



ГРОШІ, ФІНАНСИ І КРЕДИТ

В. П. Синчак

*доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри менеджменту, економічної теорії та фінансів
Хмельницького університету управління та права*

І. Д. Метелєва

*здобувач кафедри менеджменту, економічної теорії та фінансів
Хмельницького університету управління та права*

УДК 336

ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ: ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

Розглянуто підходи до здійснення державної підтримки сільського господарства, які використовуються у світовій практиці. Проаналізовано механізми надання та цільового спрямування бюджетної підтримки. Визначено напрями удосконалення державної бюджетної підтримки агропромислового комплексу в сучасних умовах.

Ключові слова: державна підтримка сільського господарства, сільськогосподарські ризики, цінове регулювання.

Традиційна й нова аграрні концепції базуються на функціонуванні сільського господарства у рамках агробізнесу, концепція мультифункціональності — фермерського господарства, концепція глобальності — агропромислового виробництва. Оскільки в країнах пострадянського простору АПК в процесі свого розвитку трансформується в агробізнес, переживаючи перехідну стадію, то виправданим вважається виділення п'ятої концепції — перехідної, яка характеризується відсутністю системності у постановці завдань аграрної політики та використанні широкого кола її інструментів [1]. Сучасна державна аграрна політика базується на національних пріоритетах і враховує необхідність інтеграції України до Європейського Союзу та світового економічного простору. Членство України у Світовій організації торгівлі передбачає удосконалення заходів державної фінансової підтримки галузі, механізмів їх реалізації, створення нових умов функціонування аграрного сектора та можливостей реалізації наявного аграрного потенціалу.

Сільське господарство є одною з найперспективніших галузей економіки України, але для свого успішного функціонування потребує зваженої та збалансованої бюджетної підтримки держави. Дослідженням напрямів бюджетної підтримки агропромислового комплексу приділено значну увагу у працях багатьох науковців,



зокрема Д. О. Василика, М. Я. Демяненка, П. А. Лайка, Ю. Я. Лузана, Д. В. Полозенка, П. Т. Саблука, С. І. Юрія та інших. Питання розподілу та використання бюджетної підтримки агропромислового комплексу не нове. Однак сьогодні вирішення продовольчої безпеки держави, стимулювання вітчизняного сільгоспвиробництва, вимоги СОТ та скорочення бюджетного фінансування програм підтримки АПК потребують вдосконалення механізмів розподілу, цільового та ефективного використання обмеженого бюджетного ресурсу з використанням світових практик.

Метою статті є здійснення теоретичного дослідження підходів до державної підтримки агропромислового комплексу у світовій практиці та в Україні, виявлення окремих проблем у механізмах її надання, цільового використання та розробка пропозицій щодо вдосконалення механізмів надання державної підтримки в сучасних умовах.

Українські дослідники вважають, що сучасний стан функціонування аграрного сектора України не піддається описові нової аграрної концепції, тому рекомендації щодо ліберального сценарію аграрної політики в нашій країні слід сприймати критично [2, с. 72]. На сьогодні Україна повинна керуватись не якоюсь конкретною концепцією, а обрати для себе стратегічні завдання аграрної політики, які дозволять досягти бажаного стану галузі в перспективі та враховують євроінтеграційні інтереси країни. Для вирішення поставлених завдань необхідно обирати та періодично коригувати інструменти аграрної політики відповідно до стану розвитку аграрного сектора на конкретному етапі. Має стояти питання не про продовження державного регулювання аграрного сектора чи відмову від нього, а про вибір стратегії розвитку галузі та правильну постановку тактичних завдань.

Повертаючись до існуючих аграрних концепцій, зазначимо, що, на нашу думку, на сьогодні для України більш прийнятною є перехідна концепція. Вважаємо, що концепція мультифункціональності сільського господарства може бути використана при розробці положень аграрної політики нашої країни на найближчу перспективу як така, що враховує потреби процесу євроінтеграції. Разом із тим, в основу стратегічних завдань державної аграрної політики повинна бути покладена концепція глобальності сільського господарства (агропромислова модель), оскільки вона найбільше відповідає потребам країн з високим значенням аграрного сектора, якою є Україна, та створює передумови забезпечення конкурентоспроможності вітчизняної сільськогосподарської продукції на світових ринках.

Підтвердженням цьому може слугувати порівняння основних макроекономічних показників функціонування сільського господарства в деяких державах та у світі загалом, яке доводить, що Україна є країною з аграрним спрямуванням економіки. Питома вага сільського господарства у ВВП становить 12–13 % [1], а питома вага у зайнятості дещо відрізняється: показник України майже наближається до країн так званої “другої групи” — 19,7 %; (частка економічно активного населення у сільському господарстві України становить 0,24 % від економічно активного населення сільського господарства у світі), а у Румунії частка зайнятих у сільському господарстві становить більше третини працюючого населення країни. Отже, Україна є державою із значним впливом агровиробництва на стан економіки, тому під час вибору стратегії аграрної політики, на нашу думку, керуватись постулатами нової аграрної концепції не доречно.

Таким чином, на сьогодні не існує умови про обов'язкову залежність державної підтримки сільського господарства від ступеня розвитку аграрного сектора країни. Деякі країни підтримують своє сільське господарство, оскільки є лідерами у світовому агровиробництві і не хочуть втратити свій експортний потенціал, деякі, навпаки, прагнуть підтримати своє сільське господарство для покращення рівня його розвитку, збільшення своєї частки у світовому агровиробництві та забезпечення національної продовольчої безпеки.



Управління галузями сільського господарства (у більшій чи меншій мірі, незважаючи на рівень розвитку галузі) здійснюється у всіх країнах світу у двох напрямках: регулювання ринку та зменшення ризиків сільськогосподарських товаровиробників з використанням різноманітних інструментів [1]. Тривала історія розвитку видів та форм державного управління призвела до формування у світі двох підходів: північноамериканського та європейського (перший підхід застосовується у США, другий — характерний для країн ЄС) [3, с. 45]. Обидва підходи характеризуються спрямуванням дій держави на здійснення підтримки на рівні, достатньому для вирішення актуальних завдань сільського господарства на конкретному етапі розвитку. Проте завдання щодо державної підтримки у США та ЄС дещо відрізняються.

У Європі основою для прийняття рішень щодо регулювання аграрного сектора є Спільна аграрна політика, САП (*Common Agricultural Policy*), мета та завдання якої визначено в установчому договорі попередника ЄС — Європейського Економічного Товариства:

1. Підвищення ефективності виробництва сільськогосподарської продукції шляхом модернізації виробничого процесу та раціонального використання трудових ресурсів;

2. Забезпечення високого життєвого рівня виробників сільськогосподарської продукції;

3. Стабілізація ринку сільськогосподарської продукції.

4. Забезпечення гарантованої пропозиції продовольства.

5. Сприяння встановленню оптимальних для споживачів цін.

Аграрна політика ЄС характеризується періодичним реформуванням: план Масхольда, реформа Мак-Шеррі (1991–1992 рр.), програма Agenda–2000 (1997–1999 рр.), нова угода реформування САП (2003 р.). Останньою реформою передбачається введення простої схеми виплат фермерам (*single farm payments scheme* — SFPS), за якою погектарні компенсаційні платежі фіксуються з розрахунку на 1 га базової площі регіону і 1 т довідкового врожаю з 1 га; фермер їх отримує за умови виведення з обороту 10 % земель.

Європейська модель управління є більш соціально орієнтованою, як наслідок — необхідний розмір державної допомоги визначають такі завдання:

— зближення регіонів за доходами сільгоспвиробників;

— підтримка доходів сільгоспвиробників на рівні доходів інших галузей;

— недопущення швидкого скорочення кількості зайнятих у сільському господарстві (як фактора, що може спричинити соціальні проблеми).

Ключовими елементами системи державного управління ефективністю сільськогосподарських підприємств є [4, с. 151]:

— контроль за пропозицією шляхом застосування виробничих квот, обмежень площ посівів (*set-aside*) та щільності худоби на одиницю площі угідь;

— платежі прямої підтримки доходів;

— трирівнева система цінової підтримки: “цільові ціни” (індикативні, провідникові, базові, контрольні ціни), “інтервенційні ціни” (гарантовані, базові, мінімальні, ціни втручання) та порогові ціни (ціни входу). Держава встановлює орієнтовні ціни на сільгосппродукцію, які дозволяють забезпечити певний рівень рентабельності сільгоспвиробництва. Підтримка встановлених цін досягається за допомогою ринкових механізмів: держава закуповує надлишки у разі перевиробництва, а під час зростання ціни вище граничного рівня підвищує пропозицію шляхом продажу продукції з державних запасів.

Верхньою межею в захисті є цільова ціна — це бажана оптова ціна, бажана ринкова ціна для регіонів найбільшого дефіциту продукції. Цільові ціни служать індикатором для регулювання ринкових цін, а також є базою для розрахунку інших цін підтримки [5, с. 123].



Інтервенційні ціни встановлюються як відсоток від цільових на рівні, що дозволяє покривати витрати виробництва граничних ферм. Їх призначення — бути межею зниження ринкових цін і забезпечити рівень доходів аграріїв, необхідний для відтворення виробництва. Інтервенційні ціни поширюються на визначені обсяги продукції і мають такі переваги [6, с. 3]:

— щодо зернових: у будь-який час продукція може бути реалізована за інтервенційними цінами національних органів інтервенції;

— щодо всіх видів продукції (крім зернових): органи інтервенції втручаються у процес реалізації тільки у тому разі, коли ринкові ціни нижчі за інтервенційні (закупки обов'язкові).

Інтервенційні агенції зберігають продукцію до покращання ринкової ситуації або експортують її на світові ринки (досить часто зі збитками для бюджету, обумовленими різницею між світовими та інтервенційними цінами) [7, с. 129]. Цільові ціни дають змогу розрахувати рівень порогових цін для захисту європейських виробників від зміни світових цін. З метою недопущення зниження ефективності сільгоспвиробництва європейська система підтримки передбачає застосування механізмів, які повинні стимулювати зниження виробниками рівня витрат. Цільові ціни поступово (на 3–5% щорічно) знижуються. Інші інструменти державної підтримки (підтримка кредитування, дотації на голову худоби та на гектар посівів) не прив'язані прямо до обсягів виробництва, тому виробник змушений знижувати витрати, розуміючи, що в такому випадку більша частина державної підтримки залишиться в його розпорядженні (рис. 1):

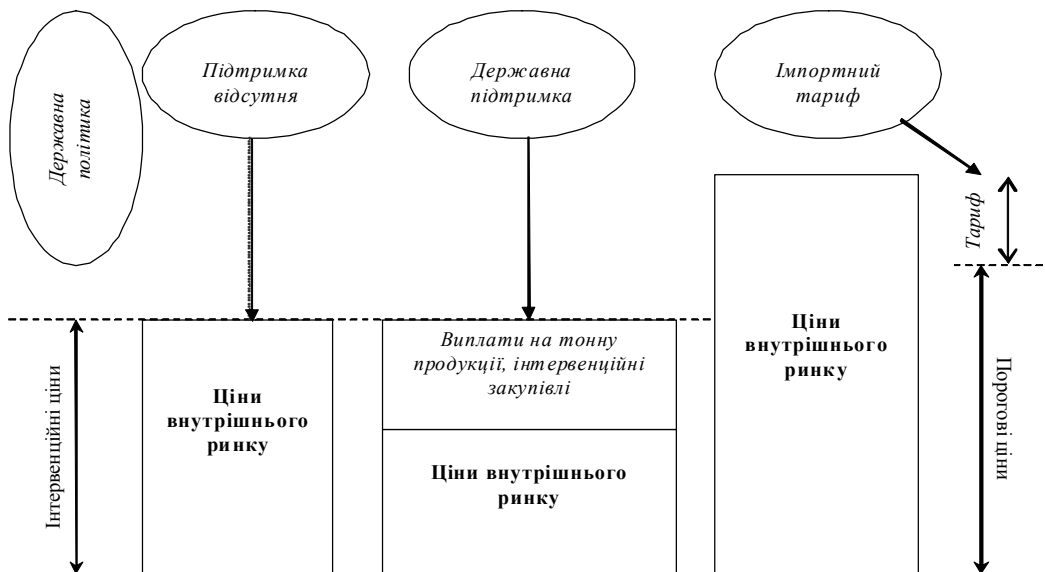


Рис. 1. Механізм державного управління внутрішньою ціною на сільськогосподарську продукцію

Загальною тенденцією для Євросоюзу останніми роками є зниження частки загального рівня підтримки відносно ВВП (1,2 % у 2009–2010 рр. проти 2,8 % у 2003–2004 рр.), проте абсолютний розмір підтримки залишається достатньо високим і перевищує середній рівень у країнах ОЕСР [8].



Європейський підхід до підтримки аграрного сектора характеризується комплексністю, забезпечує належну прибутковість більшості видів сільськогосподарської продукції та галузі сільського господарства загалом, дозволяє охопити підтримкою велику кількість видів сільськогосподарської продукції та значні обсяги її виробництва. Однак при цьому здійснюється значний вплив на рівень цін, знижуються конкурентні переваги сільськогосподарської продукції на світових ринках, спостерігається слабка адаптація до змін ринкових умов та складний механізм функціонування з нерівномірним розподілом підтримки між регіонами та виробниками продукції, а також виникає потреба в значних бюджетних витратах.

На відміну від Європи, у США мета державної політики щодо аграріїв менше залежить від соціальних завдань: державна підтримка покликана сприяти розвитку конкурентоспроможності та допомогти фермерам пережити несприятливий період. Цим визначається вибір інструменту державного захисту сільськогосподарського товаровиробника, яким є заставні ціни. Під час падіння цін американський фермер має можливість здати державі на зберігання свою продукцію за заставними цінами. Це дозволяє без втрат продовжувати виробничий процес. У випадку покращання цінової ситуації виробник має змогу забрати свою продукцію на реалізацію, повернувши з виручки отримані від держави кошти [8, с. 54].

Державна політика США, так само як і в ЄС, характеризується гнучкістю, постійними змінами відповідно до потреб сільського господарства та країни, що досягається прийняттям законів на період 5–6 років. Комплекс заходів державної підтримки аграріїв, який діяв до 1996 р., вважався досить дорогим, тому з 1996 р. в США розпочався новий етап продовольчої стратегії: запроваджено Акт “Про реформування і розвиток сільського господарства” (*Federal Agricultural Improvement and Reform Act*). Основні положення цього документа орієнтували фермерів на ринкові сигнали, змушували виявляти гнучкість у прийнятті виробничих рішень. Положення акта регулювали підтримку виробників пшениці, кукурудзи, ячменю, вівса, бавовни, рису. Фермерам надавалась можливість отримувати транзитійні платежі (*transition payments*), обсяг яких прив’язувався до 85 % обсягу виробництва за умови дотримання програмного рівня врожайності. Основними завданнями аграрної політики визнано поліпшення життя громадян через підтримку товарного сільськогосподарського виробництва; забезпечення повноцінного, доступного і безпечного продовольства; зменшення чисельності населення, яке не забезпечене продуктами харчування, як у країні, так і за кордоном; раціональне використання орних земель, пасовищ і лісів та охорона навколишнього середовища; розвиток наукових досліджень і освіти; сприяння розвитку сільських територій і надання достатніх економічних можливостей їх жителям; розширення світових ринків для продукції сільського господарства. При цьому США підтвердили курс на заохочення процесу концентрації сільського господарства. Відтепер кількість великих ферм у країні постійно зростає, що створює значну перевагу США на світовому ринку сільськогосподарських продуктів. Саме великі підприємства забезпечують сьогодні продовольчу безпеку США [8, с. 57].

У 2002 р. дія Закону 1996 року закінчилась і було прийнято Акт фермерської безпеки та розвитку інвестування в сільській місцевості (*Farm Security and Rural Investment Act*), за яким регулювання аграрного сектора відбувалося впродовж наступних 5 років до 2008 р. Документ передбачає підтримку сільськогосподарських товаровиробників, гарантування продовольчої безпеки, збереження земельних і водних ресурсів, підтримку доходів фермерів, розвиток сільських територій. Відповідно до цього акта заходами безпосередньої підтримки цін і доходів фермерів є прямі платежі, антициклічні платежі, маркетингові позики, різницеві платежі.

У США також широко застосовуються заходи щодо зниження ризиків в агробізнесі (субсидії на страхування, допомога у випадку стихійного лиха, створення стабілізаційних фондів), програми кредитного забезпечення фермерів, податкові пільги.



Порівнюючи європейський та північноамериканський підходи до регулювання аграрного сектора, слід зазначити, що у ЄС заходи САП суттєво впливають на рівень ринкових цін, тоді як у США ціни на сільськогосподарську продукцію встановлюються під переважним впливом ринку. Ціни на продовольство у ЄС на 25 % вищі за світові, загальний рівень підтримки у ЄС також є вищим, тому підтримка аграріїв у ЄС дорожча для бюджету та для споживачів. У США фермери отримують ціну за свою продукцію вищу за ринкову, споживачі при цьому купують сільськогосподарську продукцію за цінами, близькими до світових, тобто американський механізм підтримки аграріїв практично не створює додаткового навантаження на споживачів.

Аграрний сектор України є важливою стратегічною складовою національної економіки і забезпечує продовольчу безпеку та незалежність країни. Серед бюджетних показників України найбільш значного зростання досягли видатки зведеного бюджету на сільське господарство. Загальна підтримка сільського господарства у % до ВВП (до якої включається не лише пряма бюджетна підтримка, а ще й податкові пільги та підтримка рівня цін на сільськогосподарську продукцію) у 2009 та 2010 рр. мала від'ємне значення, тобто сільське господарство в цей період було донором для інших галузей.

В Україні використовується більшість інструментів державного управління розвитком АПК в економічній сфері: дотації, субсидії, регулювання експорту та імпорту, регулювання цін, однак відсутнє головне — системність підходу та направленість на кінцевий результат. Це відрізняє нас від інших країн, де обсяг державної підтримки залежить від визначених стратегічних завдань та закріплений у законодавстві, яке регулярно коригується відповідно до завдань конкретного етапу розвитку економіки і сільського господарства.

Державна фінансова підтримка здійснюється як методами прямої підтримки і субсидування (підтримка цін і доходів сільськогосподарських товаровиробників, компенсаційні платежі, платежі за збитки від стихійних явищ, платежі за збитки, пов'язані з реорганізацією виробництва тощо), так і методами непрямого субсидування (компенсація витрат на придбання матеріально-технічних ресурсів, пільгове кредитування, субсидування витрат по страхуванню майна, субсидування розвитку ринку та виробничої інфраструктури, здійснення регіональних програм, проведення пільгової податкової політики). Державна фінансова підтримка реалізується через цільові програми підтримки галузі сільського господарства [9, с. 70].

На сьогодні нормативно-правова база здійснення державної фінансової підтримки АПК в Україні регулюється низкою законодавчих актів, зокрема Бюджетним кодексом України, Законом України “Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року”, Законом України “Про державну підтримку сільського господарства”, Законами України про Державний бюджет на відповідний рік, Законом України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” та рядом довгострокових державних цільових програм розвитку, відповідальними виконавцями яких виступають галузеві міністерства та відомства (Мінагрополітики, Укрдержрибгосп, Держкомлісгосп, Державний департамент ветеринарної медицини), такі як “Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року”, “Програма заходів щодо завершення вступу України до Світової організації торгівлі”, “Державна цільова програма реалізації технічної політики в агропромисловому комплексі на період до 2011 року”, “Комплексна програма захисту сільських населених пунктів і сільськогосподарських угідь від шкідливої дії вод на період до 2010 року та прогноз до 2020 року”, “Державна програма “Ліси України” на 2002–2015 роки та багато інших. Аналіз вищезазначених програм показав, що лише одна програма “Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року” відповідає вимогам Закону України “Про державні цільові програми”



та відповідають меті державної цільової програми, а саме сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу для розв'язання найважливіших проблем. На сьогодні в Україні не створено дієвого ефективного механізму, який комплексно врегулював би питання надання державної підтримки суб'єктам господарювання.

Підходи до здійснення державної підтримки сільського господарства регулюється у всіх країнах, хоча завдання регулювання відрізняються: деякі країни підтримують своє сільське господарство через те, що є лідерами у світовому агропромисловому секторі і не хочуть втрачати свій експортний потенціал, деякі, навпаки, прагнуть підтримати своє сільське господарство для покращення рівня його розвитку та збільшення своєї частки у світовому агропромисловому секторі. Оскільки Україна має значний потенціал у зростанні всіх показників розвитку сільського господарства як в економіці країни, так і в світових масштабах, доцільно припустити, що вона повинна притримуватись другого варіанта. Для підвищення ефективності надання та вирішення окремих проблем державної бюджетної підтримки агропромислового комплексу України в сучасних умовах необхідно розробити чіткий механізм у частині її надання та використання суб'єктами господарювання. Окрім того, для забезпечення розвитку галузі АПК необхідно забезпечити фінансування з Державного бюджету України потреби агропромислового комплексу не менше 5,5 % від надходжень до Держбюджету з дотриманням сезонності потреб галузі.

Список використаних джерел

1. *Комарова, І. В.* Бюджетна підтримка тваринництва та рослинництва в Україні [Текст] / І. В. Комарова // Агроінком. — 2006. — № 3-4. — С. 31-35.
2. *Галимон, Л. С.* Финансы сельского хозяйства [Текст] : [учеб.] / Л. С. Галимон. — М. : Финансы, 2010. — 223 с.
3. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України [Текст] : [у 6 т.] / редкол. : М. Я. Азаров (голова) та ін. — К. : НДФІ, 2004. — Т. 4 : Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, О. І. Амоша (кер. авт. кол.) та ін. — 368 с.
4. *Саблук, П. Т.* Аграрна реформа як умова соціально-економічного розвитку сільських територій [Текст] / П. Т. Саблук // Економіка АПК. — 2003. — № 10. — С. 151-152.
5. *Антошкіна, Л. І.* Державна економічна політика [Текст] : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / Л. І. Антошкіна. — Донецьк : Юго-Восток, 2005. — 208 с.
6. *Фещенко, Н. М.* Окремі аспекти державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників [Текст] / Н. М. Фещенко // Агроінком. — 2006. — № 3-4. — С. 10-12.
7. *Малік, М. Й.* Конкурентоспроможність аграрних підприємств: методологія і механізми [Текст] : [монограф.] / М. Й. Малік, О. А. Нужна. — К. : ННЦ ІАЕ, 2007. — 270 с.
8. *Бланкарт, Ш.* Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки [Текст] / Шарль Бланкарт ; [пер. з нім. С. І. Терещенко та О. О. Терещенка ; передмова та наукове редагування В. М. Федосова]. — К. : Либідь, 2000. — 654 с.
9. *Метелева, І. Д.* Реалізація галузевих стратегій розвитку: програмно-цільовий метод [Текст] : практ. посіб. / І. Д. Метелева, О. В. Голинська ; Проект "Реформа місцевих бюджетів в Україні", RTI International. — К. : [Б. в.], 2008. — 108 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою менеджменту, економічної теорії та фінансів
Хмельницького університету управління та права
(протокол № 3 від 15 листопада 2011 року)*

Надійшла до редакції 30.11.2011



Синчак В. П., Метелева И. Д. Государственная поддержка агропромышленного комплекса: международный и отечественный опыт

Рассмотрены подходы к осуществлению государственной поддержки сельского хозяйства, которые используются в мировой практике. Проанализированы механизмы предоставления и целевого направления государственной поддержки. Определены направления усовершенствования государственной поддержки агропромышленного комплекса в современных условиях.

Ключевые слова: государственная поддержка сельского хозяйства, сельскохозяйственные риски, ценовое регулирование.

Synchak, V. P., Mietielieva, I. D. State's Support of the Agro-Industrial Complex: International and Ukraine Experience

In the article studied main areas of the state's support using in international practice. Analyzed mechanisms of provision and appropriation of the budget support. Defined directions for improvement of the state's budget support for the agro-industrial complex in the contemporary context.

Key words: the state's support for the agro-industrial complex, agriculture risks, price regulation.

