

УДК 351.72

*Н. М. ЛЕВЧЕНКО*

## **ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ СФОРМОВАНИХ У СВІТОВІЙ ПРАКТИЦІ МОДЕЛЕЙ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ АПК**

*Розглянуто сформовані у світовій практиці дві основні моделі державної бюджетної підтримки аграрної сфери економіки: північноамериканська та західноєвропейська, встановлено їх відмінні риси та визначено стратегічні орієнтири формування національної аграрної політики з урахуванням світового досвіду.*

*It is considered two basic models generated nowadays in world practice to the state budgetary support of agrarian sphere of economy: North American and West European, it is established their distinctive lines and it is defined strategic reference points of formation national an agrarian policy z by the account of world experience*

Об'єктивна необхідність державного регулювання аграрної сфери економіки теоретично загальноновизнана і зумовлена специфікою галузі. Серед основних причин державного втручання виділяють необхідність забезпечення продовольчої безпеки, існування цінового диспаритету по відношенню до сільськогосподарської продукції, низьку норму прибутку, що не дозволяє здійснювати розширене відтворення, та ін. Окрім суто економічних існують також соціальні, екологічні, демографічні та інші мотиви підтримки галузі з боку держави.

У світовій практиці одним з найбільш важливих інструментів державного регулювання аграрної сфери економіки вважається бюджетна підтримка держави.

Україна, намагаючись перетворити агропромисловий комплекс на високоефективний, конкурентоспроможний прибутковий сектор економіки, здатний інтегруватися у світовий аграрний ринок, з кожним роком нарощує обсяги фінансових ресурсів на його підтримку. Проте це суттєво не вплинуло як на підвищення ефективності діяльності аграрних товаровиробників, так і на підвищення конкурентоспроможність їх продукції. Отже, механізм державної підтримки аграріїв, що застосовується нині в Україні, визнано неефективним, оскільки він носить більш компенсаційновитратний характер розподілу фінансових ресурсів (тобто більшу підтримку отримують ті господарства, які спрацювали менш ефективно), ніж стимулюючий.

Досвід фінансової допомоги аграріям у країнах з розвинутою ринковою економікою, навпаки, дає можливість спостерігати, що переважне стимулювання агровиробництва здійснюється відносно товаровиробників з високим рівнем прибутку. Проте впровадження зарубіжного досвіду в Україні потребує врахування національних особливостей агропродовольчої системи, оскільки далеко не всі інструменти аграрної політики, що застосовуються в розвинених країнах, зможуть бути ефективними в умовах вітчизняної економіки. До того ж, на наш погляд, найбільшу цінність являють собою не окремі інструменти, а основні принципи аграрної політики провідних країн світу, їхній досвід реформування системи

державного регулювання аграрного сектора економіки в цілому. У цьому контексті цікавим і корисним для України, на нашу думку, є досвід США та країн – членів ЄС.

Проблема формування ефективного механізму регулювання аграрного сектора економіки посідає чільне місце в наукових дослідженнях. Помітний внесок у розробку методологічних і методичних питань названих аспектів зробили В. Андрійчук, В. Галушко, П. Саблук, С. Дем'яненко, Т. Осташко, В. Юрчишин, В. Трегобчук та ін. Проте низка принципів питань державного регулювання аграрної сфери економіки, зокрема через механізми державної бюджетної підтримки, залишаються чи не найбільш дискусійними в економічній літературі. Це пояснюється тим, що до сьогодні Україна перебуває в пошуку ефективних механізмів державної фінансової підтримки розвитку АПК, у той час як у більшості розвинених країн такі механізми вже відпрацьовані. Тому вивчення досвіду державної бюджетної підтримки аграрного сектора економіки розвинених країн є для України особливо актуальним і важливим.

Метою статті є визначити стратегічні орієнтири формування національної аграрної політики з урахуванням світового досвіду.

Для цього необхідно розглянути нині сформовані у світовій практиці дві основні моделі державної фінансової підтримки аграрної сфери економіки та встановити їхні відмінні риси.

Відомо, що у світовій практиці питання бюджетної підтримки аграрної сфери економіки чітко регламентується правилами СОТ, згідно з якими витрати бюджету на підтримку аграрної сфери економіки поділяються на ті, що потрібно (заходи “жовтої скриньки”) і не потрібно (заходи “зеленої скриньки”) скорочувати. Так, за умовами Уругвайського раунду (1995 р.), країни – члени СОТ зобов'язані зменшувати сукупний вимір підтримки або СВП (Aggregate Measurement of Support, AMS) до певного рівня, прийнятого угодою. При цьому розвинуті країни мають зменшити СВП базового періоду на 20 % рівними частками за кожний рік, період виконання зобов'язань для них встановлено – шість років. Для країн, що розвиваються, застосовуються особливий і диференційований режими. Такі країни зобов'язуються зменшити СВП базового періоду на 13 %, період виконання зобов'язань – 10 років [4].

Проте слід наголосити, що з вимогами угоди Уругвайського раунду погоджуються не всі світові лідери виробництва продукції аграрної сфери економіки (зокрема США). Тож, нині в розвинених країнах і сформувалися дві моделі державної фінансової підтримки аграрної сфери економіки: північноамериканська та західноєвропейська. Розглянемо відмінні риси кожної з цих моделей та визначимо, яка з них є найбільш прийнятною для економіки України.

Відомо, що світовим лідером у виробництві і експорті продукції сільського господарства та продовольства до теперішнього часу залишається США. Маючи майже 8 % світових земельних ресурсів і 5 % населення планети, ця країна виробляє понад 12 % світових обсягів сільськогосподарської продукції. Майже 25 % валового виробництва експортується.

Відмінною рисою сучасної аграрної політики США є, по-перше, те, що вона носить комплексний характер і направлена як на ринок ресурсів, необхідних в аграрному виробництві, так і на ринок аграрної продукції. У першому випадку

сферою державного регулювання є використання природних, кредитно-фінансових, трудових ресурсів. У другому випадку державному регулюванню підлягають ціни на реалізовану продукцію (при цьому держава не встановлює безпосередньо ціни на ринку), просування продукції до споживачів, якість продукції та доходи виробників [2].

По-друге, основними напрямками аграрної політики США є такі:

- підтримка аграрних товаровиробників;
- розширення зовнішньої торгівлі продукції аграрних товаровиробників;
- розвиток інфраструктури;
- забезпечення інформацією та економічними даними;
- розвиток сільської місцевості та ін.

По-третє, система комплексної підтримки агропромислового сектора складається із трьох блоків: першого – фіксовані платежі, не пов'язані з рівнем виробництва (*fixed decoupled payments*); другого – регулювання норм кредитування, чим розширено систему підтримки рівня мінімальних цін за допомогою позичок. Держава за необхідності кредитує під заставу вирощеної пшениці, кукурудзи і ячменю (*marketing loans*); третього – відновлення антициклічної стабілізаційної підтримки доходів через механізм визначення цін на сільськогосподарську продукцію до початку сезону (*counter-cyclical payments*). У разі, коли ринкова ціна або ціна норми кредитування нижче цільової ціни, то держава доплачує фермерам цю різницю.

Державна фінансова підтримка аграрних товаровиробників США за наведеними блоками значно перевищує рівень сукупної внутрішньої підтримки аграріїв, визначений вимогами СOT. Проте США наполягають на тому, що прийняття їх умов дозволить аграрним товаровиробникам інших країн значно підвищити ефективність галузі та досягти її стабілізації.

Цікаво, що політику США в СOT підтримує низка інших країн із подібними умовами ведення сільського господарства, в першу чергу Аргентина, Австралія і Бразилія, де також, як і в США, переважають крупні та дуже крупні аграрні підприємства. Самостійні фермерські господарства в США давно відійшли в минуле. Середня ферма в сільськогосподарських районах США за площею угідь часто перевищує розміри таких держав Європи, як Ліхтенштейн, Андорра або Сан Маріно, а деякі крупні сягають розмірів такого повноправного члена ЄС, як, наприклад, Люксембург. І при цьому американські ферми (навіть розміром як Люксембург) є низовою ланкою величезних агропромислових пірамід, на вершині яких знаходяться крупні аграрні корпорації. Середні ланки представлені могутніми спеціалізованими підприємствами з виробництва мінеральних добрив, гербіцидів, науково-дослідними інститутами, племінними господарствами і селекційними станціями (при цьому розповсюджені генномодифіковані сорти рослин і породи тварин). Отже, всю цю піраміду субсидує держава [3].

За даними Міністерства сільського господарства США, в середньому за останні три роки фермери США отримали від уряду 13 млрд дол. у вигляді прямих субсидій. Водночас частка державних субсидій у чистому фермерському доході США дорівнювала в 2005 р. – 27,7 %, у 2006 – 46,9 та в 2007 – 47,7 % [6]. Законом 2002 р.

“Про безпеку фермерів та інвестиції на розвиток сільських територій” передбачено було виділити в найближчі 10 років на здійснення державних програм і пряму фінансову підтримку аграріїв 182 млрд дол.

Звичайно ж, країни ЄС могли б також збільшувати рівень державної бюджетної підтримки, але і без того європейське аграрне виробництво є, по-перше, високодотаційним та, по-друге, збільшення бюджетного фінансування призведе до порушення всіх допустимих норм СОТ.

Результати дослідження європейської моделі за аналогічними напрямками дослідження північноамериканської моделі дають підстави стверджувати, по-перше, що бюджетна підтримка за європейською моделлю здійснюється відповідно до спільної аграрної політики (САП).

По-друге, основним напрямками аграрної політики ЄС (ст. 33.1 Угоди про створення ЄС) є:

- підвищення ефективності виробництва сільськогосподарської продукції шляхом модернізації виробничого процесу та раціонального використання ресурсів галузі;
- забезпечення високого життєвого рівня для виробників сільськогосподарської продукції;
- стабілізація ринку сільськогосподарської продукції;
- забезпечення продовольчої безпеки.

Основним завданням державного регулювання аграрного сектора в країнах ЄС є підтримка виробника. При цьому прибутковість аграрного товаровиробництва забезпечується такими заходами: 1) підтримкою на внутрішньому ринку такого рівня цін на сільськогосподарську продукцію, який би давав виробникам можливість отримувати дохід; 2) штучним зниженням собівартості продукції за допомогою прямих бюджетних витрат.

Тож, по-третє, європейська модель бюджетної підтримки аграрної сфери економіки заснована на трьох базових чинниках: фермерському господарстві сімейного типу, визнанні багатofункціональної ролі галузі й усебічному захисті системи ціноутворення на продовольство і доходів товаровиробників від ринкової та природної стихій. Статтею 33.2 Угоди про створення ЄС зазначено, що його аграрна політика і спеціальні методи її застосування мають урахувати такі фактори: а) особливу природу сільськогосподарської діяльності, що впливає із соціальної структури галузі та природного різноманіття регіонів; б) принцип поступовості при здійсненні будь-яких перетворень; в) тісний взаємозв'язок сільського господарства з іншими секторами економіки. Тобто ключова ідея про те, що ця галузь має унікальну природу, відмінну від інших економічних видів діяльності, пронизує аграрну політику європейського співтовариства.

З метою практичного втілення зазначених завдань у своїй політиці ЄС керується принципами спільності ринків країн-членів, надання переваг товарам Співтовариства та субсидарного фінансування усіх витрат. Принцип субсидарності як принцип теорії державного права є фундаментальним для розуміння сутності заходів щодо САП. У тих сферах, на які не поширюється виключна компетенція Співтовариства, цей принцип може діяти “лише настільки, наскільки поставлене

завдання... [7]”.

У країнах – членах ЄС функції нагляду за виділенням, розподілом та ефективністю використання державної допомоги здійснюються не галузевими міністерствами, а єдиним органом управління, відповідальним за проведення загальної конкурентної політики, хоча при попередньому опрацюванні та узгодженні конкретних форм, напрямів і норм, що регулюють державну допомогу, залучаються всі зацікавлені органи державного регулювання. Надзвичайно велике значення надається прозорості і відкритості самої процедури спрямування державної допомоги та моніторингу ефективності її використання. Країни ЄС несуть відповідальність за достовірність інформації про державну допомогу, і в разі недотримання існуючих правил Європейська Комісія в судовому порядку може припинити її надання як несумісної з конкурентним ринком на будь-якому етапі.

Слід наголосити, що значна частина аграрних товаровиробників у Європі становлять малі та середні селянські і фермерські господарства, вертикальна інтеграція і корпоратизація яких дуже слабка. “Клаптевість” сільськогосподарських угідь у країнах ЄС пояснюється також історичними причинами. Європа густозаселена, має складний географічний рельєф і утворити мережу великих господарств тут ніколи не уявляється можливим. Інвестиційних ресурсів в аграрний сектор тут вкладається менше, крім того європейські аграрії часто поступаються американським у науково-дослідних розробках. Тому країни Євросоюзу захищають своїх сільськогосподарських товаровиробників єдиним доступним у таких умовах методом – високим митом на імпорт сільськогосподарської продукції [1].

Тож, головним протиріччям між північноамериканською та західноєвропейською моделлю бюджетної підтримки аграрної сфери економіки слід вважати те, що, з одного боку, високий рівень субсидування американських аграрних товаровиробників державою не влаштовує Євросоюз, а з іншого – високе мито на імпорт сільськогосподарської продукції в країнах Євросоюзу, що не влаштовує США.

Яка з моделей найбільш прийнятна для України? Однозначно, антиамериканська, іншими словами, західноєвропейська, оскільки за своїми (економічними, географічними, організаційними та ін.) умовами ведення сільського господарства Україна наближається до європейських країн.

З огляду на нагромаджений США та ЄС досвід, на наш погляд, одним із головних завдань для аграрної політики України має стати пошук оптимальної взаємодії між використанням ринкового механізму та державним втручанням у сільському господарстві. З позиції державних інтересів доцільно велику частину бюджетних коштів направляти на виплати, пов'язані зі стимулюванням кінцевих результатів та ефективного ведення господарської діяльності сільськогосподарських товаровиробників.

Стратегія ж аграрної політики України має орієнтуватись на рекомендації СОР та Продовольчої і сільськогосподарської організації ООН (FAO).

СОР та FAO з урахуванням світового досвіду сформульовано базові орієнтири формування національної аграрної політики та подальшої бюджетної підтримки:

– інноваційного розвитку галузі;

- створення умов для високотехнологічного конкурентоспроможного товарного виробництва;
- підтримки вдосконалення системи кредитного забезпечення сільськогосподарських товаровиробників;
- забезпечення фінансової участі держави в програмах страхування та гарантування доходів сільськогосподарських виробників;
- фінансової підтримки підприємств у придбанні матеріально-технічних ресурсів;
- фінансової підтримки виробництва продукції тваринництва та рослинництва;
- забезпечення соціального захисту зайнятого в сільському господарстві населення, часткова компенсація витрат виробників сільськогосподарської продукції, пов'язаних зі сплатою внесків до фондів соціального та пенсійного страхування.

Для вдосконалення механізму державної підтримки слід передбачити таке:

- критерії розподілу бюджетних коштів;
- запровадити механізм участі сільськогосподарських товаровиробників у програмах державної фінансової підтримки на умовах рівного доступу та ефективного використання бюджетних коштів;
- збільшити обсяги фінансування наукових досліджень і розробок, дорадчої діяльності, освіти, розвитку соціальної сфери села та сільських територій, системи контролю за безпечністю та якістю продуктів харчування;
- підвищити ефективність видатків державного бюджету для підтримки аграрного сектору економіки шляхом запровадження програмно-цільового методу формування та використання бюджетних коштів;
- проводити моніторинг виконання бюджетних програм, за результатами якого скасовувати неефективні програми та спрямовувати фінансові ресурси на виконання програм, які найбільше відповідають цілям державної підтримки.

Таким чином, на нашу думку, назріла необхідність внести зміни до Закону України “Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року”, де передбачити конкретні механізми, пріоритети й обсяги підтримки сільськогосподарських товаровиробників на коротко-, середньо- та довгострокову перспективу. До того ж нашій державі для належного рівня конкурентоспроможності виробництва та захисту національних інтересів у зовнішньоекономічній сфері бажано одночасно із приведенням якості продукції до сучасних вимог і стандартів СОТ задіяти свої специфічні ресурси для забезпечення сприятливих умов конкурентної боротьби на світовому ринку.

#### Література:

1. *Бородін К.* Финансирование общей сельскохозяйственной политики в Европейском Союзе / К. Бородін // *Международный сельскохозяйственный журнал.* – 2005. – № 3. – С. 13–14.
2. *Діброва А. Д.* Аграрна політика США: тенденції розвитку та уроки для України / А. Д. Діброва // *Економіка АПК.* – 2007. – № 7. – С. 127–132.
3. *Збарський В.* Державне регулювання сільського господарства США /

В. Збарський, В. Горьовий // Бухгалтерія в сільському господарстві. – 2007. – № 20. – С. 11–16.

4. Зима Ю. П. Особливості державного фінансування сільського господарства у розвинених країнах / Ю. П. Зима // Агроінком. – 2007. – № 9 – 10. – С. 82–85.

5. Могильний О. М. Регулювання аграрної сфери / О. М. Могильний. – Ужгород : ІВА, – 2005. – 400 с.

6. Сайт Міністерства сільського господарства США. – Режим доступу : <http://www.ers.usda.gov>

7. Сайт FAO. – Режим доступу : <http://www.fao.org>

*Надійшла до редколегії 09.04.2009 р.*