

Д. А. Міщенко,
к. е. н., доцент кафедри економіки підприємства,
Класичний приватний університету, м. Запоріжжя

ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ В УМОВАХ СВІТОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ТОРГІВЛІ

У статті розглянуто особливості інституційного регулювання розвитку аграрного сектора економіки в умовах Світової організації торгівлі, запропоновано можливі шляхи підвищення ефективності державної підтримки аграрного сектора економіки України.

The article discusses the features of institutional regulation of the agricultural sector under World Trade Organization, suggested possible ways to improve state support of agrarian sector of Ukraine.

Ключові слова: Світова організація торгівлі, інститут, державне регулювання, державна підтримка, аграрний сектор економіки, аграрна політика, конкуренція.

Key words: World Trade Organization, the institution, government regulation, state support, the agricultural sector, agricultural policy, competition.

ВСТУП

У зв'язку із тим, що Україна проголосила курс на євроінтеграцію та створення зони вільної торгівлі з ЄС, важливим завданням є вирішення комплексу питань, пов'язаних з впровадженням в Україні прийнятих в ЄС форм і методів регулювання міжнародної торговельної діяльності та сприяння державному регулюванню розвитку аграрного сектора. Аграрна політика Європейського Союзу спрямована на зростання ефективності виробництва. На першому місці — конкурентоспроможність аграрної продукції. Нова система дотацій стимулює також підвищення її якості, забезпечення відповідності екологічним стандартам. Для ефективного здійснення зовнішньоекономічних операцій, у тому числі у відповідності з прийнятими країною зобов'язаннями зі вступом до СОТ та адаптації економічної системи до норм права Європейського Союзу, Україні потрібен розвиток відповідних правових інститутів.

Приєднавшись до СОТ Україна, з однієї сторони, отримала інструменти виходу на зовнішні ринки — відкриваються серйозні можливості щодо експорту вітчизняної сільськогосподарської продукції, з іншої сторони — пільгового імпорту відповідної продукції з інших країн світу.

Для аграрного сектора вступ України до СОТ дає можливості активізації вітчизняних товаровиробників на зовнішніх ринках через зниження експортних мит, стандартизацію та спрощення процедури оформлення документів на експорт продукції, зниження транспортних витрат при транзиті через територію країн-членів СОТ тощо. Відкритість ринків сприяє зростанню внутрішніх цін на продукцію, яка експортується, що позитивно впливає на рівень доходів виробників, а це, в свою чергу, сприяє зростанню зацікавленості іноземного капіталу аграрним потенціалом України.

Висока конкуренція з боку імпортованих товарів та система міжнародних стандартів є основними мотивами для технічного та технологічного переоснащення аграрного сектора.

Крім того, членство в СОТ створює всередині країни передумови, що сприяють покращенню суспільного добробуту. Мається на увазі формування принципово іншої інституційної системи (державних та ринкових інститутів), що є досить складним процесом. Членство України у СОТ має супроводжуватися не тільки карди-

нальними реформами в політиці торгівлі сільськогосподарською продукцією, а й інституційними реформами, перш за все, у використанні суспільних коштів для надання та використання державної підтримки аграрному сектору.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Мета статті — розглянути особливості інституційного регулювання розвитку аграрного сектора економіки в умовах Світової організації торгівлі, запропонувати можливі шляхи підвищення ефективності державної підтримки аграрного сектора економіки України.

РЕЗУЛЬТАТИ

Базуючись на основних принципах заснування Світової організації торгівлі, які викладені в її установчих документах, усі члени СОТ вибудовують відносини в сфері торгівлі та економічної діяльності таким чином, щоб сприяти підвищенню рівня життя в країнах-членах, забезпеченню повної зайнятості та значного і постійного зростання реального доходу та ефективного попиту, розширенню виробництва товарів і послуг та торгівлі ними з одночасним забезпеченням оптимального використання світових ресурсів відповідно до цілей сталого розвитку, захисту і збереження навколишнього середовища.

Це встановлюватиме нові обмеження і надаватиме ширші можливості для аграрної політики, з'явиться шанс для нових відносин між державою та різними організаційно-правовими формами господарювання на селі. Ці зміни в державному регулюванні пов'язані зі зменшенням можливостей монопольних корпоративних структур у їх виключному праві отримувати преференції з бюджету, що надаватиме імпульс для формування засад нової політики в контексті забезпечення сільського розвитку.

У розвинених країнах існує низка інститутів, що забезпечують менші дисонанси у соціальній і економічній площині. Прикладами таких інститутів є влада закону, висока якість судової системи, представницькі політичні інститути, незалежні профспілки, соціальні партнерства в сільській місцевості, організаційно оформлені представництва дрібних виробників, малих поселень тощо. Ці інститути сприяють підвищенню прагнення різних соціальних груп до співпраці на сільських територіях

шляхом узгоджених стратегій і зниження вірогідності прийняття рішень, що не направлені на соціальну взаємодію [6].

Тобто членство в СОТ є чимось більшим, ніж простою зміною тарифів, цін, обсягів дотацій — воно вимагає інституційної реформи величезного масштабу. Ця інституційна реформа має змінити не тільки параметри політики, але й поведінкові стереотипи. Зміни в системі інституційної організації державної підтримки аграрного сектора допоможуть прояснити критерії, за допомогою яких повинна оцінюватися ефективність членства України в СОТ. У даному контексті основним критерієм є не відкритість торгівлі для експорторієнтованих аграрних виробників (корпорацій) і агротрейдерів відповідно до діючих вимог та правил СОТ і захист їх інтересів у зовнішній торгівлі. Ключовим критерієм є ступінь, у якому торгова реформа здійснює внесок у створення всередині країни високоякісного інституційного середовища, що дає значно вищу віддачу для суспільного добробуту, ніж ліберальний торговий режим або прихильність правилам СОТ [3].

У вітчизняних умовах запровадження режиму вільної торгівлі та додержання зобов'язань у рамках СОТ створює передумови для зниження рівня корупції й одержання ренти (у тому числі політичної) державними структурами, яка пов'язана з їх втручанням у розподіл коштів, виділених на підтримку аграрного сектора. Встановлення обмежень щодо окремих виплат товаровиробникам (жовтий та зелений кошики) сприятиме розбудові інститутів аграрного розвитку, що, у свою чергу, сприятиме покращенню якості інституційного середовища. В аграрному секторі результат залежатиме від того, чи спрямовуються ресурси державної підтримки в ті види діяльності, які породжують довгостроковий економічний розвиток (через зовнішні ефекти науково-дослідних розробок, оновлення людського капіталу, забезпечення якості та безпеки продукції, розширення асортименту органічного виробництва і його доступу на зовнішні ринки тощо), чи, навпаки, відволікаються від таких видів діяльності і спрямовуються на вирішення поточних проблем аграрного бізнесу [8]. Тобто майбутнє аграрного сектора більшою мірою залежить від інституційної організації, у якій оперує система державної підтримки і торгова політика, ніж від безпосередньо визначених обсягів державних коштів і рівнів, на яких установлені конкретні торгові бар'єри.

У розвинених країнах світу, зокрема у Європейському Союзі, функціонує потужна інституційна організація надання, використання та контролю аграрних субсидій, що зумовлюється дією якісних інститутів, забезпечуючи не тільки підтримку аграрного сектора, а й захист суспільних інтересів та вимог макроекономічних взаємовідносин. Слід відзначити, що інституційні складові в цих країнах розрізняються не тільки в залежності від самих цих країн, але й усередині їх з огляду на різні етапи розвитку і механізми захисту аграрного сектора [4].

Вимоги до інституціонування САП надзвичайно високі. Основа САП — це однорідні цілі й заходи в аграрному секторі, викладені в Римській угоді, що є підставою для ухвалення рішень на рівні Європейської Комісії. Таким чином, ці правила мають прямий вплив на держав-членів і на поведінку всіх бенефіціантів європейських і національних субсидій. Тому САП — це одна з найбільш регульованих політик Європейського Союзу, такі її інститути, як єдиний ринок, фінансова солідарність, сільськогосподарські витрати, представляють половину бюджету ЄС. Звичайно, у цій надзвичайно складній інституційно-організаційній системі отримання та розподілу субсидій потенційному бенефіціанту (фермеру) важко розібратися — процедура отримання європейського фінансування вимагає спеціальної системи допомоги. Однак надання інформації потенційним зацікавленим сторонам, підготовка їх до подання запитів на отримання субсидій та інші пов'язані з цим

питання вимагають адекватної поведінки і очікувань від усіх сторін платіжного процесу [1].

Інституційна організація підтримки фермерів налаштована таким чином, що практично унеможливлює корупцію. Отже, уроки, що необхідно засвоїти Україні зі світового досвіду, полягають у тому, що національна система повинна бути прозорою й зрозумілою.

Вивчення досвіду країн ЄС дає можливість Україні в рамках традиційного цивілізованого інституціоналізму шукати власні варіанти підвищення ефективності бюджетних витрат на аграрний сектор. Істотним чином ефективність державної підтримки могла б бути підвищена шляхом створення інституційної організації державного субсидування як сукупності розроблених правил поведінки, що регулюють взаємовідносини між державою та отримувачами коштів та, зокрема, допомагатимуть формувати очікування певного способу дій сторін, задіяних у цьому процесі. Вона повинна включати, по-перше, чітке нормативно-правове забезпечення виконання зобов'язань щодо гарантованого надання державної підтримки в чітко визначені строки; по-друге, реалізацію трьох виконавчих функцій: надання дозволу на отримання державних платежів, виконання платежів і звіт про їх використання; по-третє, здійснення двох контрольних функцій: внутрішній аудит і технічний контроль.

Функція надання дозволів означає отримання заяв і визначення суми субсидії, що буде виплачена заявникові. Здійснення платежів включає надання розпоряджень відповідного органу щодо безготівкового перерахування коштів заявникам. Технічний контроль — це адміністративний контроль на місцях, який відслідковує виробничі (фізичні) умови товаровиробників, що мають право на державні платежі.

Внутрішній аудит — це нагляд за діяльністю організації, що виконують делеговані функції в рамках вирішення завдань державної підтримки аграрного сектора. Внутрішній контроль гарантує належне виконання і гармонізацію функцій.

Впровадження інституційної системи державних платежів передбачає проведення функціонального аналізу всієї системи державного управління аграрним сектором, а також формування мережі державних і недержавних консультаційних органів і служб для супроводу участі товаровиробників у програмах державної підтримки на всіх етапах — підготовка заявок на фінансування, отримання бюджетних коштів, захист інтересів [9].

Таким чином, стандарти СОТ спонукатимуть до запровадження прозорої та контрольованої системи підтримки. Відповідно необхідним є визначення доступного обсягу бюджетних коштів, що надаватимуться для підтримки аграрного сектора.

Згідно з Угодою про сільське господарство, вся підтримка, яка надається аграрному сектору, поділяється на ту, що підлягає і не підлягає скороченню. Підтримка, що справляє викривлюючий вплив на торгівлю, є підставою для скорочення і включається до СВП, відноситься до заходів "жовтої скриньки". Не підлягають скороченню, згідно з правилами СОТ, спеціальний та диференційний режим, "блакитна" та "зелена скриньки", мінімально дозволений рівень підтримки товаровиробників.

Спеціальний та диференційний режим включає інвестиційні субсидії та субсидії на сировину та матеріально-технічні ресурси, що надаються виробникам з низьким рівнем доходів і бідною сировинною базою, і підтримку диверсифікації виробництва з метою заміни вирощування незаконних наркотичних культур.

Угода передбачає переведення всіх нетарифних бар'єрів щодо імпорту сільськогосподарської продукції в тарифи і визначення їх верхньої межі, поступове зниження імпорتنих тарифів, скорочення внутрішньої підтримки та експортних субсидій для сільського господарства [2].

"Зелена скринька" — підтримка, яка не справляє або справляє мінімальний вплив на виробництво і торгівлю,

фінансується тільки з державного бюджету, не належить до цінової підтримки та направлена на: загальні науково-дослідні роботи, розвиток інфраструктури невиробничого призначення на селі, боротьбу зі шкідниками і хворобами, поширення досвіду та консультативні послуги, підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації спеціалістів та робочих кадрів для виробничої й соціальної сфери села, створення державних резервів для забезпечення продовольчої безпеки, виплати допомоги в разі стихійного лиха, охорону навколишнього середовища тощо.

Мінімально дозволений рівень підтримки товаровиробників передбачає:

— для країн-членів СОТ, які протягом базового періоду не мали заходів підтримки "жовтої скриньки" і тому не мають конкретних зобов'язань щодо скорочення внутрішньої підтримки, у випадку надання такої підтримки, її рівень не повинен перевищувати встановленого мінімального рівня субсидування;

— для розвинених країн мінімальні рівні підтримки, що не включаються у СВП, становлять 5% загальної вартості окремого товару, виробленого у відповідному році (у випадку підтримки, яка надається конкретному продукту) — продуктова підтримка, та 5% загальної вартості всієї сільськогосподарської продукції, виробленої у відповідному році (у випадку підтримки, не пов'язаної з конкретним продуктом) — непродуктова підтримка;

— для країн, що розвиваються, ці мінімальні рівні становлять до 10% загальної вартості окремого товару та 10% загальної вартості всієї виробленої сільськогосподарської продукції [7].

Оскільки обсяги прямої державної підтримки аграріїв (видатки так званої "жовтої скриньки") обмежуються правилами СОТ, то перед урядовцями аграрного блоку стоїть дуже відповідальне завдання з формування бюджетних програм, що належать до так званої "зеленої скриньки", обсяги якої не обмежуються. Безумовно, це пов'язано з певними ускладненнями. Зокрема нормативного та законодавчого забезпечення, відпрацювання фінансових механізмів, тощо.

Переважає більшість програм державної підтримки аграрного сектора України належить до "жовтої скриньки." Жовта скринька — програми, спрямовані на стимулювання виробництва та підвищення прибутковості (підтримка цін на продукцію, здешевлення вхідних матеріально-технічних ресурсів, ін.) [5].

Ключовим критерієм оцінки результативності членства України в СОТ є рівень внеску реформи торговельної політики у створення всередині країни високоякісного інституційного середовища зі значно вищою віддачею для суспільного добробуту, ніж ліберальний торговий режим або прихильність до правил СОТ. За умов вільної експортно-імпоротної політики регулювання економічних взаємовідносин держави і бізнесу та соціальних інтересів суспільства має стати пріоритетом державної політики підтримки, що неможливо досягти без відповідного інституційного середовища.

ВИСНОВКИ

Державна підтримка аграрного сектора покликана забезпечити баланс інтересів виробників, споживачів та держави — достатній рівень рентабельності для розширеного виробництва, забезпечення продовольчої безпеки та економічне зростання. Зосередження бюджетних ресурсів на виробництві стратегічних сільськогосподарських продуктів забезпечить Україні завоювання стабільної частки у світовій торгівлі, а отже, постійні валютні та податкові надходження для сталого соціально-економічного розвитку. Для підтримання конкурентних можливостей різних організаційних форм аграрного сектора держава повинна не обмежувати фінансову активність підприємницьких структур, а забезпечити звуження тіньового обороту і спрямування частини його доходу для підтримки належного рівня соціального розвитку та

захисту: оплати праці, соціальних гарантій та страхування, спільних державно-приватних житлових програм, вкладень у людський капітал села тощо. Істотним чином ефективність державної підтримки могла б бути підвищена шляхом створення інституційної організації державного субсидування як сукупності визначених правил поведінки, які регулюватимуть взаємовідносини між державою, отримувачами коштів та, зокрема, допомагатимуть формувати очікування певного способу дій сторін, задіяних у цьому процесі. Для цього, у першу чергу, необхідно подолати вироблену схему вертикального підпорядкування та залежності інститутів у ланцюзі: формування критеріїв виділення коштів — визначення бенефіціарів бюджетних ресурсів — розподіл коштів — контроль результативності — стратегічне планування та перерозподіл на найбільш пріоритетні заходи.

Стратегія інституційних реформ, заснована на інтеграції у світову економіку, є стратегією поширення цих реформ на всі сфери суспільства. І в цьому контексті інституційні зміни є досить дорогими, вони вимагають величезних витрат якісних людських ресурсів, розвинених навичок управління суспільством і згуртованого політичного капіталу. Останнє може бути найбільш обмежуючим чинником у вітчизняних умовах. Хоча членство і правила СОТ можуть сприяти появі високоякісних інститутів, проте слід зазначити, що інституційний розвиток в Україні — це більш системний процес, який пов'язаний не тільки з секторальною а й макроекономічною політикою. Членство в СОТ надає змогу нашій державі не тільки стати повноцінним гравцем на світовому аграрному ринку, а й взяти участь у формуванні якісно нових параметрів світової торгівлі на найближчі роки, стане стимулом для створення стабільного законодавства, привабливого інвестиційного клімату, сприятиме проведенню інституційної модернізації аграрного сектора економіки в цілому.

Література:

1. Бородіна О.М. Коригування політики державної підтримки сільського господарства України / О.М. Бородіна, О.М. Могильний // Економіка АПК. — 2007. — № 6. — С. 55—61.
2. Доронін О.А. Основні проблеми державного управління аграрної політики в сучасних умовах / О.А. Доронін // Наукові праці МАУП. — 2010. — Вип. 3(26). — С. 72—74.
3. Єрмаков О. СОТ: вигоди та проблеми для сільськогосподарських товаровиробників України / О. Єрмаков // Бухгалтерія в сільському господарстві. — 2005. — № 22. — С. 2—7.
4. Кобута І. Узгодженість регулювання зовнішньоекономічної діяльності в АПК України та Росії з принципами СОТ / І. Кобута // Економіка АПК. — 2006. — № 6. — С. 149—155.
5. Козаченко А. АПК: Приєднання до СОТ. Успіх прийде не одразу / А. Козаченко // Урядовий кур'єр. — 2008. — № 40. — С. 38—45.
6. Комащенко Т.А. Інвестиційний регіон України як об'єкт державного регулювання: сукупність і механізм функціонування / Т.А. Комащенко // Науково-виробничий журнал "Держава та регіони". — 2009. — № 9. — С. 86—88.
7. Машурян А.Г. Важелі державного регулювання поведінки сільськогосподарського товаровиробника / А.Г. Машурян // Державне управління: удосконалення та розвиток. — 2009. — № 4. — С. 27—31.
8. Осташко Т. Інтеграція України до СОТ: реальні та уявні ризики для сільського господарства / Т. Осташко // Економіст. — 2005. — № 10. — С. 30—33.
9. Плеханов Д.О. Методологічні основи державного регулювання аграрного сектора економіки / Д.О. Плеханов // Державне управління: удосконалення та розвиток. — 2011. — № 3. — С. 16—24.

Стаття надійшла до редакції 13.07.2011 р.