

УДК 351:338.432

Н. М. ЛЕВЧЕНКО

ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ТА ВІДМІННІ РИСИ ПІВНІЧНОАМЕРИКАНСЬКОЇ МОДЕЛІ БЮДЖЕТНОЇ ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ АПК

Обґрунтовано важливість бюджетної підтримки розвитку АПК на підставі світової практики. Розглянуту основні принципи та відмінні риси північноамериканської моделі бюджетної підтримки розвитку АПК. Виокремлено позитивні чинники, які необхідно врахувати уряду України з метою переходу від компенсаційно-витратної моделі бюджетної підтримки аграріїв до стимулюючої стабільний економічний розвиток.

Ключові слова: державне регулювання, бюджетна підтримка, дотації, компенсації, аграрна політика.

On the basis of world practice the importance of budgetary support of development of agrarian and industrial complex is proved. It is considered основне principles and distinctive lines северноамериканской models of budgetary support of development of agrarian and industrial complex. It is underlined the positive moments which should be considered to the government of Ukraine for the purpose of transition from it is compensatory-zatratoj models of budgetary support of landowners to stimulating stable economic development.

Key words: state regulation, budgetary support, grants, indemnifications, an agrarian policy.

Об'єктивна необхідність державного регулювання аграрної сфери економіки теоретично загально визнана і обумовлена 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. Okрім суто економічних, існують також соціальні, екологічні, демографічні та інші мотиви підтримки галузі з боку держави.

Досвід регулювання аграрного ринку в США та розвинених країнах досить широко висвітлюється у вітчизняній науковій літературі, але змістовне наповнення процесу регулювання та його розвиток потребує більш серйозного вивчення.

Метою роботи є обґрунтування вагомості бюджетної підтримки розвитку АПК на підставі аналізу світового досвіду, розглянути основні принципи та відмінні риси північноамериканської моделі бюджетної підтримки розвитку аграріїв та виокремити позитивні моменти, які варто врахувати уряду України з метою реформування вітчизняної моделі бюджетної підтримки з витратно-компенсаційної на стимулюючу стабільний економічний розвиток АПК.

Україна, намагаючись перетворити агропромисловий комплекс на високоефективний, конкурентоспроможний прибутковий сектор економіки, здатний

інтегруватися у світовий аграрний ринок, з кожним роком нарощуючи обсяги бюджетної підтримки. Проте, як свідчить практика, це суттєво не вплинуло як на обсяги виробництва та підвищення ефективності діяльності аграрних товаровиробників, так і на підвищення конкурентоспроможність їх продукції.

Отже, механізм державної підтримки аграріїв, що застосовується і сьогодні в Україні, загально визнано неефективним, оскільки він носить більш компенсаційно-витратний характер розподілу фінансових ресурсів (тобто більшу підтримку отримують ті господарства, які спрацювали менш ефективно), ніж стимулюючий.

Досвід державної підтримки аграріїв у країнах з розвиненою ринковою економікою навпаки дає можливість спостерігати, що бюджетна підтримка носить стимулюючий характер. Доречним для України, на наш погляд, є досвід США, Австралії, Канади (як найбільших експортерів сільськогосподарської продукції).

Оскільки світовим лідером у виробництві і експорті продукції сільського господарства та продовольства до сьогодні залишається США, то вивчення світового досвіду державної підтримки вважаємо за доцільне розпочати з вивчення саме досвіду цієї країни. Маючи майже 8 % світових земельних ресурсів і 5 % населення планети, ця країна виробляє понад 12 % світових обсягів сільськогосподарської продукції. Майже 25 % валового виробництва експортується.

Характерними рисами сучасної політики бюджетної підтримки АПК даної країни є такі:

– вона носить комплексний характер і направлена як на ринок ресурсів, необхідних у 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 [1, с.114];

- 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 тощо;

– система комплексної підтримки агропромислового сектора складається із трьох блоків: 1) фіксовані платежі, не пов’язані з рівнем виробництва (fixed decoupled payments); 2) 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); 3) відновлення антициклічної стабілізаційної підтримки доходів через механізм визначення цін на сільськогосподарську продукцію до початку сезону (counter-cyclical payments). Коли ринкова ціна або ціна норми кредитування нижче цільової ціни, держава доплачує фермерам цю різницю.

Державна фінансова підтримка аграрних товаровиробників США за наведеними блоками значно перевищує рівень сукупної внутрішньої підтримки (СВП) аграріїв, визначений вимогами СОТ. Проте США наголошує на тому, що

прийняття їх умов дозволить аграрним товаровиробникам інших країн значно підвищити ефективність галузі та досягти її стабілізації.

За даним 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 2006 р. склада – 27,7 %, у 2007 р. – 46,9 та в 2008 р. – 47,7 % [7, с. 37]. Законом США 2002 р. “Про безпеку фермерів та інвестиції на розвиток сільських територій” передбачено виділити в найближчі десять років на здійснення державних програм і пряму фінансову підтримку аграріїв 182 млрд дол. США (USD).

Слід підкреслити, що характерною рисою бюджетної підтримки фермерів США є те, що кошти з федерального бюджету в першу чергу розміщаються за цільовими програмами, які мають значущість національного рівня. До таких програм слід віднести програми “Стабілізація доходів” та “Наука і наукова служба”. Окрім них працює понад 10 міжгалузевих цільових програм національної значущості, які спрямовані на забезпечення інтересів сільськогосподарських товаровиробників. До них входять програми з охорони ґрунтів, маркетингу, соціального розвитку сільських територій тощо. Бюджетні кошти з федерального бюджету розподіляються згідно з цими програмами. Їх основна частина (понад 80 %) знаходитьться в розпорядженні Міністерства сільського господарства США, решта (20 %) коштів розподіляються між державними та місцевими органами управління.

Із загальної суми коштів, спрямованих на фінансування АПК, близько 60 % коштів федерального бюджету спрямовуються на реалізацію програм стабілізації доходів фермерів, а також на соціальну та благодійну підтримку фермерів; майже 10 % – спрямовуються на реалізацію програм, пов’язаних з розвитком сільських територій; близько 5 % – спрямовуються на наукові дослідження та решта 25 % – на соціальні цілі. Таким чином, три чверті витрат бюджету відводяться сільському господарству і одна чверть спрямовується на соціальні потреби.

Завдяки застосуванню спеціальних механізмів загальної підтримки доходів фермерів, як свідчить практика останніх років (табл. 1), США вдалось значно збільшити обсяги виробництва сільськогосподарської продукції і доходи фермерів, залишивши розміри їх прямої фінансової підтримки практично незмінними.

Таблиця 1

Баланс доходів та витрат фермерів США протягом 2000 – 2008 рр., млрд дол.

| <i>Показники</i> | <i>Роки</i> | <i>2004</i> | <i>2005</i> | <i>2006</i> | <i>2007</i> | <i>2008</i> | <i>2008 do 2004, %</i> |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------------|
| Дохід від реалізації сільськогосподарської продукції, усього | | 202,8 | 240,9 | 240,8 | 284,8 | 323,4 | 165 |
| у т.ч. від рослинництва | | 96,4 | 116,0 | 122,6 | 147 | 179,9 | 176,5 |
| від тваринництва | | 106,4 | 124,9 | 118,2 | 137,9 | 143,5 | 152,5 |
| Пряма державна підтримка | | 20,7 | 24,4 | 18,8 | 11,9 | 12,5 | 100,8 |
| Інші доходи фермера | | 14,9 | 16,2 | 17,5 | 16,6 | 17,6 | 135,4 |
| Валовий грошовий дохід | | 238,5 | 281,5 | 274,1 | 313,4 | 353,5 | 159 |
| Витрати | | 178,8 | 194,8 | 206 | 226 | 262,8 | 158,8 |
| Чистий фінансовий результат від сільськогосподарської діяльності | | 59,7 | 86,6 | 68 | 87,4 | 90,7 | 159,7 |
| Негрошовий дохід | | 11,2 | 19,2 | 21,3 | 24 | 25,3 | 245,6 |
| Переоцінка | | 3,2 | 0,5 | 3 | 3,7 | 0,5 | 83,3 |
| Валовий фермерський дохід | | 246,5 | 301,1 | 292,4 | 341,1 | 379,4 | 163,5 |
| Загальні витрати на виробництво | | 200,8 | 221,8 | 233,9 | 254,4 | 292,5 | 156,8 |
| Чистий прибуток фермерів | | 45,7 | 79,3 | 58,5 | 86,8 | 86,9 | 190,6 |
| Рентабельність, % | | 22,8 | 35,8 | 25,0 | 34,1 | 29,7 | 124,8 |

Цікаво, що політику США у СОТ підтримують і багато інших країн із подібними умовами ведення сільського господарства, в першу чергу Канада, Австралія і Бразилія, де також, як і в США, переважають крупні і дуже крупні аграрні підприємства. Самостійні фермерські господарства в США давно відійшли в минуле [3, с. 99].

Щодо державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників в Австралії (однієї з потужніших країн – членів СОТ), слід зазначити, що згідно з класифікацією СОТ внутрішньої підтримки на різні “скриньки”, найбільше бюджетних коштів в Австралії спрямовується на програми, звільнені від зобов’язань щодо скорочення (“зелені”, “блакитні”, “програми розвитку”), а саме 91 % від загальної суми державної підтримки. Разом з тим в Австралії за показником поточного СВП підтримка останніми роками знизилася. Продуктово-спеціфічні СВП, пов’язані з виробництвом, використовуються для молока, пшениці та цукру. У витратах на заходи “зеленої скриньки” превалують загальні послуги (зокрема, дослідження і маркетинг – 60,1 %), екологічні програми (18 %) та виплати на подолання природних лих (14 %). Цей вид витрат (“зелена скринька”) становив 1,8 млрд австр. дол. (AUD), що майже в дев’ять разів більше, ніж поточний загальний СВП. Для Австралії характерне широке використання можливостей “зеленої скриньки” для підтримки галузі тваринництва та рослинництва [5].

У Канаді бюджетна політика державної підтримки АПК передбачає фінансування багатьох програм, орієнтованих на різні сфери (управління бізнесовими ризиками, продовольчу безпеку, охорону навколошнього середовища, аграрну науку й інноваційну діяльність в АПК). Проте найбільшою за обсягами фінансування визнана Канадська програма стабілізації доходів сільськогоспо-дарських товаровиробників, яка ґрунтуються на визначені загального доходу фермерів та його порівнянні з довідковим доходом, який визначається на підставі даних останніх років.

Слід зазначити, що така продукція, як молоко, птиця, яйця тощо одержують підтримку через системи управління пропозицією, яка поєднує цінову підтримку за рахунок високого захисту поза тарифних квот для цих товарів і виробничих квот, призначених для вирівнювання внутрішнього балансу попиту та пропозиції. За останньою нотифікацією Канади до СОТ (2003 р.) поточний СВП становив 1,585 млрд канад. дол., що значно нижче базового рівня СВП Канади в СОТ, який дорівнює 4,3 млрд канад. дол., але більше суми повідомленої за 1999 та 2000 рр. (939 млн канад. дол. і 848 млн канад. дол. відповідно). На думку уряду Канади, збільшення СВП було викликано зростанням витрат у рамках провінційних програм і страхування врожаю як наслідок посухи в Західній Канаді. Внутрішня підтримка в розмірі 3,4 млн канад. дол., надана в 2003 р., була класифікована як заходи “зеленої скриньки” [6].

Отже, заходи державного регулювання аграрного сектора економіки за північноамериканською моделлю бюджетної підтримки розвитку АПК умовно можна поділити на дві групи (табл. 2).

Таблиця 2
Основні заходи державного регулювання аграрного сектора за північноамериканською моделлю бюджетної підтримки розвитку АПК

| <i>Заходи державного регулювання аграрного сектора економіки</i> | |
|---|---|
| <i>рінкового спрямування</i> | <i>спрямовані на структурні зрушенні</i> |
| компенсації за 1 га посівних площ, виведених з обігу | пільгове кредитування виробництва окремих видів продукції |
| підтримка цін для стабілізації доходів фермерів | різні форми сприяння експорту |
| пільгові кредити на укрупнення підприємств | надання фінансової допомоги у вигляді інвестиційних надбавок |
| підтримка методів обробітку ґрунту, що незначно впливають на навколошнє середовище за допомогою компенсаційних платежів | організація вільних економічних зон для засточення інвестицій |

Оскільки у світовій практиці розрізняють такі режими державного регулювання аграрного сектора економіки, як нерегульований, помірно регульований та максимально регульований, то, виходячи з критеріїв їх визначення (табл. 3), діходимо висновку, що північноамериканська модель бюджетної підтримки розвитку АПК має максимально регульований характер та не може повною мірою бути взятою за основу під час реформування вітчизняної моделі бюджетної підтримки. Основним позитивним моментом, який має бути врахований українським урядом, – це розподіл коштів між аграріями за рівнем ефективності ведення господарської діяльності, тобто державна політика бюджетної підтримки

має носити не компенсаційно-витратний, а стимулювальний характер.

Таблиця 3

Узагальнена характеристика режимів
державного регулювання аграрного сектора економіки

| Режими | Критерії оцінки | | | |
|-----------------------------|--|---|--|--|
| | Економічна ефективність | Соціальна ситуація | Розподіл ресурсів i доходів | Розвиток ініціативи |
| Нерегульований | Низька прибутковість сільськогоспо- дарського виробництва | Соціальна напруженість | Розподіл доходів на користь несільськогоспо- дарських товаровироб- ників | Підприємницька ініціатива аграрних виробників обмежується незначною ринковою владою |
| Помірно регульований | Можливість досягнення високої ефективності завдяки кваліфікованому менеджменту | Гарантований державою соціальний мінімум | Оптимальний розподіл ресурсів між галузями | Розвиток ініціативи аграрних виробників створює відчутні переваги |
| Максимально регульований | Ефективність досягається за рахунок коштів інших галузей | Соціальна стабільність | Розподіл ресурсів на користь найменш ефективних галузей | Ініціатива аграрних виробників обмежена державними регуляторами |

Сьогодні існує чітка тенденція до лібералізації аграрної політики країн – основних постачальників сільськогосподарської сировини і харчової продукції на світовий ринок, проте обсяги державної підтримки аграрних товаровиробників у цих країнах залишаються суттєвими. Незначні розміри вітчизняного бюджету порівняно з США, Канадою та іншими розвиненими країнами не дають змогу Україні застосувати аналогічну бюджетну політику підтримки розвитку АПК.

З огляду на це стратегічним напрямом розвитку вітчизняного АПК має стати підвищення його ефективності шляхом запровадження заходів державної підтримки галузі, які відносяться до “зеленого кошика” за класифікацією Угоди про сільське господарство Уругвайського раунду переговорів у рамках СОТ. З огляду на нагромаджений основними експортерами сільськогосподарської продукції 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.

Отже, для України перспективною є аграрна політика, спрямована на розширення внутрішнього ринку продовольства за рахунок підтримки попиту, забезпечення конкурентоспроможності галузі і розв’язання соціальних проблем на селі.

Література:

1. Аграрний сектор в конце XX века / подред. Б. А. Чернякова. – М., 2002. – 396 с.
2. Валентинов В. Л. Регулювання міжгалузевих відносин в системі аграрної політики / В. Л. Валентинов. – К. : IAE УААН, 2003. – 330 с.
3. Корецький М. Х. Державне регулювання розвитку аграрної сфери економіки України : [монографія] / М. Х. Корецький. – К., 2002. – 260 с.
4. Овчинников О. Г. Государственное регулирование аграрного сектора США / О. Г. Овчинников. – М., 2996. – 663 с.
5. Огляд торговельної політики Австралії, 29 січня 2007. – Режим доступу: <http://www.wto.org>
6. Огляд торговельної політики Канади, 14 лютого 2007 р. – Режим доступу : <http://www.wto.org>
7. Common organization of the market: financial mechanism // Legal aspects of agriculture in the EC. – 2008.

Надійшла до редколегії 27.01.2011 р.