

Шлюсарчик Богуслав,
доктор економічних наук, професор,
Університет в Жешові (Польща)

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВНОГО СУБСИДУВАННЯ ЕКСПОРТУ ПРОДУКЦІЇ АГРАРНОГО СЕКТОРУ У КРАЇНАХ ЄС

Розглядаються й аналізуються концептуальні підходи до політики державного субсидування експорту продукції аграрного сектору країн ЄС як найбільш фінансованого через специфіку ризикованості та соціальної значущості. Подаються пропозиції щодо вдосконалення механізмів державного регулювання аграрного бізнесу на світовому ринку.

The conceptual approaches to state subsidy policy concerning the export of EU countries agrarian sector as the most financed one as to the issue of risk and social meaning are considered in the article. The proposals are submitted concerning the improvement of state regulation mechanisms of agrarian business in the world market.

Територіальне розширення Європейського Союзу об'єднало західні країни для створення єдиного економічного сектору, пов'язаного із сільським господарством і переробкою сільськогосподарської продукції з метою насичення власних ринків. Безпосереднє наближення ЄС до кордонів України створює додаткові передумови для активізації участі останньої в цих процесах, змушує вдаватися до аналізу політики країн — членів ЄС, зокрема державного субсидування експорту.

Сьогодні потрібно передусім встановити контроль над наданням у країні державної допомоги суб'єктам господарювання, що зумовлено цілою низкою зовнішніх і внутрішніх причин, а саме: необхідністю підвищення ефективності й дієвості механізму конкуренції на національному та зовнішньому ринках, зменшення обсягів і підвищення ефективності використання бюджетних коштів, запровадження засад цивілізованого лобіювання інтересів певних галузей або підприємств. Отже, метою даної статті є обґрунтування науково-методичних засад формування політики країн ЄС у сфері субвенціонування, сучасних методів і механізмів її практичної реалізації.

З метою створення наукового підґрунтя для вироблення державної конкурентної політики в цій сфері треба проаналізувати існуючі у світі нормативні бази у сфері регулювання державної допомоги як приклади дієвої нормативної та інституційної організації регулювання цієї політики.

Застосування субсидій пов'язано з певними негативними наслідками. Експортні дотації підвищують внутрішню ціну даного товару, одночасно знижуючи її за рубежом. Їх головним бенефіціантом є закордонні одержувачі експортних товарів, натомість витрати з утримання системи субсидій несуть національні платники податків. Порівняно з імпортними митами експортні дотації менш ефективні, бо збільшують бюджетні витрати, тоді як мита є джерелом доходів держави.

Вплив дотацій на торговий і платіжний баланс залежить від ціни імпорту. Коли вона низька, застосування експортних дотацій може навіть привести до погіршення сальдо торгового балансу. Водночас субсидії впливають на доходи виробників і експортерів зниженням вартості продукції, технічним прогресом, підвищенням якості продукції, а також змінюють пропорції розподілу ВВП між різними суспільними групами.

Крім того, зниження ціни товару на міжнародному ринку внаслідок дотації погіршує умови торгівлі. При цьому розмір збитків залежить від масштабу зниження ціни експортованого товару. Отже, експортні дотації викликають торгові конфлікти між країнами, є чинником, який стримує розвиток світової торгівлі й дезінтегрує світову економіку.

Субвенціонування експорту використовується Європейським Союзом багато років. Причому захист на державному рівні від ризиків аграрного сектору значно більший.

Ризиковість аграрного бізнесу зумовлена низкою факторів, таких як сезонність виробництва, залежність від погодних і кліматичних умов, тривалий період обороту капіталу, велика складність зміни асортименту продукції й технології, тощо. Ось чому в аграрному секторі країн із розвинутою ринковою економікою функціонує спеціалізована система сільськогосподарського субсидування.

У 1957 році шість країн Римського договору (ФРН, Франція, Італія, Нідерланди, Бельгія й Люксембург) підписали угоду про проведення Спільної сільськогосподарської політики (ССП) ЄС — це найстарша інтеграційна політика Європейської Спільноти. Таким чином держави-ініціатори прагнули забезпечити продовольчу безпеку мешканцям повоєнної Європи та збільшити доходи фермерів¹.

Загальні завдання ССП визначила ст.39 Договору про створення Європейського Союзу:

- збільшення продуктивності європейського аграрного сектору шляхом технічного розвитку й ефективного використання засобів виробництва;
- підвищення доходів аграріїв і забезпечення “справедливого” рівня життя їхніх родин;
- стабілізація аграрних ринків (а згодом — цін і доходів);
- забезпечення населення якісними продуктами харчування (безпека продуктів харчування);
- забезпечення прийнятних цін.

Згідно зі ст. 33 того ж документа головними цілями ССП є постачання населенню аграрної продукції за прийнятними цінами та збільшення доходів селян, насамперед за рахунок підвищення доходів сільгоспвиробників у розрахунок на одну особу й забезпечення їм життєвого рівня, порівняного з міським².

¹ CD. Grupp Europe 2000. Die Europäische Union der Fünfzehn, Europäisches Parlament, Sonderdruck Omnia Verlag, Köln, 1995. — S. 51.

² The European Union's Common Agricultural Policy: Pressures for Change. United State Department of Agriculture. International agriculture and trade reports. WRS-99-2 / October 1999.

Первинні цілі ССП були успішно виконані, але виникли й небажані побічні ефекти та проблеми: європейські фермери виробляли більше, ніж міг спожити ринок, створюючи надлишок, що призвело до значного збільшення бюджетних витрат на сільське господарство. Як наслідок, за період існування ССП було проведено декілька її реформ. Разом із тим аграрні реформи та становлення ринкових взаємовідносин, зміна форм власності й господарювання помітно посилюють невизначеність соціально-економічних процесів у сільському господарстві, а отже і вразливість аграрного бізнесу до ризиків. Зростає вплив макроекономічних рішень на діяльність кожного сільськогосподарського виробника. Можна стверджувати, що сама аграрна реформа є фактором ризику.

ССП створила можливості для зростання сільськогосподарської продукції до рівня 20 % споживання у ЄС. Проте на сьогодні Євросоюз щороку витрачає понад 40 млрд євро на реалізацію ССП, тобто 45 % свого бюджету, у той час як внесок сільського господарства у валовий внутрішній продукт ЄС становить лише близько 2 %. При цьому 80 % усіх витрат ЄС на проведення ССП йдуть на дотації для підтримання цін і доходів селян³.

Загальна політика стосується тільки субсидування експорту в рамках ССП. Всі інші інструменти підтримки експорту належать до компетенції країн-членів, при цьому допомога передбачена багатьма нормативними документами. Зокрема, нормативні акти Європейської комісії щодо регулювання субсидій у торгівлі представлені розпорядженням Ради № 2423 від 2 липня 1988 року щодо запобігання демпінгу та субсидійованому імпорту з країн, які не є членами Євросоюзу. В жовтні 1997 року вийшло нове розпорядження Ради № 2026/97, яке доповнило розпорядження № 461 від 8 березня 2004 року.

На сьогодні в ЄС експортні субсидії більшою мірою захищають продукти ССП (алкоголь, молоко й молочні продукти, яловичина, свинина, продукція птахівництва, цукор, вино, рис, фрукти, овочі). Вони становлять інтегральний елемент ССП і мають на меті зменшення різниці між порівняно високими цінами на сільськогосподарських ринках ЄС та низькими світовими цінами, завдяки чому роблять можливим експорт.

Прямі субсидії використовуються для стимулювання наукових досліджень, а також упровадження нової техніки й перепідготовки кадрів на малих підприємствах. З допомогою прямих субсидій держава розвиває перспективні й підтримує старі галузі, забезпечує оздоровлення окремих компаній і цілих галузей, створює інфраструктуру, сприяє підвищенню конкурентоспроможності національної економіки тощо⁴.

Непрямі субсидії надаються у формі політики прискореної амортизації, через диференційовані податкові ставки, пільгові кредити. Держава може скуповувати

³ Michalek J. Polityka handlowa — mechanizmy i regulacje międzynarodowe. — Polskie Wydawnictwo Naukowe, Warszawa, 2002. — S. 274—278.

⁴ Саблук П.Т., Карич Д.Я., Коваленко Ю.С. Основи організації сільськогосподарського ринку. — К.: ІАЕ УААН, 2002. — 190 с.

акції й боргові зобов'язання компаній, які збанкрутували, нереалізовані товари або ж продавати за заниженими чи символічними цінами державну власність, використовувати державне страхування й гарантування депозитів, експортних кредитів, купувати за завищеними цінами зброю й військове спорядження та ін⁵.

На думку європейських експертів, потрібно розрізнити поняття “субсидії” й “державна допомога”. Субсидії мають специфічний характер та не є елементом загальної допомоги держави. Державна допомога слугує вирішенню справді важливих питань, пов'язаних із побудовою соціально-орієнтованої ринкової економіки. Натомість, субсидія не має характеру допомоги і виділяється на безповоротній основі⁶.

Експортні дотації виплачуються тільки за умови експорту сільськогосподарської продукції за межі ЄС. Проте, існує можливість отримання дотації ще до відправлення продукції за кордон. Відповідають за експортні дотації державні інтервенційні агентства, які мають статус казначейських агентств. Розмір субвенції визначається Європейською Комісією⁷.

Субсидування сільського господарства у країнах ЄС реалізується в різні способи. Це компенсація частини видатків фермерам на закупівлю сільськогосподарського обладнання, добрив і хімікатів; фінансування державою робіт із поліпшення якості землі, будівництва доріг, зрошувальних систем та ін. Найпоширенішою формою субсидування сільського господарства є виплати фермерам компенсації за різницю між встановленими урядом мінімальними цінами закупки та фактичними цінами, за якими було продано сільськогосподарську продукцію⁸.

Оцінити розмір субсидування в ЄС досить важко, оскільки існують різні форми субсидій, а інформації щодо їх використання небагато.

Статистичні дані, зібрані Європейським фондом орієнтації та сільськогосподарської гарантії, й наведені в табл. 1, свідчать: розмір субсидії становить велику частку від загального обсягу фінансування цим фондом, що є важливим джерелом капіталу, особливо для тих фермерів ЄС, які виробляють цукор, м'ясо, молочну продукцію⁹. Варто підкреслити, що таблиця відбиває загальну квоту експортних сільськогосподарських субсидій разом із рештою субвенції у фонді.

У 2005 році Європейський Союз прискорив експорт пшениці, збільшуючи субсидії до 10 євро за тонну для партії в 451,7 тис. тонн, аби не допустити збільшення запасів. Водночас розмір застосованої субсидії був невеликим, щоб зменшити ті

⁵ Саблук П.Т., Карич Д.Я., Коваленко Ю.С. Знач. праця.

⁶ Rzeczpospolita, UE: Subsidia do zboża, Nr 244 z dnia 16.10.2004.

⁷ Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomkiewicz E. (red.) Wspólna polityka rolno-zagadnienia prawne. — Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa, 2004.

⁸ Puślecki Z. W. System środków kontroli handlowej Unii Europejskiej w warunkach globalizacji. — Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań, 2001.

⁹ Andersen K., Martin W. Agricultural trade and The Doha Development Agenda / The World Bank. — Washington, 2006.

Таблиця 1. Субсидування експорту продукції сільського господарства Європейського Союзу в 1998—2004 роках, млн євро

Продукція	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Зернові	429,4	883,1	823,6	259,8	99,3	175,9	72,4
Цукор	1265,5	1592,6	1438,8	1008,2	1151,6	1021,3	988,3
Оливкова олія	24,9	2,5	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0
Фрукти та овочі	58,3	40,4	46,1	50,8	46,4	29,3	25,8
Вино	41,2	27,4	21,5	22,5	23,8	19,6	13,1
Рис	49,6	30,5	38,4	38,7	41,1	37,7	22,4
Молоко й молочні продукти	1426,7	1439,2	1671,0	1106,5	1159,6	1595,4	1494,9
Яловичина	774,5	594,9	661,3	362,6	386,7	295,5	250,8
Свинина	74,5	385,6	348,2	115,7	104,4	116,0	130,6
Яйця і птиця	90,7						
Разом субсидії	4826,3	5572,8	5646,2	3400,6	3432,3	3729,8	3384,2

Джерело: Європейський фонд орієнтації та сільськогосподарської гарантії. Щорічні стат. дані. — <http://www.europa.eu.int/coinm/agriculture/agrista>.

запаси. Систему субсидування пшениці було поновлено в лютому, після 18 місяців перерви¹⁰.

На ринку цукру також відбуваються великі зміни. Після багатомісячних дебатів у червні 2005 року Європейська Комісія подала проект реформ ринку, яким передбачалося зменшення цін і субсидій до цілковитої відмови від них для виробників і фермерів. Нова система мала набрати чинності до 2014—2015 року¹¹. Брюссель переконував, що незмінна 40-річна система виробництва цукру потребує реформування: не так через нераціональність, як через скарги найбільших виробників цієї галузі — Бразилії, Таїланду й Австралії. Вони одержали підтримку СОТ, що засудила дотації в ЄС як заборонену форму підтримки експорту. У свою чергу, на зменшення дотацій не погоджуються Польща, Іспанія, Португалія, Фінляндія, Ірландія, Греція й Італія¹².

Відповідно до прогнозів Єврокомісії упродовж 4-х років від запровадження реформи виробництво цукру має зменшитися на 5 млн тонн (на сьогодні його виробництво становить 20 млн тонн, з яких 17,5 млн тон субсидуються), а виробники цукру, глюкози й сиропу будуть отримувати відповідно 730, 625, 520 і 420 євро за тону залишків продукції. Прогнозується, що у зв'язку з реформою виробництво в деяких країнах перестане бути вигідним, а в окремих буде обмежуватися¹³.

Тепер основною умовою отримання сільськогосподарських субсидій у ЄС є дотримання високих стандартів та екологічність виробництва. Орієнтуючись лише на дотації, виробники позбавлені стимулу збільшувати виробництво. У підсумку,

¹⁰ Rzeczpospolita, UE: Eksport pszenicy, Nr 54 z dnia 05.03.2005.

¹¹ Rzeczpospolita, Bruksela reformuje cukier, Nr 121 z dnia 23.06.2005.

¹² Rzeczpospolita, Światowy spór o cukier, Nr 221 z dnia 21.09.2005.

¹³ Rzeczpospolita, Liberalizacja rynku cukru, Nr 150 z dnia 23.06.2005.

за відсутності прямої залежності між субсидіями й обсягом виробництва, фермери повинні будуть при плануванні брати до уваги лише попит на продукцію¹⁴.

Сьогодні можемо стверджувати, що існує дві основні системи регулювання державної допомоги, які мають визначальний вплив на державну політику в цьому секторі практично всіх країн світу: система угод СОТ щодо субсидій та система законодавства ЄС стосовно контролю державної допомоги. Абсолютна більшість держав регулюють надання державної допомоги шляхом або прямої трансформації норм відповідних міжнародних угод, підписаних ними в рамках СОТ, або відповідного застосування механізмів контролю державної допомоги, які діють на території ЄС.

У ЄС антисубвенційна діяльність, як і антидемпінгова, спрямована проти надмірного імпорту, й регулюється на загальному рівні з 1970 року. У рамках експортних субсидій країни ЄС повністю приймають положення СОТ, які передбачають антидемпінгове розслідування. Із прийняттям цих положень у країнах ЄС відбувається стрімке зростання кількості випадків застосування антидемпінгу як явного протекціоністського заходу, що має мало спільного із захистом від демпінгу як таким.

Європейська Комісія має право застосовувати антидемпінгові заходи проти уряду країни, який підозрюється в демпінгу, а саме просить надати консультації для з'ясування ситуації та приймає взаємно допустиме рішення. У разі відсутності порозуміння впродовж 45-ти днів від складання подання антидемпінгове розслідування проводиться країною самостійно, і вона самостійно застосовує захисні заходи¹⁵.

Довести, що ціна реалізації імпорту на внутрішньому ринку є демпінговою, неважко. Це залежить від того, чи є експортер державою з ринковою економікою. Якщо так, треба показати, що з урахуванням собівартості продукції, витрат на її доставку й реалізацію її ціна могла би бути вищою. А якщо оцінюється продукція із “неринкової” країни (слід зазначити, що питання надання країні статусу держави з ринковою економікою у першу чергу політичне, а не економічне), достатньо показати, що її ціна є нижчою за ціну аналогічних товарів у будь-якій іншій країні з ринковою економікою (принаймні одна країна, де аналогічна продукція коштуватиме дорожче, знайдеться обов'язково). До того ж завдання шкоди національному виробникові є фактом уже на початковій стадії антидемпінгового розслідування, залишається тільки його належним чином задокументувати.

Згідно з антисубсидуційною процедурою Єврокомісія, а точніше два колективи, що діють у рамках Дирекції у справах торгівлі Департаменту у справах охорони ринку, проводить антидемпінгове розслідування. Рада ЄС ухвалює рішення щодо остаточних охоронних заходів. Єврокомісія зобов'язана до подання скарги звернутися до уряду країни, про передбачуване субсидування з метою з'ясування ситуації й досягнення взаємно прийняттого рішення. У разі непорозуміння впродовж 45 днів від складання заяви виробників починається її просування.

¹⁴ Rzeczpospolita, Skromniej niż oczekiwano, ale jednak, Nr 295 z dnia 19.12.2005.

¹⁵ Naruszewicz S., Laszczuk M. Wspólne prawo celne. — Wydawnictwo Prawnicze Lexis-Nexis, Warszawa, 2004.

У результаті антидемпінгового розслідування за правилами СОТ на 5 років вводиться антидемпінгове мито, покликане компенсувати різницю між демпінговою ціною та ціною на внутрішньому ринку — “демпінгову різницю”. Мито не може перевищувати демпінгову різницю. Але на практиці, всупереч вимогам СОТ, антидемпінгове мито встановлюють на рівні десятків і сотень відсотків, перетворюючи його на заборонне, тобто таке, що унеможливує реалізацію імпортованого товару на національному ринку. Таким чином, у найближчі п’ять років про зростання конкуренції на внутрішньому ринку відповідної галузі можна не турбуватися.

Викладена схема так добре працює стосовно країн, які розвиваються, що проста погроза розпочати антидемпінгову процедуру виявляється ефективнішою, ніж будь-який тарифний бар’єр. Тому країна, котру звинувачують у демпінгу, часто уникає ініціювання нової антидемпінгової справи, оскільки її участь у розслідуванні є дуже дорогою. Підтвердженням цьому є скорочення приблизно вдвічі кількості нових антидемпінгових досліджень у першому півріччі 2003 року (коли було ініційовано 79 розслідувань) порівняно з аналогічним періодом 2002-го. Разом із тим, за словами фахівців секретаріату СОТ це скорочення викликане тим, що за підсумками майже всіх попередніх антидемпінгових справ були введені заборонні мита проти імпортованої продукції¹⁶.

Ще одним способом дестимулювати конкуренцію в сільському господарстві між розвинутими країнами й такими, що розвиваються, є практика прихованого та явного субсидування національних виробників¹⁷. По суті, це зворотній бік демпінгу, оскільки собівартість субсидованої продукції знижується, й вона експортується за дискримінаційно низькими цінами. Цей інструмент широко використовується у Сполучених Штатах.

Як бачимо, ЄС має в аграрному секторі більше повноважень, ніж у будь-якій іншій сфері діяльності.

За даними рапортів СОТ можна зробити висновок, що за останніх 10 років Європейський Союз мав 42 антисубвенціональні справи, більшість з яких проти Індії, Китаю і Кореї.

Слід зауважити, що Євросоюз посідає друге місце, одразу після США, за використанням антисубвенційних засобів, хоча в порівнянні їхня кількість досить мала. Загалом можна говорити про тенденцію до збільшення антидемпінгових справ по відношенню до попередніх років.

Висновки. В умовах ринкової економіки, як свідчить досвід розвинутих західних країн, ефективність агропромислового виробництва й розвиток сільських територій значною мірою залежать від державного регулювання та підтримки. Без урахування багаторічного досвіду й соціально-економічного стану кожної країни неможливо обрати і втілити в життя оптимальну модель розвитку країн — членів ЄС — щодо державного субсидування експорту.

¹⁶ *Naruszewicz S., Laszczuk M.* Зазнач. праця.

¹⁷ Rzeczpospolita, Bruksela reformuje cukier, Nr 121 z dnia 23.06.2005.

Таблиця 2. Використання Європейським Союзом антисубвенціональних засобів у 1999–2004 роках

Антисубвенціональні засоби	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Справи	20	8	2	5	2	1
Тимчасові засоби	5	1	4	1	2	1
Кінцеве мито	3	9	5	1	3	2
Цінові зобов'язання	0	1	1	0	1	0
Кількість використовуваних засобів	6	13	19	20	20	18

Джерело: складено автором на підставі власних досліджень.

Експортні субсидії вважаються в міжнародній торгівлі недобросовісною практикою, бо уможливають експансію на закордонних ринках завдяки компаративній перевазі, яку штучно отримують. У цьому сенсі субсидії належать до жорстких засобів торговельної політики.

Прихильники вільного ринку й торгівлі вважають великі субсидії шкідливими для економіки. На їхню думку, вони обмежують можливості компаративної користі від міжнародного обміну у глобальному масштабі. На початку дев'яностих років великої популярності набула так звана концепція чесної торгівлі як необхідної умови входження у вільний ринок. Вона була створена з метою гармонізації правил і принципів такої діяльності в міжнародному масштабі, без застосування демпінгу й урядового субсидування.

Радикальні правила стосовно експортних субсидій було введено ГАТТ. Результатом Уругвайського раунду переговорів стала цілковита заборона застосування більшості експортних субсидій промислових виробів. Виняток становили аграрні дотації, які було врегульовано окремо.

Проблема субсидій є однією з найважчих щодо регулювання. До того ж вони широко застосовуються у прихованій формі в рамках допустимої регіональної допомоги, а останнім часом також є засобом захисту в зовнішній торгівлі. Порівняно з митами й кількісними обмеженнями, які безпосередньо впливають на зарубіжних контрагентів, вплив експортних дотацій, що спрямовуються національним товаровиробникам, є значною мірою прихованим і складним для інтерпретації. Водночас конкурентам дуже важко довести застосування державного захисту в цій формі. Тому експортні субсидії викликають менший ризик реторції (гальмування), ніж тарифна політика й кількісні контингенти із боку зарубіжжя. І хоча у світовому масштабі вони мають маргінальне значення, в масштабі фірми чи країни воно може бути дуже великим.