

О. М. Загурський

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ АГРАРНОГО СЕКТОРУ УКРАЇНИ

Проаналізовано процеси реформування аграрного сектору України. Досліджено вплив інституціональних чинників на формування й регулювання трансформації аграрних відносин. Розглянуто особливості та проблеми впровадження базових і похідних складових інституціонального середовища. Запропоновано напрями вдосконалення механізмів державної підтримки вітчизняного аграрного сектору.

The process of reforming of agricultural sector in Ukraine is analyzed. The influence of institutional factors on the formation and regulation of transformation of agrarian relations is investigated. Features and problems of basic and derivative components of the institutional environment are explored. Measures to improve the mechanisms of state support to the agricultural sector in Ukraine are suggested.

Ключові слова: аграрний сектор, агрострахування, державна підтримка, інституціональне середовище, ринкова інфраструктура, товарні біржі, ціноутворення.

Одне з найважливіших місць у економіці України належить аграрному сектору, який поєднує різні види економічної діяльності при виробництві сільськогосподарської продукції, продуктів харчування та їх доставці до кінцевого споживача. Тут формується близько 17 % ВВП, це один із основних бюджетоутворюючих і експортоорієнтованих секторів національної економіки¹. Оцінюючи конкурентоспроможність аграрного сектору, треба враховувати стійкий попит на його продукцію та її необхідність для життя. Зважаючи на зростання населення Землі, активізацію процесу урбанізації та обмеженість сільськогосподарських ресурсів, є всі підстави говорити про великі потенціальні можливості аграрного сектору та його інвестиційну привабливість.

Реформування аграрного сектору країни зумовило розвиток нових соціально-економічних процесів і явищ, сутність яких полягає в перебудові відносин власності, формуванні ефективного власника земельного ресурсу, становленні приватного сектору тощо. При цьому слід зазначити, що економічна лібералізація аграрного сектору відбувалася без урахування особливостей інституціонального середовища та за відсутності передумов для ринкової економіки. Закладення підвалин ринкової економіки для аграрного сектору всупереч сподіванням стало початком затяжної трансформаційної кризи. Тому на зміну ейфорії минулих років приходить розуміння того, що ринок сам по собі не є єдиним і найефективнішим регулятором суспільного виробництва, й це разом із низкою об'єктивних факторів обумовлює необхідність його регулювання з боку соціальних, економічних і політичних інститутів.

¹ Розвиток аграрного виробництва як передумова забезпечення продовольчої безпеки України : аналіт. доп. / за заг. ред. Я. А. Жаліла. — К. : НІСД, 2011. — С. 3.

Дослідження загальних аспектів інституціональної теорії пов'язані з іменами А. Алчіана, Дж. Б'юкенена, Т. Веблена, О. Вільямсона, Г. Демсеца, Р. Коуза, Ф. Найта, Д. Норта, М. Олсона, Дж. Ходжсона та багатьох інших. Проблемам інституціональних змін і становлення інститутів в Україні присвячені праці вітчизняних авторів С. Архієреєва, Г. Башнянина, М. Вожняка, В. Гейця, А. Гриценка, П. Леоненка, С. Степаненка, А. Чаусовського, А. Чухна, П. Юхименка та ін.² Інституціональні проблеми розвитку національного аграрного сектору висвітлюються в працях В. Андрійчука, О. Бородіної, П. Гайдуцького, Ю. Лопатинського, В. Месель-Веселяка, О. Могильного, О. Онищенка, Т. Осташко, Б. Пасхавера, П. Саблука, В. Трегобчука, О. Шпикуляка, В. Юрчишина та ін.

Незважаючи на значні вітчизняні й зарубіжні теоретико-методологічні напрацювання, надзвичайно актуальною залишається проблема інституціональних перетворень та їхнього впливу на процеси розвитку аграрного сектору внаслідок його загальної інституціональної нерозвиненості. Подальші дослідження інституціональних проблем розвитку аграрної сфери зосереджують увагу на комплексі питань, вирішення яких забезпечить побудову ефективної моделі функціонування галузі.

Метою статті є узагальнення інституціональних аспектів формування й регулювання трансформації аграрного сектору України. Поглиблене дослідження інститутів дасть змогу сформуувати методологічні принципи подальшої інституціональної адаптації аграрного ринку до сучасних реалій.

За період ринкових трансформацій у аграрному секторі України склалися нові економічні відносини та докорінним чином змінилася система інститутів, що визначає організаційно-правові форми підприємств і характер їхніх взаємовідносин. Основними суб'єктами господарювання стали структури різних організаційно-правових форм: товариства, кооперативи, фермерські й особисті селянські господарства. Сформувались основні ринкові інститути, які надали агровиробникам можливість діяти самостійно, виходячи з власних інтересів, вільно розпоряджатися виробленою продукцією, будувати свої договірні відносини на добровільних засадах, також набули розвитку нові ринкові зв'язки в системі держзакупівель, оптових ринків, у біржовій і ярмарковій торгівлі.

Разом із тим через складні процеси трансформації командно-адміністративної системи в ринкову, недостатньо розвинутий механізм економічного зростання особливого значення набуває інституціональна структура як найважливіший чинник ефективності всієї аграрної сфери. При цьому базисні інститути, як-от інститут власності, інститут угод, нормативно-правові інститути, виступають підґрунтям формування ринкових відносин і водночас інституціональними чинниками розвитку вітчизняного аграрного сектору. До похідних інститутів, які сформувались або мали сформуватися на основі

² Про розвиток інституціоналізму в сучасній Україні див.: Чухно А. А. Інституціонально-інформаційна економіка / А. А. Чухно, П. М. Леоненко, П. І. Юхименко. — К. : Знання, 2010. — С. 122—133.

базисних ринкових інститутів, варто віднести інститути підприємництва, конкуренції, ціноутворення, фінансово-кредитний та ін. Хоча йдеться переважно про формальні інститути, у транзитивних економіках ситуація ускладнюється наявністю неформальних інститутів, котрі здебільшого є наслідком впливу попередньої суспільної формації³.

На нашу думку, сукупність економічних, організаційних, правових, адміністративних інститутів, що забезпечують функціонування й розвиток аграрного сектору, утворює єдиний інститут розвитку останнього, який охоплює широкий спектр економічних важелів. Сюди входять система госпрозрахунку, закупівельні ціни на сільськогосподарську продукцію та оптові ціни на засоби виробництва, тарифи на послуги, що надаються сільському господарству обслуговуваними організаціями, система кредиту й розподілу прибутку, оплата праці та матеріальне заохочення, а також інші елементи, специфічність дії котрих у аграрному секторі зумовлена поєднанням технічних, технологічних, соціальних і природних чинників. Яскраво виражена залежність аграрного господарства від природних чинників, сезонний, циклічний характер виробництва визначають його як доволі статичну порівняно з промисловістю сферу.

На початку проведення ринкових трансформацій у зазначеному секторі більшість реформаторів ототожнювала аграрну й земельну реформи, перебільшуючи роль інституту приватної власності в забезпеченні виходу аграрної економіки з кризи. Основними завданнями стали реорганізація суб'єктів господарської діяльності та приватизація землі, а повноцінної реформи в аграрному секторі не відбулося, адже акцент було зроблено на земельній складовій. Утім, з огляду на недостатній розвиток аграрного страхування, кредитних спілок і кооперативних банків, необхідність забезпечення сільського господарства доступними матеріальними й фінансово-кредитними ресурсами, реформування цінової, збутової, інвестиційної та інноваційної політик аграрного сектору країни набуває якісно нового змісту.

Головною метою оптимізації інститутів аграрного ринку є підвищення ефективності функціонування цінового механізму як важливої складової конкурентоспроможності агропромислових підприємств. Порушення еквівалентного розподілу доходів відповідно до економічної участі в загальних трансакціях між усіма учасниками продуктового ланцюга, значна монополізація посередниками каналів заготівель і збуту продукції, нерозвиненість інфраструктури аграрного ринку, наявність істотних диспропорцій у цінах на продукцію сільського господарства й ресурси — усе це вказує на необхідність подальшого вдосконалення науково-методичного забезпечення регулювання ціноутворюючих процесів на сільськогосподарську продукцію й продовольчі товари. На сьогодні через незавершеність формування ефективного цінового механізму ціна не є стимулюючим чинником аграрного розвитку. Збереження

³ Лопатинський Ю. М. Інституціоналізація транзитивної економіки / Ю. М. Лопатинський // Наукові праці ДОН-НТУ. Сер. : економічна. — 2006. — Вип. 103-1. — С. 229—232.

диспаритету цін веде до технічної відсталості, зниження ефективності, неможливості відшкодувати витрати на виробництво сільськогосподарської продукції та, як наслідок, до його скорочення.

Для подолання негативних наслідків цінового диспаритету після прийняття Закону України “Про державну підтримку сільського господарства України” від 24.06.2004 № 1877-IV було запроваджене цінове регулювання ринку найважливіших видів сільськогосподарської продукції. Ефективними механізмами державної підтримки стали політика цінового паритету, що полягає у встановленні державою граничних цін на сільськогосподарську продукцію, котрі, як правило, вищі за ринкові; реалізація заходів із підтримки агросфери, які можна поділити на дві групи. До першої належать заходи, спрямовані на збільшення доходів від реалізації продукції сільгоспвиробників, наприклад прямі субсидії виробникам (тваринницькі дотації) або інтервенції на зерновому ринку. Заходи другої групи націлені на зниження витрат сільгоспвиробників за рахунок компенсації витрат на засоби виробництва (приміром, державні субсидії на відшкодування частини витрат на придбання мінеральних добрив, комбікормів, додаткових витрат на придбання сільськогосподарськими товаровиробниками дизельного палива), субсидування ставок за банківськими кредитами тощо.

Слід зазначити, що державна підтримка позитивно вплинула на весь аграрний сектор: індекси валової продукції сільського господарства у 2011 р. були на третину вищими, ніж у 2000 р. Утім, більшість субсидій отримують великі підприємства, а не малі й середні, які роблять вагомий внесок у формування продовольчих ресурсів держави. Так, у 2010 р. 68,4 % сільгосппідприємств, зайнятих у вирощуванні культур, виробництво котрих дотувалося, зовсім не отримали дотацій і виплат. Натомість 450 найбільших підприємств (5,2 % їх загальної кількості) отримали 68,5 % усіх коштів⁴.

У зв'язку з цим малим і середнім підприємствам для поповнення оборотних коштів варто розраховувати здебільшого на кредитний механізм, який також є недостатньо розвинутим. На сьогодні кредитна система не враховує специфіку й потреби сільськогосподарського виробництва повною мірою та орієнтована переважно на галузі з порівняно швидким обігом капіталу: за даними Державної служби статистики України, у 2010 р. короткострокові банківські кредити сільськогосподарських підприємств становили близько 16 % загальної суми короткострокової заборгованості⁵. До того ж у 2009 р. у 2,7 раза порівняно з попереднім роком зменшились обсяги видатків на реалізацію програми фінансової підтримки підприємств аграрного сектору через механізм здешевлення кредитів комерційних банків, а у 2010 р. — у 4 рази⁶.

⁴ *Бородіна О. М.* Один у полі не воїн / *О. М. Бородіна* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukurier.gov.ua/>

⁵ Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

⁶ Українська модель аграрного розвитку та її соціоекономічна переорієнтація : наук. доп. / *О. М. Бородіна, В. М. Геєць, А. О. Гуторов та ін.* ; за ред. *В. М. Гейця, О. М. Бородіної,*

Підприємства аграрного сектору залучають кошти потенційних інвесторів за рахунок емісії облигацій, а корпоративні утворення — ще й випуску акцій. Проте у 2011—2012 рр. характер інвестицій у аграрний сектор помітно змінився. Інтерес до первинних розміщень цінних і корпоративних паперів на фондових біржах (ІРО) зменшився. Тому, як зазначають експерти, приплив інвестицій, у т. ч. іноземних, можливий тільки за умови створення чітких і прогнозованих правил ведення бізнесу⁷. Важливу роль при цьому відіграють особливості формування та здійснення державної підтримки сільськогосподарських виробників, оподаткування аграрного й суміжних секторів, а також питання, пов'язані з кредитуванням сільського господарства.

У нових інституціональних умовах удосконалення механізму ціноутворення вимагає комплексного підходу: від системних законодавчих актів і науково-методичних розробок для запровадження ефективних ринкових цінних механізмів до застосування антимонопольного контролю та фінансового регулювання, розробки й упровадження довгострокової стратегії розвитку аграрного сектору України. Державна політика, на нашу думку, повинна бути спрямована на стимулювання підвищення ефективності виробництва шляхом зміщення акцентів у наданні державної підтримки від прямого фінансування до механізмів фінансування на поворотній основі, а також на пріоритетність кооперації та саморегулювання в аграрному секторі. Як зазначила Т. І. Єфименко щодо подальшого розвитку систем інституційного впливу на економіку, “такі риси ефективного державного втручання, як адресність, функціональна обґрунтованість, дозованість і комплексне використання інструментів регулювання, дістають логічне вираження при переході до державного регулювання економіки програмно-цільовими заходами”⁸.

Сучасна ринкова модель соціально-економічного розвитку передбачає рівноправні відносини між державними й недержавними структурами, а економічний механізм базується як на методах державного регулювання (вертикальні зв'язки), так і на організаційно-господарських формах та стимул-реакціях ринкового й корпоративного регулювання (горизонтальні зв'язки). При цьому роль держави (внаслідок обмеженості організаційних і фінансових технологій зростання й модернізації) полягає передусім у інституційно-правовому забезпеченні активності приватного бізнесу, сприянні ефективній реалізації прав власності суб'єктів аграрної сфери, оптимізації структури вітчизняної економіки, спрямованої на зниження сировинної орієнтації за рахунок диверсифікації та збільшення частки інноваційних галузей або таких, що виробляють продукцію з високою доданою вартістю. Ключовим принципом побудови системи державного регулювання аграрного сектору має бути не

І. В. Прокопи ; НАН України, Ін-т екон. та прогноз. — К., 2012. — С. 12.

⁷ Аграрні поглинання: перемога чи поразка? // Аграрні інвестиції — 2012. Ринки МТР : матеріали V Міжнар. конф., м. Київ, 8 листоп. 2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.chamber.ua/>

⁸ Єфименко Т. І. Інституціональне регулювання економічного розвитку / Т. І. Єфименко // Економіка України. — 2011. — № 1. — С. 22.

заміщення ринкових регуляторів, а певна компенсація недоліків ринкового механізму, створення умов для підвищення конкурентоспроможності, технічного оновлення та стійкого розвитку.

Ефективність діяльності виробників сільськогосподарської продукції залежить від розвиненості інфраструктури аграрного ринку. Насамперед потребує вдосконалення особлива інституційна ланка — комерційні структури, що безпосередньо забезпечать розвиток аграрної сфери та формування відповідних відносин між господарюючими суб'єктами (система комерційних банків, торговельні й фондові біржі, страхові компанії тощо). В умовах монополізації окремих ринків і значної кількості посередницьких структур у ланцюзі просування продукції до кінцевого споживача постає потреба в оптимізації каналів збуту сільськогосподарської продукції, тому належне місце серед операторів аграрного ринку мають посісти організації, створені на засадах кооперації. Інституціональні перетворення повинні бути спрямовані на розроблення дієвої нормативно-правової бази, забезпечення нової організаційної основи господарювання та всього відтворювального циклу через розвиток власних фінансових, інвестиційних, страхових структур⁹. Таким чином, ринкова інфраструктура формує об'єктивно потрібні в умовах ринку інституційні компоненти для зміцнення виробничих структур і забезпечення функціональних взаємозв'язків між ними в напрямі насичення агропродовольчих ринків.

До економічних інститутів, котрі здатні сприяти швидшій адаптації національного аграрного ринку до умов СОТ, разом із оптовими ринками та обслуговуючими кооперативами належать товарні біржі. Вони відображають кон'юнктуру ринку, захищають його учасників від сезонних коливань цін та здатні збалансувати попит і пропозицію на відповідні товари, застосовуючи для цього ефективні інструменти й механізми. На кінець 2011 р. в Україні налічувалося 562 зареєстровані товарні біржі¹⁰, велика частина яких працює саме в аграрному секторі. При цьому більшість із них не відповідає навіть мінімальним критеріям і стандартам, що потрібно для прозорого й прогнозованого ціноутворення в аграрному секторі. Найчастіше товарні біржі функціонують як база контактів покупців і продавців товару. Про гарантування виконання угод, укладених у такий спосіб, навіть не йдеться.

Варто зауважити, що розвиток біржового ринку в Україні відбувається не досить високими темпами. На думку О. М. Третяка, головною причиною цього є те, що Законом України “Про товарну біржу” від 10.12.1991 № 1956-ХІІ не регламентується ні кількість засновників, ні розмір статутного капіталу, ні механізми регулювання діяльності біржового товарного ринку¹¹. До основних

⁹ Саблук П. Т. Аграрний сектор України: інституційні засади подальших трансформацій / П. Т. Саблук // Вісник економічної науки України. — 2011. — № 2. — С. 240.

¹⁰ Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

¹¹ Третяк О. М. Інституційне забезпечення біржової торгівлі сільськогосподарською продукцією / О. М. Третяк // Економіка АПК. — 2009. — № 1. — С. 117.

чинників, які гальмують розвиток біржової торгівлі продовольчими товарами, слід віднести нестабільність розвитку сільського господарства, а отже й переробних підприємств; недосконалість чинної законодавчої бази; відсутність ефективних кредитних програм; низьку інвестиційну привабливість аграрної сфери економіки; неплатоспроможність частини підприємств продовольчого підкомплексу; недостатній розвиток інтеграційних і кооперативних процесів; низький рівень інформаційно-консультативного забезпечення; відставання від використовуваних у світі прогресивних біржових технологій тощо. Для розвитку прозорої біржової торгівлі в Україні, формування високоліквідного біржового ринку сільськогосподарської продукції, збільшення обсягів біржових операцій доцільно запровадити торгівлю ф'ючерсними контрактами й опціонами, що також дасть змогу забезпечити самофінансування сільськогосподарського виробництва. А з огляду на те, що Україна є одним із найбільших світових експортерів власної зернової продукції, необхідно максимально сприяти розширенню обсягів біржової торгівлі вітчизняною сільськогосподарською продукцією, застосуванню на українських товарних біржах сучасних інструментів електронної торгівлі та їх інтеграції в міжнародну систему біржової торгівлі.

Сільськогосподарське виробництво в Україні пов'язане з високим рівнем ризиків, таких як повінь, засуха, вимерзання, котрі зумовлюють отримання виробниками збитків, невизначеність аграрного бізнесу, збільшують вартість кредитів та частку неповернених кредитів, що унеможливує для багатьох аграріїв подальшу участь у комерційній діяльності.

Найменш розвинутим у аграрному секторі є інститут страхування сільськогосподарських ризиків. В Україні застраховано приблизно 6 % таких ризиків, тоді як у розвинутих країнах — 90—95 %. Вітчизняний страховий ринок становить лише 7 % від європейського, аграрний сегмент страхової галузі забезпечує перерозподіл тільки 0,1 % ВВП. Із близько 450 страхових компаній, що діють в Україні, право займатися страхуванням ризиків у сільському господарстві мають лише 59, а скористалися цим правом у 2010—2011 рр. тільки 15 страхових компаній. Частка такого страхування у 2011 р. становила 0,006 % усього страхового ринку¹², що свідчить про непривабливість даного сегмента ринку для вітчизняних страховиків. Це пов'язано з високою собівартістю страхових послуг, складністю оформлення відповідного договору, відсутністю страхового аудиту та інформації про діяльність страхових компаній, кваліфікованих спеціалістів зі страхування ризиків.

Окрім того, розвиток сільськогосподарського страхування великою мірою гальмується через припинення з 2009 р. передбаченої законодавством компенсації державою господарствам щонайменше 50 % страхових платежів. Із метою поліпшення ситуації прийнято Закон України “Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою” від

¹² Агрострахование (страхование агрорисков) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://forinsurer.com/>

09.02.2012 № 4391-VI, з 1 липня 2012 р. відновлено страхування сільськогосподарських ризиків із державною підтримкою та вжито заходів для забезпечення щорічного встановлення в законах про Державний бюджет України відповідних видатків на державну підтримку страхування сільськогосподарської продукції.

Отже, інститути, як правило, розвиваються інерційно, тривалий час, із безліччю спроб і помилок. Труднощі, пов'язані зі швидкою зміною інституційної структури, призводять до того, що цей процес відбувається не за оптимальною траєкторією та значною мірою залежить від його попередніх етапів.

В умовах посткризового відновлення економіки України необхідно забезпечити інституціональну базу для стабільного розвитку аграрного виробництва, підвищити конкурентоспроможність сільськогосподарської продукції, подолати цінові диспропорції та посилити державну підтримку товаровиробників. При цьому не повинні ігноруватись інтереси середніх і малих за розмірами індивідуальних селянських і фермерських господарств.

З огляду на вищезазначене необхідно забезпечити реальне партнерство влади, бізнесу й громадськості при розробці та реалізації стратегії розвитку ринкової й соціальної інфраструктури, а також контроль такої діяльності. Майбутнє аграрного сектору залежить більшою мірою від інституціональної організації, у якій оперує система державної підтримки й торговельна політика, ніж від безпосередньо визначених обсягів державних коштів і торгових бар'єрів. У цьому контексті особливої уваги потребує:

- формування дієвої інфраструктури аграрного ринку та забезпечення розширеного доступу безпосередніх виробників до організованих каналів збуту сільськогосподарської продукції;

- стимулювання організації прямих каналів збуту, в першу чергу оптових ринків, із метою впливу на формування ринкової ціни на сільськогосподарську продукцію;

- урізноманітнення ринкових інструментів шляхом запровадження форвардної торгівлі, торгівлі деривативами, механізму страхування цінових ризиків;

- сприяння розширенню обсягів біржової торгівлі сільськогосподарською продукцією та запровадження на товарних біржах сучасних інструментів електронної торгівлі;

- законодавче встановлення прозорого й ефективного механізму державної підтримки аграрного страхування, спрощеного механізму відшкодування збитків та вимог, за яких зберігаються умови забезпечення гарантій інтересів кожної зі сторін.