analysis. *Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe*, 2004, no. 26.
29. Rozelle S., Swinnen J. F. M. Success and failure of reform: Insights from the transition of agriculture. *Journal of economic literature*, 2004, vol. 42, no. 2, pp. 404-456.
30. Rutz C., Dwyer J., Schramek J. More new wine in the same old bottles? The evolving nature of the CAP reform debate in Europe, and prospects for the future. *Sociologia ruralis*, 2014, vol. 54, no. 3, pp. 266-284.
31. *Structural change in agriculture and rural livelihoods: Policy implications for the new member states of the European Union*. J. Möllers, G. Buchenrieder, C. Csáki (eds.) *Studies on the agricultural and food sector in Central and Eastern Europe*, 2011, no. 61.
32. Swinnen J. F. M., van Herck K., Vranken L. Twenty-five years of transition and European integration: Some observations on the governance of land markets in an integrated Europe. In: A. Kimhi, Z. Lerman (eds.). *Agricultural transition in post-soviet Europe and Central Asia after 25 years*. *Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe*, 2013, no. 79, pp. 3-16.
33. Swinnen J. F. M., Vranken L. *Land and EU accession: Review of the transitional restrictions by new member states on the acquisition of agricultural real estate*. CEPS Paperbacks, European Community, 2009.
34. Swinnen J. F. M., Vranken L. Reforms and agricultural productivity in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Republics: 1989-2005. *Journal of Productivity Analysis*, 2010, vol. 33, no. 3, pp. 241-258.
35. Wandel J., Pieniadz A., Glauben T. What is success and what is failure of transition? A critical review of two decades of agricultural reform in the Europe and Central Asia region. *Post-communist economies*, 2011, vol. 23, no. 2, pp. 139-162.
36. Welsh R., Carpentier C. L., Hubbell B. On the effectiveness of state anti-corporate farming laws in the United States. *Food Policy*, 2001, vol. 26, no. 5, pp. 543-548.