УДК 336.02:351:338.43

І. В. Комарова

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ АГРАРНОГО СЕКТОРУ КРАЇН СНД

Анотація. *Розглянуто динаміку та структуру державної підтримки аграрного сектору країн СНД порівняно із загальносвітовими тенденціями. Виявлено особливості підтримки сільського господарства в Україні.*

Ключові слова: *підтримка виробників сільгосппродукції, підтримка споживачів сільгосппродукції, фінансування загальних послуг, загальний рівень підтримки, Україна, Росія, Казахстан, ОЕСР, ЄС.*

Summary. *An author considered a dynamics and structure of state support agrarian to the sector of countries of the CIS and compared her to the world tendencies. The features of support of agriculture are educed in Ukraine.*

Key words: *Producer Support Estimate, Consumer Support Estimate, General Services Support Estimate, Total Support Estimate, Ukraine, Russia, Kazakhstan, OECD, EU.*

Постановка проблеми. У сучасних умовах розвитку економіки наукова проблема пошуку ефективних форм державного регулювання аграрного сектору потребує аналізу світового досвіду з метою з'ясування можливості його застосування в Україні. Світовий досвід розвитку сільського господарства за останні десятиліття свідчить про зростання ролі держави в регулюванні сільськогосподарського та продовольчого ринків. У економічно розвинених країнах аграрний сектор прийнято розглядати як систему, що не здатна до саморегулювання. Засоби, що виділяються на підтримку сільського господарства, визнаються при цьому компенсацією втрат галузі в умовах нестабільності ринку.

Більшість економічно розвинених держав проводять стимулювальну аграрну політику, змістом якої є надання різного роду дотацій, субсидій та пільг сільгоспвиробникам. Її основними інструментами зазвичай є компенсаційні платежі, платежі за умови збитку від стихійних лих, цінове регулювання ринку сільськогосподарських товарів, митно-тарифна політика, виділення засобів на розвиток інфраструктури сільського господарства, агролізинг та інші. Державна фінансова підтримка аграрного сектору визнається економічним механізмом регулювання доходів сільгоспвиробників, структури сільськогосподарського виробництва, аграрного ринку, міжгалузевих та міжгосподарських стосунків, забезпечення розвитку сільських територій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам державного регулювання аграрного сектору присвячено праці вітчизняних науковців П. Гайдуцького, М. Дем'яненка, І. Демчак, С. Зорі, І. Кобути, М. Кропивка, С. Майстро, О. Могильного, В. Онегіної, Б. Супіханова, Н. Фещенко, О. Шубравської та інших. Разом з тим зростання значущості аграрного сектору України спричиняє необхідність проведення подальших досліджень з метою вивчення зарубіжного досвіду та пошуку можливостей державного впливу на збільшення обсягів виробництва сільгосппродукції, покращання її якості, зростання надходжень від її експорту, забезпечення населення екологічно чистими продуктами харчування, забезпечення відродження сільських територій. Аграрна політика в сучасних умовах глобалізаційних та інтеграційних процесів зазнає постійних змін, що спричиняє необхідність проведення постійних досліджень з подальшим корегуванням механізмів державної підтримки аграрного сектору України.

Метою дослідження є огляд тенденцій, що склались у державному регулюванні аграрного сектору України та країн СНД, порівняння їх із ситуацією в розвинених країнах.

Виклад основного матеріалу. Рівень державної підтримки аграрного сектору визначається не лише обсягами бюджетних асигнувань. Специфічність оцінки державної підтримки сільського господарства полягає у тому, що така підтримка здійснюється не лише через виконання бюджетних програм, а й шляхом підтримки ринкових цін. У результаті здійснення державою комплексу заходів з регулювання аграрного сектору в повному обсязі або відмови держави від певних інструментів регулювання можуть виникати різноманітні ситуації, наслідки яких для аграрного сектору можуть бути як позитивними, так і негативними [1]. Зокрема, у випадку, якщо існує пряма бюджетна підтримка певного виду сільськогосподарської продукції, можуть застосовуватись позабюджетні заходи регулювання: зниження або відміна імпортних тарифів, заборона або обмеження експорту, заниження валютного курсу. Зазначені заходи призведуть до падіння цін на внутрішньому ринку, внаслідок чого сільськогосподарські товаровиробники можуть отримати збитки. Можлива й протилежна ситуація: за відсутності прямої бюджетної підтримки певної сільськогосподарської продукції державою застосовуються позабюджетні заходи регулювання (впровадження високих імпортних тарифів, відсутність обмеження експорту, зави-

© І. В. Комарова, 2014

щений валютний курс), які сприяють підвищенню цін на внутрішньому ринку і в результаті — отриманню прибутку сільгоспвиробниками.

У світовій практиці використовується низка специфічних показників оцінки державної підтримки сільського господарства [2], які базуються на порівнянні внутрішніх цін на продукцію сільського господарства зі світовими цінами. Ці показники прийнято поділяти на три групи: 1) показники оцінки підтримки виробників сільгосппродукції; 2) показники оцінки підтримки споживачів сільгосппродукції; 3) показники оцінки сукупної підтримки сільського господарства.

Показники оцінки підтримки виробників сільськогосподарської продукції призначені для визначення рівня субсидування або оподаткування вітчизняного виробника. Для їх розрахунку внутрішні ціни, отримувані виробниками (ціни біля воріт ферми), порівнюються зі світовими цінами, які після перерахунку на національну валюту називаються довідковими. Позитивне значення розриву між внутрішніми та довідковими цінами свідчить про підтримку вітчизняного виробника, негативне — про його оподаткування.

За даними Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР, англ. — OECD), в середньому у 47 досліджуваних країнах близько 1/6 частини валового доходу фермерів надходить в результаті реалізації державної підтримки сільського господарства. Рівень оцінки підтримки виробників[1], який вважають індикатором грошових виплат виробникам сільгосппродукції, виріс до 17 % від валової виручки фермерів у 2012 році порівняно з 15 % у 2011 році. Проте у довготривалій перспективі рівень підтримки фермерських господарств знижується: у 1995–1997 роках він становив 21 %, а середній показник 2010–2012 рр. — 16 %. Зміни у рівні підтримки обумовлені більшою мірою змінами на міжнародних ринках, ніж чіткими змінами аграрної політики [3].

Рівень підтримки у різних країнах світу суттєво відрізняється. За останні 15 років рівень підтримки фермерських господарств Північної Америки знизився з 12 % до 9 %. У Європі (включаючи Туреччину та Ізраїль) — знизився з 34 % до 20 %. Менш зрозумілою є тенденція у Казахстані, Росії та Україні, де середній рівень підтримки становив 11 % у 1995–1997 рр. і 12 % у 2010–2012 рр., проте у попередніх періодах спостерігалися значні коливання (рис. 1).

Рівень підтримки у країнах колишнього СНД значно відрізняється від наявних тенденцій у ЄС та країнах ОЕСР. Якщо за радянських часів підтримка аграріїв перевищувала світовий рівень більш ніж удвічі, то після розпаду СРСР така підтримка не просто зменшилась, а досягла від'ємних значень. У країнах Азії рівень підтримки також суттєво коливався, однак середній рівень підтримки залишається незмінним протягом останніх 15 років — 22 % у 1995–1997 рр. і 20 % у 2010–2012 рр. У Кореї та Японії рівень підтримки високий, проте поступово знижується; у Китаї та Індонезії — низький, проте зростає. Для країн Південної півкулі (Австралія, Бразилія, Чилі, Нова Зеландія, Південна Африка) характерним є низький та стабільний рівень підтримки, який у середньому становив у 2010–2012 рр. 4 %.

У країнах ОЕСР рівень підтримки зменшується (рис. 1): у 2010–2012 рр. середній рівень становив 19 % і є приблизно у 2 рази нижчим за показник 80-х років. Спостерігається зменшення підтримки у формах, що потенційно могли б здійснити деформуючий вплив на виробництво і торгівлю: такі виплати становили 11 % від валової виручки фермерських господарств у 2010–2012 рр., або третину від рівня середини 80-х років.

Динаміка % *PSE* у різних країнах суттєво відрізняється. Найбільше зростання спостерігалося в Індонезії (+6,4 в. п.), Японії (+4,5 в. п.), Норвегії (+4,0 в. п.) та Україні (зміна з –4 до +1). У Китаї, Казахстані, Ісландії, Швейцарії, Кореї та Євросоюзі показник підтримки виробників зріс від 1 до 4 в. п. Зменшення підтримки відбулося в Росії (–1,6 в. п.) та Ізраїлі (–1,4 в. п.). В інших країнах зміни підтримки коливалися від –1 до +1 в. п.

Структуру підтримки виробників сільгосппродукції наведено на рис. 2.

За наведеними даними, лише в Україні окремі види підтримки зазнають від'ємних значень. У 1995–1997 рр. це були виплати, засновані на використанні факторів виробництва, та виплати відповідно до поточних посівних площ, поголів'я тварин, виручки, доходу. У 2010–2012 рр. від'ємних значень зазнали обсяги виплат, заснованих на виробництві продукції. Така ситуація склалася унаслідок того, що бюджетні виплати на тону продукції лише частково компенсували від'ємну підтримку ринкової ціни, яка була викликана обмеженнями на експорт зерна. Баланс між бюджетними виплатами і від'ємною підтримкою ринкових цін став позитивним у 2012 р., проте становив лише 3,9 млрд. грн. (проти від'ємного значення у 13,9 млрд. грн. 2011 року), унаслідок чого % *PSE* досяг рівня 1,32 % (2009 р. — 7,94 %). У середньому ціни українських виробників знаходяться нижче рівня світових цін. Крім того, наявними є суттєві диспропорції у захисті цін за різними групами товарів. Близько двох третин усього обсягу підтримки виробників надається у формах, що найбільш викривлюють торгівлю і виробництво. У бюджетній підтримці при цьому переважають виплати, засновані на використанні факторів виробництва.

В інших країнах ОЕСР спостерігається зовсім інша ситуація, зокрема і в країнах СНД. У Росії близько 60 % загального обсягу *PSE* припадає саме

[1] PSE (Producer Support Estimate) — загальна підтримка виробників, розраховується у абсолютних розмірах або у % до валової виручки сільгосппідприємств.

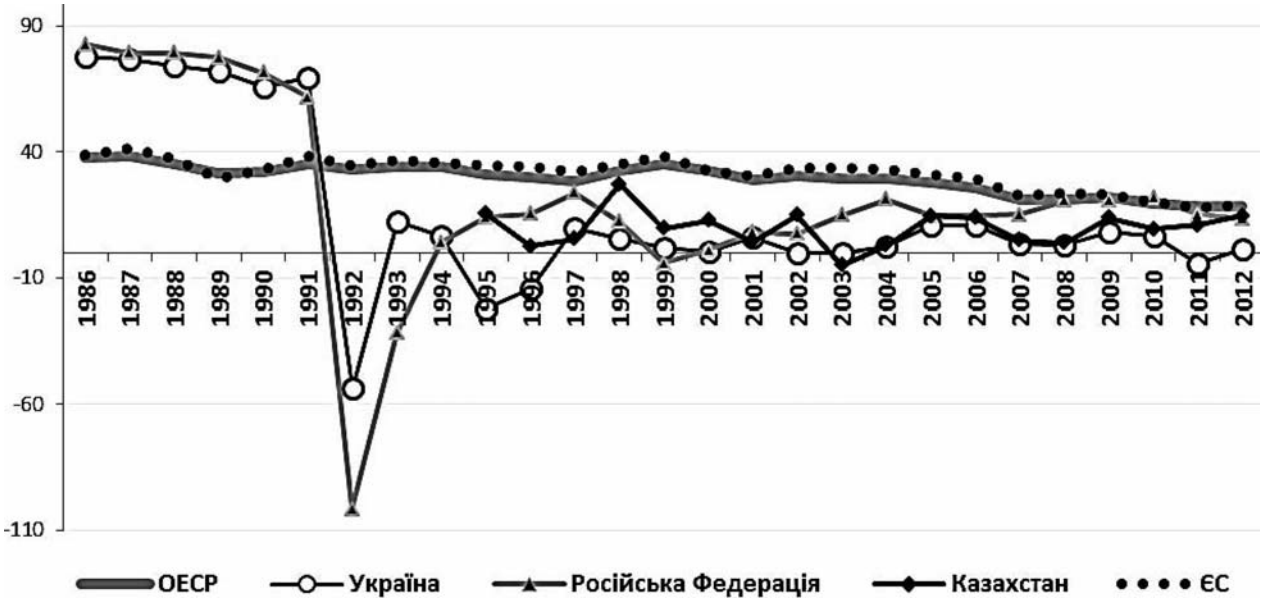

Рис. 1. Динаміка підтримки виробників сільськогосподарської продукції (джерело: побудовано автором за [4–8])

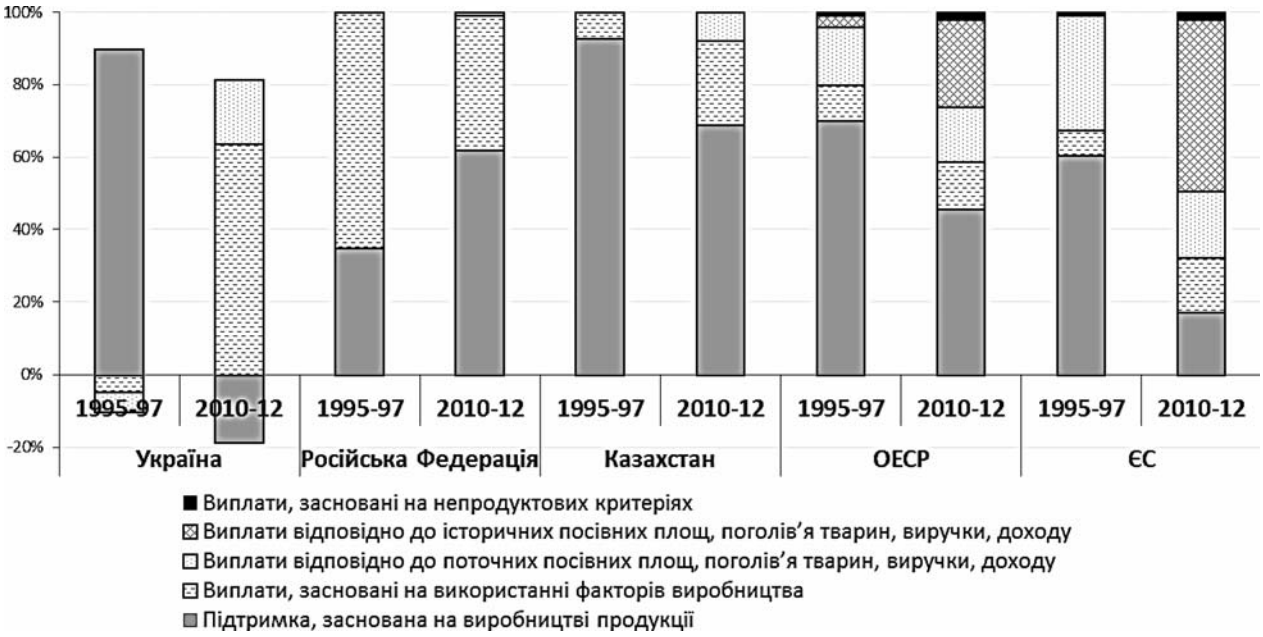

Рис. 2. Структура підтримки виробників сільськогосподарської продукції (джерело: побудовано автором за [4–8])

на підтримку ринкової ціни, яка надається внаслідок тарифного захисту. Виробники продукції тваринництва отримували підтримку внаслідок того, що внутрішні ціни на кормове зерно є нижчими за світові (у 2012 р. ця вигода скоротилась). У бюджетній підтримці переважає субсидування оборотних ресурсів та інвестицій. У Казахстані більш ніж 2/3 загальної вартості підтримки виробники отримують у формі підтримки ринкових цін, яка формується за рахунок тарифного та нетарифного захисту на продукцію тваринництва, а також ринкових інтервенцій у зерновому секторі. Бюджетні трансферти виробникам надаються переважно у формі бюджетних дотацій на гектар посівів, а також на придбання оборотних ресурсів та інвестицій.

За методологією ОЕСР розраховуються показники підтримки не лише виробників сільгосппродукції, а й її споживачів[2]. Для їх розрахунку внутрішні ціни (ціни «біля воріт ферми», скореговані з урахуванням витрат на доставку, переробку і маркетинг, тобто на маржу до ринку) порівнюються зі світовими цінами. Позитивне значення розриву між внутрішніми та довідковими цінами свідчить про підтримку вітчизняного споживача, негативне — про його оподаткування. На рис. 3 наведено структуру підтримки споживачів сільгосппродукції.

[2] CSE (Consumer Support Estimate) — загальна підтримка споживачів, розраховується у абсолютних розмірах або у % до обсягів споживання сільгосппродукції.

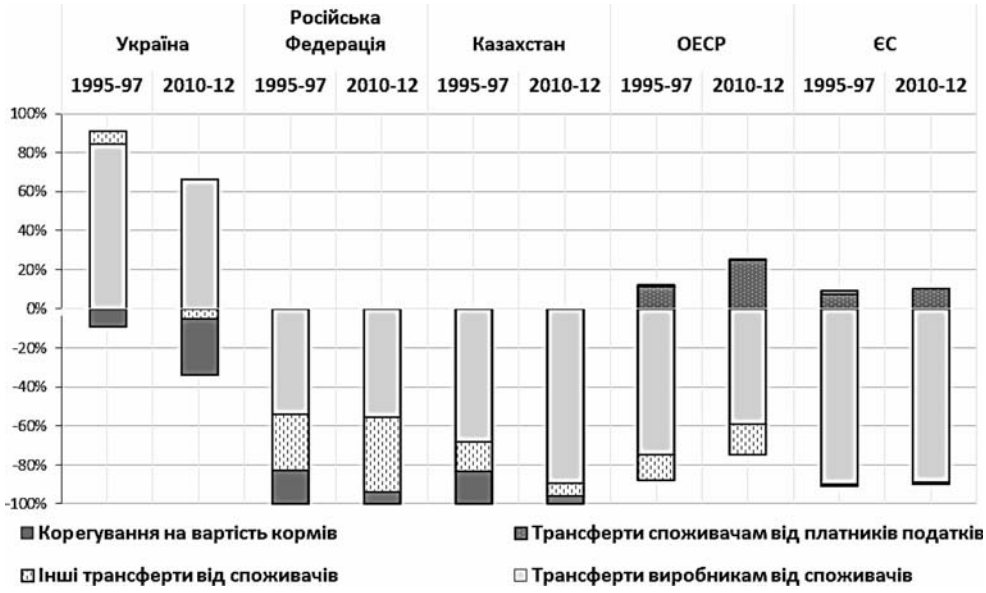

Рис. 3. Структура підтримки споживачів сільськогосподарської продукції (джерело: побудовано автором за [4–8])

З досліджуваних країн лише Україна характеризується наявною підтримкою споживачів сільгосппродукції, тоді як в інших країнах надаються трансферти від споживачів до виробників. На рис. 4 наведено порівняння динаміки відсоткових показників підтримки виробників і споживачів для країн ОЕСР та СНД.

Незважаючи на розбіжності в обсягах підтримки у різних країнах, незаперечним є факт симетричності графіків *% PSE* та *% CSE,* тобто якщо має місце підтримка виробників, то вона здійснюється за рахунок споживачів, і навпаки. Можемо відмітити значну відмінність у тенденціях, що склалися у підтримці українських виробників та споживачів сільгосппродукції порівняно з іншими країнами ОЕСР. До того ж динаміка зазначених показників в Україні відрізняється постійними коливаннями та відсутністю чітких тенденцій.

Крім показників підтримки виробників та споживачів, за методологією ОЕСР розраховуються також показники сукупної підтримки сільського господарства. Основним показником, що дозволяє оцінити обсяги загальної підтримки сільського господарства, є *TSE* (*Total Support Estimate* — показник сукупної підтримки), який дорівнює річній вартості сукупних трансфертів від платників податків (*PSE*, підтримка загальних послуг, трансферти споживачам) та споживачів. Однією зі складових показника загальної підтримки є *GSSE* (*General Services Support Estimate* — показник оцінки підтримки загальних послуг), який не може набувати від'ємних значень, оскільки являє собою суму бюджетних видатків на надання загальних послуг. Структуру зазначених видатків наведено на рис. 5.

Фінансування загальних послуг в аграрному секторі країн СНД значно відрізняється від світових тенденцій. У країнах ОЕСР кошти спрямовуються переважно на маркетинг та просування продукції, а також на фінансування інфраструктури. В Україні у 1995–1997 рр. переважно фінансувалася інфраструктура: меліорація та зрошування, земельна реформа, паспортизація земель, електро-, газо- та водопостачання населених пунктів. У 2010–2012 рр. структура фінансування загальних послуг змінилася. Тепер переважає фінансування аграрної освіти та інспекційних служб. Такі структурні зрушення відбулися внаслідок того, що інші складові фінансування загальних послуг практично не зросли в динаміці. У Російській Федерації також значно змінилася структура фінансування загальних послуг: якщо у 1995–1997 рр. переважили «інші послуги» та «інфраструктура», то у 2010–2012 рр. спостерігалося пропорційне фінансування всіх складових, без структурних перекосів. У Казахстані кошти, що виділяються з бюджету на фінансування загальних послуг, витрачаються переважно на інспекційні служби (59 % загального обсягу фінансування загальних послуг). У 2010–2012 рр. значно зросло фінансування маркетингу та просування продукції (з 0 до 12 %). Така ж тенденція спостерігається і в Росії, проте частка видатків за цим напрямом все одно є значно меншою (20 %), ніж по країнах ОЕСР (67 %) та у ЄС (67 %).

Вважаємо негативним практично відсутнє в Україні фінансування маркетингу та просування продукції (лише 2,4 % обсягу фінансування загальних послуг), що значно зменшує конкурентоспроможність вітчизняного сільгоспвиробника. Для порівняння: в країнах ОЕСР фінансування маркетингу становить 67 % загальних послуг, утримання інфраструктури — 16 %, дослідження та розробки — 8 %. Ринкова інфраструктура в Україні на сьогодні розвинена ще недостатньо, що значно збільшує витрати виробників та зни-

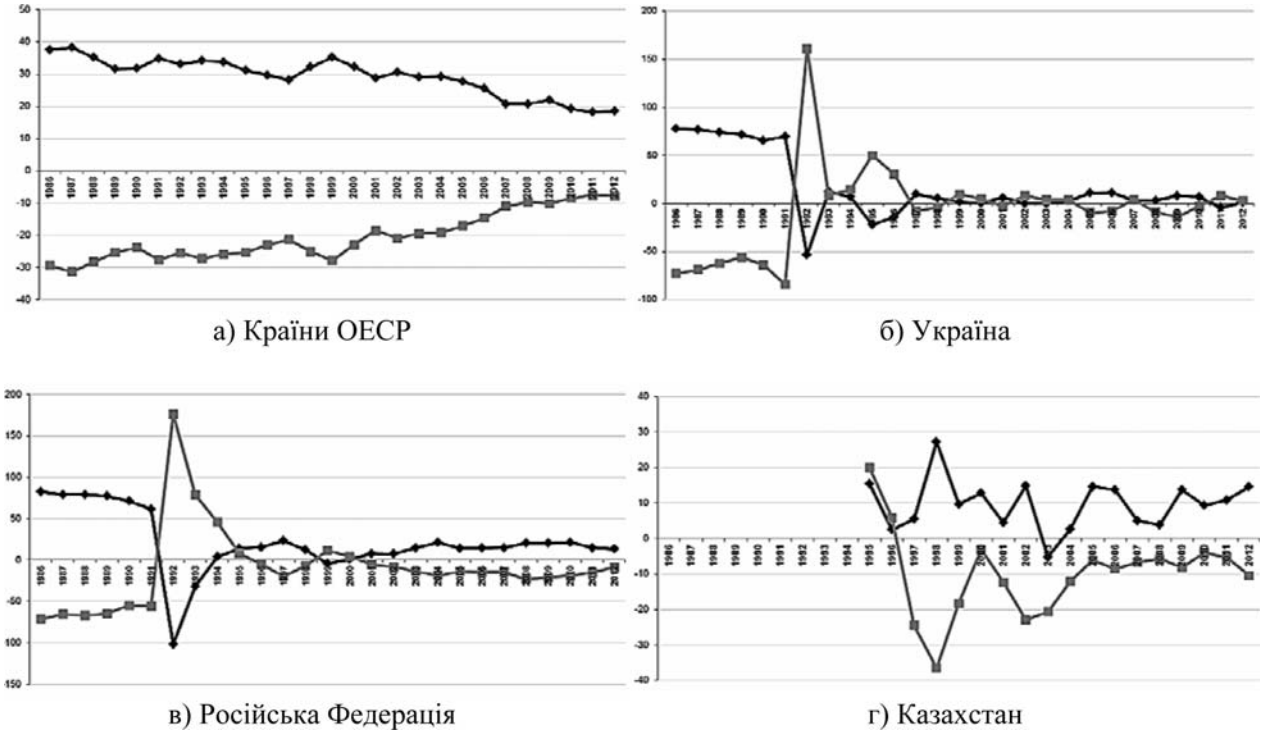

Рис. 4. Підтримка виробників (% PSE; –♦–) та споживачів (% CSE; –■–) (джерело: побудовано автором за [4–8])

Рис. 5. Структура фінансування загальних послуг в аграрному секторі (джерело: побудовано автором за [4–8])

жує конкурентоспроможність вітчизняної продукції порівняно з імпортною.

У структурі загальної підтримки у країнах ОЕСР підтримка загальних послуг за 1986–2012 рр. коливалася у межах 12,5–26,5 % з тенденцією до зростання в динаміці. Така ситуація спричинена переорієнтацією (за вимогами СОТ) підтримки аграрного сектору в напрямку фінансування видатків, що не викривлюють торгівлю. Саме до таких видатків належить фінансування загальних послуг. Вступ України у 2008 р. до СОТ вимагає від нас подібних змін у структурі підтримки, адже за період 1986–2012 рр. фінансування загальних послуг зазнавало значних коливань: його частка становила від 3 % загальної підтримки за радянських часів до 61,5 % у 2012 р. У середньому ж за 2010–2012 рр. частка видатків на фінансування загальних послуг становила 68,7 % загальної підтримки, що обумовлено наявністю у загальній підтримці складової, що мала від'ємне значення (підтримка ринкових цін). Обсяги фінансування загальних послуг щороку зростають, що є позитивним фактором, оскільки вони є суспільним товаром і мають важливе значення для забезпечення стабільного розвитку сільського господарства (за умови позитивних значень інших складових *TSE*). У Росії тенденція

до збільшення обсягів фінансування загальних послуг останніми роками відсутня, у Казахстані темпи росту цих видатків значно нижчі, ніж в Україні.

Крім абсолютного розміру *TSE*, розраховується також *% TSE*, який дозволяє проаналізувати в динаміці питому вагу загальних трансфертів сільському господарству у ВВП. Безсистемність державних заходів з регулювання аграрного сектору стала причиною значних коливань цього показника в Україні (рис. 6).

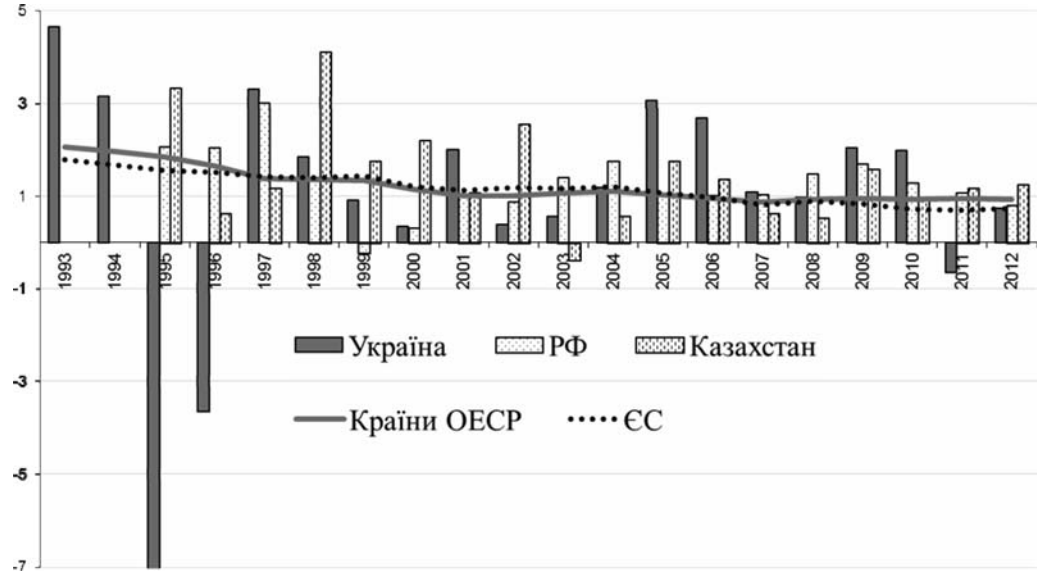

Рис. 6. Динаміка сукупної підтримки сільського господарства, % TSE (джерело: побудовано автором за [4–8])

В Україні, порівняно зі стабільною ситуацією по країнах ОЕСР, наявні значні коливання *% TSE*. Частка сукупної підтримки сільського господарства у ВВП Росії та Казахстану останніми роками відповідає загальносвітовим тенденціям. В Україні підтримка аграрного сектору є нижчою.

З метою оцінки ефективності державного регулювання аграрного сектору згідно з методологією ОЕСР доцільним є визначення складових сукупного рівня підтримки та джерел її надання (табл. 1).

Очевидно, що в Україні трансферти від платників податків (1766 млн євро) перевищують обсяг коштів, отримуваних як сільськогосподарськими виробниками (236 млн. євро), так і галуззю в цілому (753 млн. євро). Із загального обсягу підтримки виробники отримують лише 31,3 % коштів, решта витрачається на надання загальних послуг. Це не

Таблиця 1

Загальна підтримка сільського господарства: структура та джерела (середні за 2010–2012 рр., млн. євро)

Країна	Структура TSE			Джерела TSE		
	Підтримка виробників	Підтримка загальних послуг	Трансферти споживачам від платників податків	Трансферти від споживачів	Трансферти від платників податків	Втрати доходів бюджету
ОЕСР	189 589 *(62,7 %)*	80 087 *(26,5 %)*	32 534 *(10,8 %)*	97 779 *(32,4 %)*	224 619 *(74,3 %)*	-20 188 *(-6,7 %)*
	302 210			**302 210**		
ЄС	79 056 *(86,7 %)*	10 656 *(11,7 %)*	1 429 *(1,6 %)*	12 615 (13,8 %)	78 625 (86,3 %)	-99 (-0,1 %)
	91 141			**91 141**		
Україна	236 *(31,3 %)*	517 *(68,7 %)*	0	-936 *(-124,3 %)*	1766 *(234,5 %)*	-77 *(-10,2 %)*
	753			**753**		
Російська Федерація	11 223 *(81,5 %)*	2 555 *(18,5 %)*	0	10 189 (74,0 %)	7 743 (56,2 %)	-4 154 (-30,2 %)
	13 778			13 778		
Казахстан	1 176 *(78,0 %)*	333 *(22,0 %)*	0	526 *(34,9 %)*	1 018 *(67,5 %)*	-35 *(-2,34 %)*
	1 509			**1 508**		

Джерело: розраховано автором за [4–8].

відповідає як світовим тенденціям, так і структурі та джерелам підтримки в Росії і Казахстані.

Висновки. Аналіз підтримки аграрного сектору України (порівняно з країнами СНД) з використанням показників, використовуваних ОЕСР, дозволяє виявити особливості, характерні для України, а саме: нестабільність підтримки; наявність періодів, під час яких споживачі сільгосппродукції субсидувалися за рахунок виробників, а також періодів, упродовж яких і споживачі, і виробники субсидувалися за рахунок платників податків. Загалом в Україні платники податків передають у 2,3 раза більші обсяги трансфертів, ніж їх отримує сільське господарство (у 7,5 разів більше, ніж отримують сільгоспвиробники), що свідчить про відтік коштів у суміжні галузі — постачання ресурсів та переробку. Крім того, світовий досвід доводить, що отримання аграрним сектором державної допомоги не може бути здійснено лише фінансуванням бюджетних програм. Важливим є також забезпечення отримання виробниками внутрішніх цін на сільгосппродукцію на рівні світових, що дозволить не допустити вилучення коштів з аграрного сектору і забезпечить його достатню державну підтримку.

Література

1. Комарова І. В. Оцінка державної підтримки аграрного сектору України в контексті світового досвіду / І. В. Комарова // Фінанси України. — 2010. — № 7. — С. 65–75.

2. Methodology for the measurement of support and use in policy evaluation [Electronic resource] / Organisation for economic cooperation and development (Trade and Agriculture Directorate). — Mode of access : http://www.oecd.org/dataoecd/36/47/1937457.pdf.

3. Agricultural Policy Indicators [Electronic resource] / Organisation for economic co-operation and development. — Mode of access : http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MON2013_REFERENCE_TABLE.

4. Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2013: OECD [Electronic resource] / Organisation for economic co-operation and development. — Mode of access : http://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2013_agr_pol-2013-en.

5. Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2013: OECD Countries and Emerging Economies [Electronic resource] / Organisation for economic co-operation and development. — Mode of access : http://oecdru.org/zip/5113028e5.pdf.

6. Сельскохозяйственная политика в странах ОЭСР и странах с формирующейся рыночной экономикой: Мониторинг и оценка 2013. Украина [Электронный ресурс] / Organisation for economic co-operation and development. — Режим доступа : http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/AgMon_2013_Ukraine_RUS.pdf.

7. Сельскохозяйственная политика в странах ОЭСР и странах с формирующейся рыночной экономикой: Мониторинг и оценка 2013. Россия [Электронный ресурс] / Organisation for economic co-operation and development. — Режим доступа : http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/AgMon_2013_Russia_RUS.pdf.

8. Сельскохозяйственная политика в странах ОЭСР и странах с формирующейся рыночной экономикой: Мониторинг и оценка 2013. Казахстан [Электронный ресурс] / Organisation for economic co-operation and development. — Режим доступа : http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/AgMon_2013_Kazakhstan_RUS.pdf.