



Економіка сільського господарства

Бородіна О.М., д-р екон. наук
Інститут економіки та прогнозування НАН України

ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА: КОНЦЕПЦІЯ, МЕХАНІЗМИ, ЕФЕКТИВНІСТЬ

Обґрунтовується необхідність державної підтримки сільського господарства на основі його суспільної значущості, дається оцінка діючих механізмів підтримки та їх ефективності, пропонуються заходи підвищення результативності використання бюджетних коштів в аграрному секторі в умовах їх обмеженості.

Світова спільнота визнає багатофункціональну природу сільського господарства, що породжує нову його загальнонаціональну значимість і вимагає принципово нового підходу до забезпечення сільського розвитку на сталій основі. Ідея про те, що сільське господарство має особливу природу, відмінну від інших секторів економіки, пронизує всю загальноєвропейську сільськогосподарську політику. Уряди цих країн визнають вирішальну роль фермерів у примноженні та збереженні ними національної спадщини, підтримки природної рівноваги й охорони фауни і флори. Суспільство усвідомлює, що сільське господарство не тільки виробляє сільськогосподарську продукцію, але й забезпечує національну продовольчу безпеку, пом'якшує ризики, пов'язані з форс-мажорними обставинами або можливою нестачею продовольства з інших причин, сприяє збереженню навколишнього середовища, формує й охороняє природні ландшафти та підтримує життєдіяльність на сільських територіях за допомогою виробничої діяльності в гармонії з природою. Усі ці види діяльності мають характер відповідних соціально значущих функцій і формують категорію багатофункціональності сільського господарства.

Визначення сутності багатофункціональності як економічної категорії з погляду економічної теорії зводиться до виявлення зовнішніх ефектів, тобто тих побічних ефектів, які виникають у процесі здійснення будь-якої економічної діяльності й не мають вартісного вираження. З економічної точки зору, механізм ринку тут не спрацьовує. По суті – це побічні результати економічної діяльності, що можуть бути позитивними, негативними або нейтральними. Позитивні зовнішні ефекти, що виникають у результаті здійснення конкретних видів економічної діяльності, можна класифікувати як суспільні блага. Продовольча безпека, життєздатність сільських територій, охорона ландшафтів і захист навколишнього природного середовища є суспільними бла-



гами, що виникають у результаті сільськогосподарського виробництва і для яких не існує ринку. Суспільні блага, що породжує виробництво сільськогосподарської продукції, можуть виникнути тільки тоді, коли сільськогосподарські товаровиробники вироблятимуть сільськогосподарську продукцію. Якщо не буде ефективного сільського господарства, держава не отримає і тих суспільних продуктів, які збагачують все населення країни. Це – об'єктивна економічна вимога здійснення відповідної державної підтримки у сфері сільського господарства, що може виробити такі суспільні блага, при цьому реалізуючи ряд важливих народногосподарських функцій.

Народногосподарські функції села проявляються в таких сферах соціально-економічної діяльності:

- виробничій – забезпечення задоволення потреб суспільства у продовольстві та сировині, продукції лісового, рибного і мисливського господарства, а також інших галузей і видів господарської діяльності;
- соціально-культурній – створення сільським населенням духовних цінностей, збереження національно-культурних традицій, охорона пам'яток природи, історії та культури у сільській місцевості;
- соціально-демографічній – відтворення людського капіталу для забезпечення сільського господарства й інших галузей економіки трудовими ресурсами;
- природоохоронній – збереження екологічної рівноваги на певних великих територіях, охорона природних ландшафтів, утримання заповідників, заказників, національних парків і т. д.;
- рекреаційній – забезпечення розвитку сфери відновлення здоров'я і відпочинку міського й сільського населення;
- комунальній – обслуговування інженерних комунікацій, доріг, ліній електропередач, зв'язку, водогонів, нафто- і газопроводів;
- контрольно-територіальній – сприяння відповідним державним органам у забезпеченні суспільного порядку й безпеки на малозаселених територіях, в охороні прикордонних територій, надр, земельних, водних і лісових ресурсів, рослинного та тваринного світу [1].

Народногосподарська багатофункціональність сільського господарства вимагає переходу від розробки вузьких виробничо орієнтованих напрямів його розвитку, притаманних командно-адміністративній системі, до розвитку нової ринково орієнтованої загальнодержавної системи підтримки і розвитку села з урахуванням суспільної значущості сільського господарства, економічних, соціальних і екологічних чинників його розвитку.

У цьому контексті доцільно дати оцінку діючої системи та практики підтримки сільського господарства України. Особлива увага до цього питання визначається рядом об'єктивних причин. З точки зору класичної економічної теорії будь-яке державне втручання в ринкову рівновагу обумовлює втрати суспільного добробуту. Разом з тим, специфіка сільського господарства та створення суспільних благ у цьому секторі економіки формує національні аграрні політики, що не завжди оптимальні з точки зору економічної теорії.



Ці політики є результатом суспільного вибору і держава визначає загальнонаціональну ефективність підтримки сільського господарства.

Загальновідомо, що перед вибором тієї чи іншої системи державної підтримки необхідно дати відповіді на такі ключові питання: наскільки затрати суспільства на підтримку власного сільського господарства є раціональними; чи досягається визначена мета з найменшими суспільними затратами; чи ефективні заходи з підтримки сільського господарства для нього самого?

Досвід багатьох країн свідчить, що не завжди збільшення бюджетних витрат на пряму пов'язано з покращанням положення сільськогосподарських товаровиробників. Переважна частина коштів так і не доходить до кінцевого отримувача. Інколи агропродовольча політика може призводити до того, що прямі бюджетні виплати зростають, а реальні надходження сільськогосподарським товаровиробникам та ефективність виробництва знижуються. Подібний результат спостерігається по багатьох державних програмах підтримки сільськогосподарських товаровиробників в Україні. В узагальненому вигляді сучасна система державної підтримки аграрного сектора України визначається наступними характерними особливостями:

По-перше, відсутність науково обґрунтованих системних підходів до розуміння суті, завдань і наслідків реалізації аграрної політики в державі та ігнорування ключових обмежень та взаємозалежних ринкових зв'язків. У зв'язку з цим аграрна політика України нагадує набір стихійних заходів, спрямованих на вирішення короткотермінових проблем за рахунок бюджету, що не узгоджені між собою і часто діють зовсім у протилежних напрямках. Як приклад, можна розглянути підтримку галузі тваринництва.

Відомо, що за радянських часів м'ясо і молоко були найбільш дотаційними продуктами. З лібералізацією роздрібних цін попит на них у першій половині 90-х рр. різко впав. Відповідно, саме тваринництво зіткнулося з проблемою обмеженого збуту. Уряд намагався впоратися з наростаючої кризою збуту, що зумовила значне скорочення основного поголів'я, запровадженням прямих доплат на молоко і м'ясо, що створювало ілюзію підвищеного попиту на цю продукцію при скороченні реальних доходів населення. В результаті знижувались закупівельні ціни, прибутковість галузі, продовжилось наростання спаду поголів'я і спаду споживання тваринницької продукції. Якщо б у той час виділені на тваринництво дотації спрямували на підтримку купівельної спроможності населення, то це було б ефективніше для виробників тваринницької продукції й для збереження галузі тваринництва. З часом ситуація в тваринництві ускладнилась запровадженням доплат за високовагову худобу. Ця форма "підтримки" завуальовано спрямована на протидію розвитку тваринництва: зниження ефективності виробництва, збереження старих технологій, підвищення затрат виробництва тощо. Міністерство аграрної політики при обґрунтуванні доплат за високовагову худобу керується наступним аргументом: з огляду на те, що збільшилися витрати на виробництво, необхідно збільшити й дотації [2]. Таким чином, тваринники отримують сигнал – чим більші витрати та вища собівартість продукції, тим більше дасть держава



на її виробництво. Якщо держава доплачує за неефективне господарювання, то навіть товаровиробнику знижувати витрати, заощаджувати ресурси, шукати нових знань і нових рішень й ставати конкурентоспроможним, якщо після цього держава не дасть бюджетних грошей.

Іншим показовим прикладом є регулювання цін на сільськогосподарську продукцію. При цьому, прихильники такої політики переслідують шляхетну місію – відновлення справедливості по відношенню до сільського господарства, де рівень доходів порівняно з іншими галузями економіки країни через диспаритет цін найнижчий. Але система цінового регулювання досить складна і затратна для суспільства, а вигод від неї небагато. В Україні минулого року майже мільярд гривень бюджетних коштів було витрачено на інтервенційні закупки, але цінова ситуація не покращується.

З останньої практики, слід згадати також недавній досвід у регулюванні цін на м'ясо в середині квітня 2005 р., коли за рішенням уряду були виділені кошти для закупівлі на аукціонах м'яса та його подальшу реалізацію через торгову мережу Укоопспілки за ціною, що не перевищувала б 15 грн за 1 кг. Також облдержадміністрації мали б забезпечити збільшення кількості місць для реалізації м'яса від сільгоспвиробників на ринках, з тим, щоб зламати цінову змову перекупників. Ефект від цього виявився зворотнім. Якщо, наприклад, у середині травня вирізка свинини можна було купити за 30 грн за кілограм, то через два тижні вона виросла в ціні до 40 грн. На дві-три гривні подорожчала і шийка – до 26 грн за кілограм. При цьому закупівельні ціни змінювалися у зворотному напрямку: яловичина подешевшала в середньому з 9 до 6,5 грн за кілограм, свинина – з 11 до 9 грн [3].

Досвід свідчить, що державні програми з підтримки цін, як правило, малоефективні у відновленні справедливості, а у вітчизняних умовах є зовсім неефективними, оскільки ця проблема розв'язується за рахунок саморегулювання економічної системи.

По-друге, непрозорість механізмів розподілу та недоступність одержання бюджетних коштів для значної частини сільськогосподарських підприємств, фермерських господарств, майже всіх дрібнотоварних господарств населення.

За нашими розрахунками (таблиця), у 2004 р. з загальної кількості 7,7 тис. сільськогосподарських підприємств, які виробляли молоко, м'ясо ВРХ, свиней та птиці, майже 26% не отримували дотацій чи доплат взагалі. Близько 75% бюджетних виплат, виділених на підтримку тваринництва, отримали 7,2% сільськогосподарських підприємств великих за розмірами та фінансово стабільних. У середньому на одне таке господарство розмір дотацій і доплат становив 1,2 млн грн, а питома вага цих виплат у їх виручці від реалізації продукції сягає 10,4%.

Більше третини підприємств отримали в середньому на одне господарство по 25 тис. грн, і питома вага цих коштів у їх виручці від реалізації сільськогосподарської продукції становила близько 1,5–2,5%.



Таблиця

Групування сільгосппідприємств по дотаціях і доплатах у тваринництві*, 2004 р.

Сума дотацій та доплат, тис. грн	Кількість господарств у групі	Питома вага групи	Сума дотацій та доплат, тис. грн	Питома вага групи у грошовому виразі	Дотації і доплати в середньому на одне господарство, тис. грн	Питома вага дотацій і доплат у виручці від реалізації продукції, %
Дотацій та доплат не одержували	1982	25,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Від 0 до 5	1059	13,8	2487,6	0,3	2,3	0,2
Від 5,1 до 25	1698	22,1	22736,1	2,6	13,4	1,0
Від 25,1 до 50	858	11,2	30563,2	3,4	35,6	1,9
Від 50,1 до 100	810	10,6	58026,9	6,5	71,6	2,6
Від 100,1 до 250	716	9,3	111496	12,6	155,7	3,7
Більше 250	551	7,2	661791,8	74,6	1201,1	10,4
<i>Всього</i>	<i>7674</i>	<i>100,0</i>	<i>887101,6</i>	<i>100,0</i>	<i>94,5</i>	<i>3,8</i>

* Розраховано за даними форми № 50-сг по сільгосппідприємствам України за 2004 р. (Для групування вибрані ті господарства, в яких сума виручки від реалізації молока, ВРХ, свиней та птиці більше нуля.)

Недоступним залишається також одержання пільгових кредитів. За результатами перевірок Рахунковою палатою ефективності використання коштів державного бюджету встановлено, що майже дві третини сільськогосподарських товаровиробників не змогли скористатися здешевленими короткостроковими і довгостроковими кредитами у 2004 р., на які направлено 144,3 млн бюджетних гривень. Особливо складно скористатися механізмом пільгового кредитування фермерським господарствам. На фінансову підтримку фермерських господарств шляхом мікрокредитування в 2004 р. передбачалося 1,2 млн грн. Однак лише менше 1% фермерських господарств (385 із 42,5 тис.) отримали ці кошти.

По-третє, неефективне використання вкладених бюджетних коштів, що визначається низькою їх віддачею та неадекватними кінцевими результатами діяльності сільськогосподарських підприємств.

За висновками Рахункової палати України, на 11 бюджетних програм підтримки сільськогосподарських виробників у 2004 р. було виділено в цілому майже 1,5 млрд грн. Найбільша частина цих коштів була направлена на фінансову підтримку виробництва продукції тваринництва та рослинництва – 425,2 млн грн, що становило 30,7% від загального обсягу коштів. Однак це не вплинуло на підвищення ефективності сільського господарства, а у тваринництві, навпаки, зменшилося поголів'я худоби як на підприємствах, так і у господарствах населення. У 2004 р. поголів'я скоротилося майже на третину, а реалізація худоби – майже наполовину порівняно з 2000 р. При цьому реалізація м'яса великої рогатої худоби скоротилася порівняно з 2003 р. на 30 %, свиней – на 14 %.



У рослинництві ситуація трохи краща, але й там по деяких галузях спостерігається зворотній результат. Для прикладу: за п'ять років (2000–2004 рр.) на розвиток садівництва, виноградарства та ягідництва із державного бюджету витрачено 600 млн грн. За цей же період динаміка площ багаторічних насаджень неупинно зменшувалась, як і виробництво [4]. При значній бюджетній підтримці площі багаторічних насаджень за п'ять років у середньому зменшились майже на 35%.

По-четверте, недосконалість механізмів отримання й розподілу бюджетних коштів і порушення бюджетної дисципліни при їх використанні, що призводить до недовикористання виділених бюджетних коштів.

Діючий бюджетний розпис видатків на підтримку підприємств агропромислового комплексу складено без урахування особливостей ведення сільського господарства, коли потреба в коштах на початок року є переважаною. Водночас щорічно, як правило, на січень-березень припадає лише 5% від загальної суми призначень. Практика свідчить, що більше половини видатків у бюджеті для аграрного сектора заплановано на останній квартал року. Як наслідок, у 2004 р. до бюджету повернуто майже 10% невикористаних коштів. 86% цих коштів, виділених у грудні, перераховано Державним казначейством лише в січні 2005 р. і, транзитом пройшовши через рахунки, були повернуті до бюджету. Подібна ситуація повторюється і в поточному році. На перше півріччя 2005 р. АПК виділено з бюджету близько 600 млн грн, тоді як на друге півріччя – 1,2 млрд грн, із них на жовтень-грудень – 716 млн грн.

За висновками Рахункової палати у минулому році на часткову компенсацію витрат сільськогосподарських підприємств з посіву ярих й озимих культур, пов'язаних з їх загибеллю, направлено з бюджету 348,6 млн грн (25,2% від загального обсягу коштів на зазначені програми). З них майже третину (100,7 млн грн) повернуто до бюджету, оскільки вони були виділені лише у січні 2005 р.

По-п'яте, порушення принципу справедливості при розподілі державних коштів та зміна кінцевих бенефіціантів.

Практика свідчить, що в кінцевому підсумку в прямій чи завуальованій формі бюджетні виплати більшою мірою є підтримкою не стільки товаровиробників, скільки комерційних банків, агротрейдерів, постачальників ресурсів, племооб'єднань тощо. Наприклад, система короткострокового кредитування неприйнятна для сільськогосподарського виробництва взагалі, а в сучасних умовах створює базу для падіння цін на сільськогосподарську продукцію. Це відбувається на рахунок того, що розрахунки за кредитами повинні здійснюватися в короткий термін після збору врожаю, коли цінова ситуація на ринку складається на користь агротрейдерів. Товаровиробники практично поставлені в умови безальтернативності вибору відносно продажу виробленої продукції для повернення кредиту, що має значний негативний вплив на рівень їх доходів і, по суті, у такому вигляді держава більшою мірою підтримує



доходи агротрейдерів, ніж товаровиробників. У кінцевому підсумку, це заважає розвитку ринку.

Подібна ситуація складається й при здійсненні пільгового кредитування на основі часткової компенсації процентної ставки за кредитами комерційних банків. Банки знімають процентні ставки з рахунків товаровиробників регулярно і в повному обсязі, а компенсаційні виплати сільськогосподарським товаровиробникам здійснюються через казначейство зі значним запізненням. У 2005 р. перші компенсаційні виплати від казначейства стали надходити товаровиробникам частково лише в травні, а подекуди – й у липні, а повному обсязі – лише наприкінці року, тоді як процентні ставки за кредити вони сплачували банкам з березня у повному обсязі. Таким чином, у найбільш важливий весняно-літній період сільськогосподарського виробництва комерційними банками вилучались необхідні обігові кошти сільськогосподарських товаровиробників, що значною мірою негативно вплинуло на забезпечення дотримання технологічних строків і норм ведення сільського господарства. За такого механізму пільгового кредитування на основі часткової компенсації процентної ставки кінцевим бенефіціантом державної допомоги є комерційні банки, оскільки кількість їх клієнтів збільшується за рахунок сільськогосподарських товаровиробників, які без дії компенсаційного механізму не змогли б вийти на ринок позичкових коштів. У кінцевому підсумку, система короткострокового кредитування сприяє збереженню "нетехнологічних" методів ведення сільського господарства.

Із всього зазначеного вище вважаємо, що найбільшою соціально-економічною небезпекою діючої системи державної підтримки вітчизняного сільського господарства є направленість її на "вимивання" малих в середніх товаровиробників, що призводить до значного розшарування доходів у сільській місцевості. За матеріалами обстежень домогосподарств за 2001–2004 рр. близько 85% сільського населення знаходиться за межею бідності, маючи середньомісячний загальний дохід на одного члена сім'ї менше одного прожиткового мінімуму¹ і лише близько 1% мають загальний дохід на одну особу більше двох прожиткових мінімумів. Різниця у середньомісячних доходах цієї групи ("найбагатших") і групи селян з найменшими доходами становить 6–7 разів.

Державна політика підтримки сільського господарства сприяє тому, що відбувається поступове і невпинне збагачення невеликої частки власників і працівників, зайнятих у великому товарному виробництві за рахунок збідніння іншої значної частини сільського населення. В кінцевому підсумку, така практика звужує доступ більшості сільського населення до засобів до існування, а також обмежує їх конкурентоспроможність і продукує бідність. За таких умов навряд чи вдасться найближчим часом поліпшити стан справ не тільки у сільській місцевості в цілому, а й в сільськогосподарському виробництві зокрема.

¹ Розмір прожиткового мінімуму в розрахунку на одну особу встановлюється Законом України "Про прожитковий мінімум": на 2001 р. – 311 грн, на 2002 і 2003 рр. – 342 грн, на 2004 р. – 362 грн.



У сучасних умовах Україні надається шанс сформувати нову державну аграрну політику підтримки аграрного сектора, що враховує цю її недосконалість, а також помилки та прорахунки в інших країнах, у тому числі ЄС, зроблені кілька десятиліть тому і які зараз, із різних причин, надзвичайно важко подолати. Слід зауважити, що остання реформа САП ЄС, так звана реформа Фішлера, чітко окреслює поступові кардинальні зміни в аграрній політиці Європейського Союзу. Починаючи з 2005 р., Брюссель поступово відучуватиме європейського фермера від пільгового існування. При цьому кошти для сільського господарства, як і раніше, виділятимуться, але таким чином, щоб спонукати фермерів до роботи в дійсно конкурентному середовищі. Відтепер у цих країнах не буде обмежень щодо виробництва. При такому ринковому підході споживач одержить те, що хоче, фермери стануть конкурувати один з одним, а платники податків побачать, куди йдуть їхні гроші. Допомога, тим часом, надаватиметься тим господарствам, які більшою мірою відповідають певним стандартам – екологічним, ветеринарним і т. д., за так званою Системою однакових виплат. Це, у свою чергу, означає, що великі ферми не матимуть переваг перед невеликими господарствами в одержанні європейських грошей.

Реальними кроками у таких кардинальних змінах у Спільній аграрній політиці ЄС є прийнятий в грудні 2005 р. новий бюджет і відмова Великобританії від певних преференцій в одержанні коштів із загального бюджету, а також зобов'язання Франції щодо зниження виплат сільськогосподарському виробництву уже в 2007 р. Ці рішення Європарламенту викликали бурхливу реакцію аграрних лобі цих країн. Однак реалії такі – рівень підтримки виробництва знижуватиметься.

Для України в умовах сучасних намірів політиків вступу до ЄС протягом найближчих років дуже важливо визначитися, по якому шляху підтримки власного сільськогосподарського товаровиробника вона піде: безконкурентному чи конкурентному. Зрозуміло, що з врахуванням глобалізаційних процесів і сучасних змін у САП ЄС єдино виправданим є конкурентний шлях. Основні концептуальні засади такої системи бюджетної підтримки для вітчизняного сільського господарства такі:

- гранично ефективного використання бюджетних коштів в умовах жорсткої їх обмеженості і відмова від тих державних програм підтримки, що призводять до неефективного їх витрачання. В політичних рішеннях щодо масштабів підтримки необхідно відійти від критеріїв, пов'язаних з її обсягами, тим більше порівнювати їх з розвиненими країнами світу. Сконцентрувати зусилля на розробці форм, методів та інструментів державної підтримки сільськогосподарського товаровиробника відповідно до підвищення її ефективності з огляду адресності;

- запровадження нових механізмів розподілу субсидій сільськогосподарським товаровиробникам, які орієнтують їх на сигнали ринку, а не на види субсидій. Тому субсидії повинні: а) не створювати стимулів для виробництва (негативних чи позитивних); б) не залежати від споживання сільським госпо-



дарством ресурсів, промислових товарів і послуг; в) не залежати від обсягів виробництва сільськогосподарської продукції;

- забезпечення прозорості процесу розподілу фінансової підтримки, рівноправна участь усіх товаровиробників в її отриманні та встановлення сумарних дотаційних обмежень на одного отримувача державних бюджетних виплат, мінімізація корупції та недопущення лобіювання бізнесових (партійних) інтересів окремих груп товаровиробників з метою забезпечення свого фінансового благополуччя за рахунок державного бюджету;

- обов'язковий супровід фінансової підтримки виробництву адекватним якісним оновленням знань і практичних навичок користувачів цієї підтримки (тобто товаровиробників). Співвідношення між державною підтримкою на виробництво і людський розвиток має бути встановлене на рівні 1:1, тобто половина, а згодом і переважна більшість фінансових ресурсів повинні спрямовуватись на якісне оновлення знань і практичних навичок працівників, соціальний розвиток, розвиток сільських територій, створення робочих місць поза сільськогосподарським виробництвом тощо, враховуючи те, що ці кошти є, в кінцевому підсумку, вкладеннями у виробництво;

- обмежене застосування фінансової підтримки надання послуг сільськогосподарським товаровиробникам несільськогосподарським сектором щодо субсидування ставки відсотка, надання гарантій під банківські позики чи прями інвестиції, надання товарних кредитів, лізинг сільськогосподарської техніки, підтримка кредитних кооперативів, страхування продукції рослинництва і т. д. Цей вид підтримки повинен відповідати наступним вимогам: 1) невеликий обсяг субсидування; 2) передбачуваність наслідків цих виплат для бюджету; 3) запровадження механізмів впливу на ці наслідки в будь-який момент; 4) обмеження терміну надання субсидій; 5) спрямування субсидій виключно на усунення конкретних перешкод, що тимчасово стримують розвиток приватного сектора надання таких послуг сільськогосподарським товаровиробникам, щоб уникнути появи постійної залежності від державних субсидій.

Найадекватнішою системою державної підтримки, що відповідає вищенаведеним принципам і найбільшою мірою враховує особливості перехідної економіки (якій характерне значне розшарування доходів) та виправдовує своє застосування на сучасному етапі розвитку економіки України є перехід до прямих виплат сільськогосподарським товаровиробникам незалежно від розмірів господарств та організаційно-правових форм. Основна мета прямої підтримки (на га/гол) полягає не у стимулюванні виробництва конкретних видів продукції чи стимулюванні використання конкретних видів ресурсів для виробництва, а в забезпеченні загального запасу міцності сільгоспвиробників для створення конкурентного середовища. При переході від субсидування виробництва до застосування прямих виплат на га/голову створюються умови для забезпечення того, щоб рішення сільськогосподарських товаровиробників базувалися не на обсягах очікуваних субсидій, а на ринкових сигналах.



Звичайно, такий перехід не може бути одномоментним. Це буде поступовий процес, який забезпечить, у кінцевому підсумку, перехід до трьохкомпонентної системи підтримки, спрямованої на стратегію розвитку, а не "проїдання" бюджетних коштів і яка включає: прямі виплати сільськогосподарським товаровиробникам; витрати на підтримку формування ринкової інфраструктури та стимулювання попиту; людський розвиток і розвиток сільських територій. Можливим сценарієм переходу України до нової системи державної підтримки, в основі якої є механізм прямих виплат сільськогосподарським товаровиробникам, може бути, насамперед, відміна всіх законодавчих актів, які регулюють різні норми державної підтримки і прийняття одного, з трьохрічним терміном дії, Закону "Про сільськогосподарський розвиток", в якому визначити відповідно до бюджетних можливостей загальну реальну суму підтримки аграрного сектора економіки, що буде спрямована виключно на розвиток, а не на вирішення "сьогоднішніх" проблем. Виділені бюджетом кошти для здійснення державної аграрної політики розподілити за трьома вищезгаданими напрямками у таких пропорціях:

1. Прямі виплати сільськогосподарським товаровиробникам – 30% від загальної суми.
2. Витрати на підтримку формування ринкової інфраструктури та стимулювання попиту – 20% загальної суми.
3. Людський розвиток і розвиток сільських територій – 50% загальної суми.

Така пропорційність забезпечує: підвищення конкурентоспроможності малих і середніх господарств, субсидування товаровиробників замість заохочення виробництва, гармонізація співвідношення між виробництвом і завданнями розвитку села для більш збалансованого розподілу наявних ресурсів.

Прямі виплати товаровиробникам. У Законі "Про сільськогосподарський розвиток" необхідно чітко вписати механізми та терміни надання прямої підтримки всім сільськогосподарським виробникам (незалежно від розмірів, юридичного статусу та організаційно-правової форми), які здали статистичну звітність на кінець року, що передуює року прийняття закону. При цьому необхідно встановити граничний розмір таких виплат на одне господарство, щоб великі товаровиробники не мали значних переваг над малими. Закон переглядати кожні три роки. Одночасно включити в дію механізми банкрутства сільськогосподарських товаровиробників. Це дасть змогу поступово витиснути з ринку тих сільськогосподарських товаровиробників, які будуть стабільно збитковими. Через спеціальні державні програми з людського розвитку та розвитку сільських територій необхідно надавати допомогу працівникам збанкрутілих підприємств у створенні нових робочих місць поза сільським господарством (альтернативна зайнятість). Пріоритетне завдання держави не виробництво, а люди. Відродження української економіки лежить, перш за все, всередині кожної особистості, а відродження села – в середині кожного селянина. Завдання держави створюва-



ти умови і різними важелями сприяти відновленню особистості кожного сільського мешканця, виявленню та залученню його посиленого творчого потенціалу у створення власного і суспільного добробуту в сільській місцевості. Про це докладніше мова піде далі.

Важливими перевагами переходу до політики прямої державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників є те, що поряд з посиленням конкуренції на агропродовольчому ринку, підвищенням рівня прозорості державної аграрної політики, вигод для самих товаровиробників, цей механізм пом'якшує негативні впливи державного втручання на макроекономічному рівні. Перехід до політики прямих виплат усім сільгоспвиробникам, включаючи особисті селянські господарства забезпечить:

- Підвищення ефективності використання ресурсів, оскільки у сільськогосподарських товаровиробників з'являється можливість прийняття рішень про виробництво сільськогосподарської продукції і використання тих ресурсів, які вони вільно купують на ринку з врахуванням їх реального економічного значення і вартості для суспільства (тобто ринкових цін).

- Зростання зайнятості сільського населення, підвищення рівня його доходів і згладжування значних нерівномірностей у їх розподілі. Прямі виплати адресуються не тільки великим господарським товариствам, а й дрібним, відносно бідним господарствам, які формують самозайнятість, самі споживають велику частину виробленої продукції і використовують невелику кількість ресурсів.

- Удосконалення планування і виконання бюджету. Оскільки виплати абсолютно не пов'язані з виробництвом продукції і споживанням ресурсів, у поточному році бюджетні витрати на цю програму можна погодити із загальними параметрами бюджету, що визначаються заздалегідь, і потім законодавчо раз на три роки фіксувати у Законі "Про сільськогосподарський розвиток".

- Забезпечення прозорості державної аграрної політики та передбачуваність доходів сільгоспвиробників, що сприятиме розширенню їх доступу до фінансових ринків. Це відбуватиметься за рахунок того, що якщо доходи та виплати можна спрогнозувати, то їх так само можна передати в заставу для забезпечення позик.

- Зниження вартості розподілу державних коштів. При такій системі немає великих адміністративних витрат, чи втрат, пов'язаних із корупцією або підтримкою інтересів лобістських угруповань, захисту партійних інтересів. У результаті більше бюджетних коштів дістається саме тому, кому суспільство їх виділяє – кінцевому сільськогосподарському товаровиробнику.

Аграрна політика, що базується на прямих виплатах, у найменшому ступені спотворює умови торгівлі, що є надзвичайно актуальним для України напередодні вступу до СОТ. Перехід до політики прямих виплат значно полегшить адаптацію українського законодавства до вимог СОТ і розвитку переговорних процесів щодо створення режиму вільної торгівлі з ЄС, тобто входування у першу стадію євроінтеграційних процесів.



Проте, якщо стане необхідність стимулювати виробництво важливих, з національної точки зору, сільськогосподарських продуктів, то на перехідному етапі можливе неповне скасування виробничих субсидій, що стимулюють розвиток окремих галузей. Як результат компромісу, можна застосовувати декілька варіантів тимчасових схем таких субсидій.

Необхідно, щоб нова система підтримки спрямовувалася на зниження рівня участі держави на ринку. Це не означає, що державне регулювання зникає, воно модифікується від прямого втручання до м'якого корегування ринкових механізмів. Роль держави – сприяння формуванню ринкових інституцій, що опікуються інтересами товаровиробників, реалізацією продукції, а не підміна їх своїм втручанням як це має місце останнім часом. У цьому відношенні позитивним була б відмова від проведення інтервенційних закупівель і прямого регулювання цін, оскільки такі дії заважають розвитку ринкових механізмів, стримують підприємництво в секторі та спрямування зусиль на подолання проблем нерозвиненості ринкової інфраструктури, що є ознакою поганої організації збуту.

Витрати на підтримку формування ринкової інфраструктури та стимулювання попиту. При сприянні у формуванні ринкових інституцій слід відійти від застарілих традиційних стереотипів, які заважають аграрним політикам бачити реальний стан речей і механізми ринкових взаємозалежностей: зростання економіки обумовлює зростання реальних доходів населення і, відповідно, попиту, що, у свою чергу, визначають зростання в агропродовольчому секторі. Основною проблемою сільського господарства є не тільки виробництво, а й низький платоспроможний попит на сільськогосподарську продукцію та продовольство. Тому державна підтримка сільгоспвиробників повинна бути направлена на розширення можливостей збуту виробленої продукції. Окрім розвитку кооперації та ринкової інфраструктури окремими напрямками такої підтримки товаровиробнику можуть бути:

- інвестиції в харчову промисловість, що дозволить збільшити обсяги виробництва, переробки та підвищити якість вітчизняної продукції. Практика інвестування в харчову промисловість новоприйнятих країн-членів ЄС свідчить, що 5–10% інвестицій, залучених у харчову промисловість, щорічно "переливаються" у сільське господарство у вигляді фінансування розвитку сировинних зон;
- збільшення обсягів використання вітчизняної продукції для державних потреб, наприклад, забезпечення продовольством армії, дитячих будинків, будинків пристарілих, інших соціальних установ;
- надання адресних продовольчих субсидій найбільш бідним і використання продукції вітчизняних виробників для безкоштовного харчування в школах, дитячих садках;

Запровадження двох останніх напрямів не тільки стимулюватиме попит, а й сприятиме подоланню бідності в Україні та підвищенню рівня життя малої частини населення. Нещодавно міністр сільського господарства



США оприлюднив бюджет міністерства на 2007 р., в якому на програми стимулювання попиту на основі двох останніх напрямів заплановано витрати 55 млрд дол. США. Ці кошти будуть використані на надання талонів на харчування малозабезпеченим верствам населення, на фінансування програм шкільних обідів, і програм продовольчої підтримки жінок, немовлят та дітей до 7-ми років [5].

До заходів розширення попиту відноситься також сприяння товаровиробникам у експортній діяльності. При цьому держава може стимулювати перехід на світові стандарти виробництва сільськогосподарської продукції і продовольства, що є передумовою виходу на зовнішні ринки, допомогти у просуванні продукції на міжнародні ринки, гарантувати експортні кредити тощо.

У системі елементів ринкової інфраструктури особливе значення мають спеціалізовані установи фінансово-кредитної підсистеми, що обслуговують виключно аграрний сектор. Досвід розвинених країн свідчить, що фінансово-кредитне обслуговування аграрного сектора економіки здійснюється багатоелементною системою кредитного обслуговування сільськогосподарських товаровиробників та їх об'єднань, яка відмінна від інших секторів економіки своїми функціями, схемами надання кредиту, принципами роботи з позичальниками, кредитними пільгами, механізмами застави тощо. На практиці це забезпечується шляхом формування сукупності кооперативних, приватно-комерційних і державних кредитних організацій, кожна з яких має чітко визначені завдання, функції і принципи роботи з позичальниками. Багатоелементна система кредитного обслуговування, сукупність різних фінансово-кредитних інституцій, що керуються, перш за все, інтересами сільськогосподарського виробника, а не власними прибутками, діє як єдина інтегрована система, у якій функції однієї інституції доповнюються функціями іншої. Формування такої системи – це довгострокове стратегічне завдання держави, яке повинне вирішуватися шляхом формування людського та соціального капіталу села, що, при відповідній підтримці держави, забезпечить:

- створення сільськогосподарськими товаровиробниками місцевих кооперативних банків, кредитних спілок та їх союзів;
- формування кредитно-маркетингових кооперативів, які поєднують кредитні, збутові і постачальницькі функції;
- розвиток кооперативних форм страхування в аграрному секторі;
- створення державного Фонду кредитних гарантій для сільського господарства.

У сучасних умовах, коли поки що немає альтернативи кредитуванню сільськогосподарських товаровиробників через комерційні банки, принципового удосконалення потребують діючі механізми пільгового кредитування на основі компенсації кредитних ставок. Одним із варіантів удосконалення діючого механізму компенсації, який забезпечить підтримку сільгоспвиробників, є перехід на ефективнішу схему із застосуванням так званих кредитних сертифікатів. Ці сертифікати сільськогосподарський товаровиробник може "витратити" на виплату комерційним банкам частини компенсацій по про-



центних ставках за кредити. Комерційні банки погашатимуть сертифікати через казначейство і отримуватимуть від держави ту частину компенсації по процентних ставках, які вони зараз вилучають із рахунків сільськогосподарських товаровиробників. Такий механізм має важливу перевагу порівняно з діючим, а саме: він надає можливість сільгоспвиробнику використовувати державні компенсаційні виплати за процентні ставки у період дії кредитного договору, а не після його завершення, як це практикується нині. Товаровиробник одержує більше грошових коштів в обороті на ту ж суму компенсації, і, отже, отримує більше вигод при тих же витратах з боку держави.

Вся система пільгового кредитування повинна базуватися на середньостроковому та довгостроковому кредитуванні при умові обов'язкового перенавчання та підвищення рівня знань у системі агробізнесменеджменту товаровиробників, які користуються пільговими кредитами. Більше того, надання кредитів має залежати від проходження попереднього (неформального) перенавчання через систему дорадчих служб і представлення по його закінченню власноручно розробленого плану повернення банку коштів. Елементи такого перенавчання започатковані в Україні в рамках проектів технічної допомоги.

Необхідно також припинити хибну практику планування бюджетного фінансування агропромислового комплексу без урахування особливостей та строків проведення сільськогосподарських робіт у процесі виробництва.

Людський розвиток і розвиток сільських територій – зміна концептуальних підходів. Сталий сільський розвиток не можна забезпечити лише тільки за рахунок державного регулюючого впливу через систему бюджетних виплат товаровиробнику, державні субсидії, субвенції, трансферти, регулювання цін, податків, торгових тарифів тощо. Це не можливо без державного сприяння людському розвитку, тобто через саму людину, впливаючи на її розум та волю за рахунок постійного оновлення знань, практичних навичок, умінь і спроможностей селян, формуючи їх як найважливіший виробничий ресурс – людський капітал. Цей ресурс зазнав значної руйнації за роки реформ, а його ринкова вартість, розрахована як капіталізована вартість доходу на капітал, знизилась у десятки разів. Зокрема вартість індивідуального людського капіталу за період з 1990 до 2003 р. зменшилась у 44 рази, а сукупного людського капіталу, задіяного на сільськогосподарських підприємствах суспільного сектора у 114 разів [6].

Нарощування людського капіталу в аграрній сфері – це довготривалий процес. Зараз потрібно розпочати з того, щоб:

по-перше, змінити якість теоретичної та практичної підготовки спеціалістів та працівників сільського господарства в напрямі надання практико орієнтованих знань і навичок використання цих знань у суспільно-виробничій діяльності;

по-друге, при формуванні та реалізації державної аграрної політики реально визнати пріоритетну роль людського капіталу в системі аграрних капі-



Державна підтримка сільського господарства...

талів (фінансового, земельного, матеріально-речового). На практиці це означатиме, що будь-яка програма підтримки аграрного сектора повинна здійснюватися разом із відповідним навчанням усіх, хто претендує на участь у ній. Тобто, слід забезпечити вільний доступ селян до нових знань, навчити застосовувати ці знання на практиці для підвищення доходів і рівня життя;

по-третьє, особливо важливим є питання створення системи безперервної впродовж життя освіти сільського населення та формування державної системи "extension" у сільському господарстві, як її головної ланки. Дорадчі служби, що зараз діють в Україні, досить наближено нагадують систему передачі знань у сільському господарстві;

по-четверте, здійснити удосконалення чинної інституційної системи формування індивідуального людського капіталу на селі, починаючи зі шкільного періоду, що повинно включати:

- зміну концепції сільської шкільної освіти в напрямі перенесення пріоритету з навчання школярів основам сільськогосподарського виробництва на розвиток у них практичних навичок неаграрної діяльності в сільській місцевості;
- формування спеціалізованих районних аграрних середніх навчальних закладів інтернатного типу для дітей старшого шкільного віку, які разом із загальною середньою освітою здійснюватимуть спеціалізовану підготовку сільських дітей до прийому у заклади вищої аграрної освіти на основі державного цільового замовлення;
- реформування діючої системи державного замовлення на підготовку фахівців із вищою освітою в аграрних вищих навчальних закладах. Держконтракти мають надаватися на конкурсній основі тільки випускникам вищезгаданих районних спеціалізованих закладів середньої освіти і передбачати обов'язкове повернення спеціалістів, підготовлених за цільовим держзамовленням на село;
- створення сполучної ланки між аграрною освітою і виробництвом через систему дорадчої діяльності на селі і за рахунок цього істотне збільшення інвестування в оновлення тієї частини людського капіталу, що нині задіяна в аграрній сфері і становить понад 20% працездатного населення країни (якісне оновлення знань дорослого сільського населення).

У соціальній політиці слід відмовитись від централізованого прийняття рішень щодо розвитку соціальної сфери села, що була притаманна планово-централізованій системі господарювання і, за інерцією, застосовується й сьогодні та перейти до політики локальних підходів, які базуються на принципах децентралізації. Переваги децентрації державної політики розвитку сільських територій обумовлюються включенням сільського населення у формування та реалізацію локальних потреб конкретних територій та передачу більшої відповідальності сільським мешканцям за зміни у своїх громадах. Лише за такого підходу в сучасних умовах можливо забезпечити отримання більших вигод від використання обмежених фінансових ресурсів держави, які вона



може зараз забезпечити для соціального розвитку села, а також забезпечити консолідацію коштів держави та приватних вкладень фізичних і юридичних осіб у розвиток села. Приклади таких підходів напрацьовані в Україні в рамках проектів технічної допомоги, починаючи з 1998 р.

Реальні програми розвитку сіл необхідно розпочинати з якісного оновлення людського капіталу, головним чином у напрямі формування практичної здатності сільського населення вирішувати свої власні проблеми. Це можливо забезпечити через навчання дорослого населення та надання практичних можливостей, у тому числі фінансових, сільським громадам – особам та організаціям – брати участь у процесі розвитку. На ці цілі, як зазначалося вище, необхідно виділити 50% бюджетних коштів, які направляються на державну підтримку відповідно до Закону "Про сільськогосподарський розвиток". Сільські мешканці, які не змогли себе реалізувати у виробництві сільськогосподарської продукції матимуть реальну змогу організувати нові робочі місця поза сільськогосподарським виробництвом. Це сприятиме консолідації земельних ділянок у ефективніших господарів, а також призупиненню міграції сільського населення в міста та за кордон.

Децентралізований підхід повинен базуватися на забезпеченні можливостей сільським мешканцям і місцевим органам самоврядування координувати свої зусилля в отриманні державних коштів, грантів і технічної допомоги під конкретні проекти сільського розвитку на конкурсній основі. При цьому самі громади з метою отримання бажаних результатів приймають рішення щодо того, як поєднати ці ресурси зі своїми власними. Часткове державне фінансування локальних проектів сільського розвитку на конкурсній основі забезпечить прозорість і справедливість розподілу обмежених бюджетних коштів та рівноправну участь усіх громад у її отриманні. При цьому є реальна можливість подолати негативну практику депутатського впливу на процеси державного фінансування розбудови соціальної сфери на окремих виборчих сільських округах.

При запропонованому підході до підвищення ефективності бюджетних витрат в аграрному секторі, підтримка агропродовольчого сектора переорієнтовується з підтримки власне виробництва в сферу людського і соціального розвитку села, при цьому безпосередня участь держави в регулюванні аграрного виробництва буде якнайменшою.

Взаємозалежності між регулюванням аграрної сфери і макроекономікою в Україні зараз проявляються найбільш наочно. Трансформаційні процеси у сільському господарстві перебувають у стані постійних змін і дія аграрного сектора на загальну економіку також змінюється. Аграрна політика може істотно впливати на розвиток неаграрних секторів і макроекономічну стабільність. Якщо держава, наприклад, використовує недоречні інструменти політики для захисту аграрних виробників, це може розхитати макроекономічну стабільність і загальмувати економічне зростання всієї національної економіки. Через деякий період недостатнє зростання економіки та



нестабільна макроекономічна ситуація можуть, у свою чергу, звести нанівець усі попередні намагання уряду захистити аграрних виробників. Необхідно чітко усвідомлювати ці взаємозв'язки, бо без цього агропродовольчий ринок і надалі негативно впливатиме на загальноекономічні процеси в Україні і навпаки.

Література:

1. *Петриков А.В.* Устойчивое сельское развитие в России: направления и проблемы // Актуальные проблемы аграрной теории и политики: Науч. труды ВИАПИ им. А.А.Никонова. – М.: ВИАПИ им. А.А.Никонова; "Энциклопедия российских деревень". – 2005. – Вып 15. – С. 212.
2. АПК-Інформ за 11.02.2005 // www.apk-inform.com
3. *Якель Р.* Хто з'їв дешеве м'ясо? // Дзеркало тижня. – 2005. – № 25.
4. *Чопенко В.* Село під знаком Овна // Дзеркало тижня. – 2005. – № 29.
5. Коментарі Міністра сільського господарства США до основних положень бюджету Міністерства у 2007 році // USDA 06.02.2006. – <http://www.usda.ru>
6. *Бородина Е.Н.* Результаты трансформации аграрного сектора экономики Украины и формирование новой аграрной политики государства в контексте евроинтеграции // Вызовы евроинтеграции в венгерско-украинских экономических отношениях: Материалы междунар. конф. – К.: ИЭП НАН Украины, 2005. – С. 158–183.