

Бородіна О.М., д-р екон. наук,

Киристюк С.В.

Інститут економіки та прогнозування НАН України

**ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ЗМІН ДЕРЖАВНОЇ
ПІДТРИМКИ АГРАРНОГО СЕКТОРА УКРАЇНИ
ВІДПОВІДНО ДО ВИМОГ СОТ**

Розглянуто процес адаптації системи бюджетної підтримки та управління державними фінансами в аграрному секторі до умов СОТ. Обґрунтовано необхідність якісних трансформацій інституційного середовища забезпечення підтримки сільського господарства і конкретні заходи його вдосконалення. Запропоновано механізм коригування розподілу фінансових ресурсів держави для сільського господарства, в основу якого покладено показники суспільної користі та конкурентних переваг аграрних виробництв з огляду на вимоги СОТ та сучасний досвід західних систем управління.

Державна підтримка аграрного сектора в Україні з 2000 р. зазнала істотних змін. У першу чергу варто відмітити зростання обсягів бюджетних виплат. До 40% від загальної підтримки аграрної сфери надається через механізми пільгового оподаткування. Зі вступом країни до СОТ виникає об'єктивна необхідність класифікації всіх інструментів підтримки відповідно до норм та правил цієї організації, а також виконання прийнятих зобов'язань щодо затвердженого угодою з СОТ рівня підтримки.

Останніми роками активно обговорювалося питання приєднання України до СОТ. Переважна більшість праць присвячена теоретичним оцінкам можливих позитивних і негативних наслідків, можливостей та перспектив аграрного сектора в умовах членства в СОТ (І.Кобута, Т.Осташко, В.Сіденко, А.Сухоруков, О.Єрмаков, Т.Бурлай та ін. [1–6]). Водночас низка проблем, що надзвичайно впливають на результативність функціонування аграрного сектора і дія яких в умовах членства в СОТ може значно посилюватися, залишається недослідженою. Йдеться про те, як обмежити вплив неформальних інститутів на бюджетування сільського господарства, як забезпечити прозорість та можливість активного відслідковування та контролю українськими та сотівськими органами і організаціями руху бюджетних ресурсів до кінцевого споживача, яким чином забезпечити щорічне виконання



дотримання рівня СВП¹ в умовах зростаючої потреби аграріїв у бюджетній підтримці, як правдиво обґрунтувати та подати у відповідні органи СОТ щорічний звіт щодо обсягів наданих субсидій та пільг, дозволених загальними правилами цієї організації та закріпленими в угоді між Україною та СОТ, тощо. Дослідження науково-методичних підходів до вирішення цих проблем ставиться за мету даної статті.

З 16 травня 2008 р. Україна набула статусу повноправного члена СОТ. Для держави та суспільства це означає:

- *Інтеграцію в глобальну мережу торгівлі та визнання України як активного та рівноправного її учасника.* Більше 95% світового товарообороту припадає на країни-члени СОТ. Зовнішня торгівля (зокрема експорт) є важливим джерелом підтримки золотовалютного запасу кожної країни. Україна вже довгий час експортує власну продукцію на ринки країн-членів СОТ, інтереси яких надійно захищені нормами та правилами цієї організації від третіх країн. Отримання статусу країни з ринковою економікою та вступ до СОТ забезпечить рівні права для України, у першу чергу щодо антидемпінгових розслідувань проти вітчизняного експорту. Крім того, вступ до СОТ дозволить Україні брати участь у новому етапі переговорів, започаткованому Міністерською комісією СОТ у м. Доха, який визначатиме правила торгівлі на десятиліття вперед, тому важливо, щоб інтереси нашої держави також були представлені.

- *Прискорення структурних та виробничих реформ.* Структурні пріоритети залежать від потенційної конкурентноздатності економіки та підприємств на зовнішніх ринках, спрощення доступу до яких сприятиме структурним змінам.

- *Розширення асортименту товарів і послуг.* Лібералізація імпорту сприятиме насиченню внутрішнього ринку та зростанню конкуренції, що може позитивно вплинути на якість товарів та послуг за умови ефективного контролю з боку відповідних державних органів. Наразі основні перепони і ключові недоліки національної системи контролю якості та безпеки харчових продуктів знаходяться у сфері законодавства, контролю і забезпечення його виконання; інституційних можливостей; наявності відповідної інфраструктури; залучення приватних інвестицій.

- *Привабливість для іноземних інвестицій.* Вступ до СОТ є вагомим чинником зростання інвестиційної привабливості країни для іноземних інвестицій, але негайного інвестиційного буму не варто очікувати. Так, наприклад, у

¹ СВП (Сукупний Вимір Підтримки) – річний рівень підтримки в грошовому виразі, яка надається на сільськогосподарський товар на користь виробників базового сільськогосподарського товару, або підтримка, не пов'язана з конкретним товаром, яка надається на користь виробників сільськогосподарської продукції взагалі, за винятком підтримки, наданої за програмами, які визначаються як такі, що звільнені від зобов'язань щодо зменшення підтримки.



Латвії зі вступом в СОТ обсяг іноземних інвестицій особливо не змінився, а в Естонії збільшення вдалося досягти лише за чотири роки. Зі вступом до СОТ інвестиційна привабливість України залежатиме від темпів розбудови вітчизняної інституційної системи, політичної та законодавчої стабільності, зменшення обсягів тіньової економіки, усунення недоліків судової системи тощо.

- *Забезпечення рівноправних умов підприємницької діяльності.* Правила та стандарти СОТ вимагають від країни забезпечення рівних прав з вітчизняними виробниками для іноземних компаній та товарів, що поступово сприятиме поширенню міжнародної культури бізнесу в практику вітчизняного господарювання.

- *Свобода та недискримінаційний транзит територіями країн-членів СОТ.* Згідно з нормами СОТ правила транзиту стосуються всіх видів транспорту, і щодо українського експорту не мають застосовуватися додаткові, необґрунтовані платежі при перетині кордонів країн-членів СОТ.

- *Підвищення конкурентоспроможності української продукції внаслідок зниження витрат на її виробництво.* Виконання зобов'язань СОТ неодмінно приведе до спрощення та уніфікації ведення бізнесу на території України, що позитивно вплине на матеріальні витрати підприємств і компаній.

- *Розширення можливостей інтеграції України в регіональні союзи та об'єднання.* Так, вступ України до СОТ є необхідною умовою утворення зони вільної торгівлі з ЄС та досягнення стратегічної мети – отримання асоційованого членства.

З іншого боку, існують певні загрози для держави. *По-перше*, переваги вільного доступу на ринки інших країн більшою мірою стосуються ринків з ціновою конкуренцією, тобто ринків сировинної продукції. Тому, якщо Україна покладатиметься лише на дію ефектів торговельної лібералізації, вона ще тривалий час вивозитиме переважно сировину, залишаючись у сфері низькотехнологічного експорту з низьким рівнем прибутків. *По-друге*, зменшення ставок імпорتنих мит може викликати зниження наповнення дохідної частини бюджету та зниження торговельного балансу країни. Так, від'ємне сальдо східноєвропейських країн, які приєдналися до СОТ у 1995–1996 рр., за п'ять років зросло: у Болгарії – у 8 разів, у Словаччині – у 6, у Польщі – у 3,5, в Угорщині – у 2,5, у Румунії – в 1,6, у Чехії – в 1,2 раза [7]. Серед факторів, що захищають від імпорту ринок сільськогосподарської продукції, яка традиційно виробляється в Україні, можна виділити суттєві транспортні витрати на доставку імпортової продукції порівняно з продукцією місцевого виробництва та традиційні уподобання населення (у першу чергу в сільській місцевості). *По-третє*, країни, які входять до регіональних об'єднань у межах СОТ, мають більш вигідні позиції для експорту продукції (так, наприклад, Польща має значні переваги перед Україною щодо можливостей експорту продукції в країни єврозони).



Для аграрного сектора вступ України до СОТ дає можливості активізації вітчизняних виробників 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 забезпечуватиме зростання внутрішніх цін на продукцію, яка є основними статтями експорту, що позитивно вплине на рівень доходів виробників, а це в свою чергу сприятиме зростанню зацікавленості іноземного капіталу аграрним потенціалом України. Висока конкуренція з боку імпортованих товарів та система міжнародних стандартів стануть основними мотивами для технічного та технологічного переоснащення аграрного виробництва.

Крім того, членство в СОТ створить всередині країни передумови, що сприятимуть покращенню суспільного добробуту. Мається на увазі формування принципово іншої інституційної системи (державних та ринкових інститутів), що є досить складним процесом. Вступ України до СОТ супроводжуватиметься не тільки кардинальними реформами в політиці торгівлі агропродовольчою продукцією, а й інституційними реформами, і перш за все у використанні суспільних коштів для надання та використання державної підтримки аграрному секторові. Слід усвідомлювати, що фактична зміна тарифних режимів є лише малою частиною процесу реформування державної аграрної політики. За цим стоїть значно глибока трансформація моделей поведінки в системі державного регулювання аграрного сектора, відносин уряду з приватним сектором, а також з країнами світу, що є членами СОТ. Реформа виходить за рамки певних рівнів тарифів та обмежень у наданні виробничих субсидій.

Базуючись на основних принципах заснування Світової Організації Торгівлі, які викладені в її установчих документах, усі члени СОТ вибудовують відносини у 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. Включення України до цих завдань економічного розвитку в рамках міжнародних угод СОТ очевидно вимагатиме встановлення нових правил і очікувань відносно того, як будуть у подальшому ухвалюватися рішення щодо обсягів, напрямів та механізмів підтримки і як вони будуть здійснюватися. 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 роблять менш вірогідними дисонанси у соціоекономічній координації. 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.

Таким чином, членство в СОТ, врешті-решт, 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 експортоорієнтованих 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 робить внесок у створення всередині країни високоякісного інституційного середовища, що дає значно вищу віддачу для суспільного добробуту, ніж ліберальний торговий режим або прихильність правилам СОТ.

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 сільського 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, с. 124]. 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 і, 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.

У країнах – старих членах Євросоюзу – інституціоналізація надання бюджетних субсидій досить ефективна. Зокрема, інституційна організація субсидування фермерів у Фінляндії включає чітку взаємодію п'яти відповідних рівнів:

- сільські комуни збирають заявки фермерів на отримання субсидій, надають консультації з оформлення заявок, заносять інформацію про фермерів у комп'ютерну базу даних. Понад 400 їх офісів розташовані по всій території країни;
- центри зайнятості і промислів через свої 15 офісів контролюють діяльність комун, здійснюють моніторинг виділення субсидій, контролюють правильність нарахування та підтверджують їх виплату;
- комісія з розгляду скарг відповідає за дотримання принципу справедливості, рівноправного доступу фермерів до отримання субсидій, контролює реалізацію їх прав;
- міністерство сільського і лісового господарства забезпечує фермерів інструкціями щодо заповнення заявок, консультує центри зайнятості з питань здійснення контролю за процесами субсидування, виплачує через банк субсидії;
- відділ сільського господарства Комітету з державних ресурсів парламенту Фінляндії розробляє пропозиції щодо формування державної аграрної політики в контексті дотаційної підтримки та з питань розвитку політики взаємовідносин з ЄС у рамках Спільної аграрної політики (САП), розглядає звіти аудиторів за результатами перевірок усіх національних організацій, задіяних у субсидуванні фермерів.

Для участі в дотаційних програмах фермерам необхідно підтвердити своє право на отримання субсидій, тобто отримати базове підтвердження. Для цього подаються дві заявки – основна, що підтверджує право на отримання субсидій, і додаткова, "на господарство" – у сільські комуни протягом 10–30 квітня кожного року. Оформлення заявки вимагає певних навичок та кваліфікації. Інструкція із заповнення займає більше 170 сторінок, а сама заявка – 100 сторінок, тому на будь-якому етапі фермер отримує безкоштовні консультації від спеціалістів сільськогосподарських комун.

Інституційна взаємодія фермера та держави поставлена в такі рамки, що вибір фермера перед поданням заявки оцінюється співвідношенням



власних вигод і втрат, оскільки всі субсидії оподатковуються податком на прибуток. Крім того, фермер має представити супутникову зйомку земельних ділянок з їх номерами і докладну інформацію, де яка культура буде висаджена, яке насіння використовуватиметься, які методи обробітку ґрунту застосовуватимуться тощо. Ця інформація зберігатиметься у базах даних і використовуватиметься для подальшого контролю. Слід відмітити, що національні субсидії виплачуються тільки тим фермерам, вік яких не перевищує 65 років. У рамках програми підтримки розвитку сільської місцевості ведуться громадські обговорення можливості зміни пенсійного віку для фінських фермерів із 65 років до 56, але це рішення має бути ратифіковане у Європейському Союзі.

Використання коштів на підтримку сільського господарства та сільського розвитку суворо контролюється як на європейському, так і на національному рівні. Існує "перехресна" система контролю виплати субсидій, у якій задіяні різні ланки інституційної системи субсидування. Функції контролю розподілені залежно від рівня контролюючого органу:

- правильність нарахування субсидій контролюють центри зайнятості і промислів, що фінансуються державою. За дорученням міністерства сільського і лісового господарства центри проводять також зустрічні та повторні перевірки;

- міністерство сільського і лісового господарства за власною ініціативою організовує вибірковий контроль використання субсидій фермерськими господарствами (додаткові перевірки), який доручає здійснити центру зайнятості і промислів. Фермерські господарства відбираються за принципом випадкового відбору. Додатковою перевіркою за ініціативою міністерства в рік охоплюється, як мінімум, 5% фермерських господарств;

- Європейська Комісія щорічно вибірково інспектує три – п'ять господарств, які відбирає за власним бажанням. Про інспекцію фермера попереджають не більше ніж за 48 годин. Контролери ЄС перевіряють виконання умов отримання субсидій, користуючись при цьому інформацією з баз даних та звіряючись з копією заявки, картою супутникової зйомки ЄС і картою фермера. За підсумками візитів до цих господарств Єврокомісія робить висновки про чесність фермерів всієї Фінляндії, а через виявлені порушення може навіть урізати наступного року бюджет усієї галузі. Якщо фермер не згоден з результатами перевірки, він може звернутися зі скаргою у вищі інстанції. Існує система інститутів для вирішення конфліктів;

- Європейська Комісія інспектує роботу органів, що займаються прийомом заявок, видачею субсидій, контролем за їх використанням та іншими, пов'язаними з європейськими субсидіями, функціями, шляхом регулярних аудиторських перевірок, що здійснюються визначеними через тендер профе-



сійними приватними аудиторськими компаніями. За результатами перевірок відповідні звіти подаються до Європарламенту.

Вимоги до інституціонування САП надзвичайно високі. Основа САП – це однорідні цілі й заходи в сільському господарстві, 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. Інституційна організація підтримки фермерів налаштована таким чином, що практично унеможливує 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. Для виконання основних функцій і реалізації контролю необхідно сформувати певну організаційну структуру з відповідними регіональними підрозділами та місцевими агентствами.

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. Звіт по платежах включає: облік платежів і їх реєстрацію, підготовку фінансових звітів і планів на наступний період.



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 організацій, що виконують делеговані функції в рамках вирішення завдань державної підтримки аграрного сектора. Внутрішній контроль гарантує належне виконання і гармонізацію функцій.

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

Суттєві зміни в аграрному виробництві та суспільстві будуть відбуватися також внаслідок виконання Україною зобов'язань перед СОТ, що вимагатиме подання щорічного звіту щодо обсягів наданих субсидій та пільг, дозволених загальними правилами цієї організації та закріпленими в угоді між Україною та СОТ. Представники СОТ та зацікавлені її члени мають право на будь-якому етапі виділення коштів перевірити достовірність даних у звіті. 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 господарство² 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 (*de minimis*).

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.

"Блакитна скринька" – це прямі виплати за програмами обмеження виробництва, які викривлюють торгівлю, але відповідають таким критеріям:

² 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.



прив'язані до конкретних площ або врожаїв, застосовуються не більше ніж до 85% базового рівня виробництва, виплати здійснюються на чітко визначену кількість поголів'я (для тваринництва).

"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 із 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 – *De minimis* – 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 її надання не повинні перевищувати встановлені мінімальні рівні 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 [9, с. 6].

СВП розраховується як середній показник трирічного періоду, що найповнішою мірою відображає стан державної підтримки в країні (рисунок).

Якби Україна пішла шляхом швидкого приєднання до СОТ (протягом п'яти – семи років, як це зробили Молдова та Киргизстан), погоджуючись на всі умови членів організації, аграрний сектор отримав би найбільший рівень СВП – понад 5,8 млрд грн. Тривале затягування вступного процесу призвело врешті-решт до прийняття за базовий період 2004–2006 рр., а це, у свою чергу, – до зниження рівня СВП майже вдвічі в порівнянні з початковим базовим періодом (1994–1996 рр.).

Протягом базового періоду 2004–2006 рр. внутрішня підтримка аграрного сектора в Україні в середньому становила понад 9 млрд грн (табл. 1), з яких 25% виділялося на підтримку заходів "зеленої скриньки".

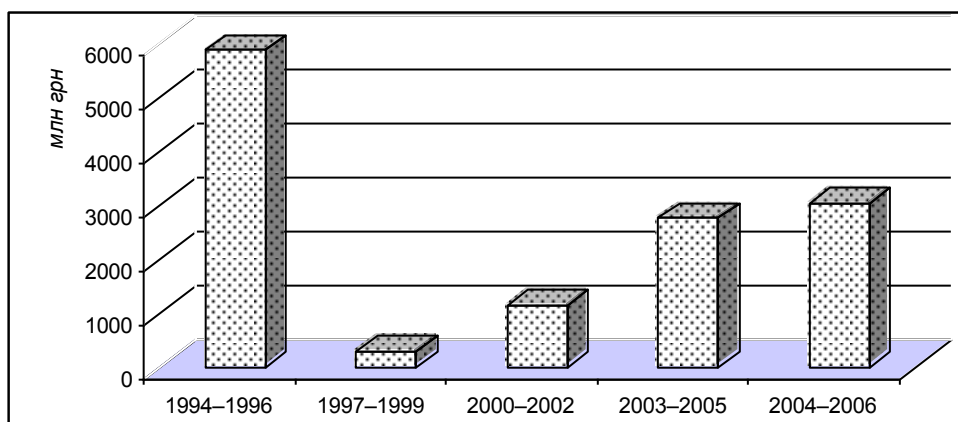


Рисунок. Рівень СВП у різні базові періоди

Джерело: розраховано авторами на основі даних сайту: Міністерство економіки України. Співробітництво з СОТ. Нормативно-правові документи. Документи України. Додатки до Протоколу про вступ України до СОТ. Вступ України до СОТ [Електронний ресурс] / Внутрішня підтримка та експортні субсидії у сільськогосподарському секторі. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/signal/981_c69.doc>.

Таблиця 1

Структура внутрішньої підтримки аграрного сектора в Україні відповідно до норм СОТ протягом базового періоду 2004–2006 рр., млн грн

Вид підтримки	Фактичний обсяг підтримки, в середньому за три роки
1. СВП, що підлягає скороченню	3043,4
у тому числі:	
продуктова підтримка, що перевищує 5% вартості продукту	3043,4 (по 14 продуктах)
непродуктова підтримка, що перевищує 5% вартості валової продукції	0
2. Продуктова підтримка, що не перевищує 5% вартості продукту	1000
3. Непродуктова підтримка, що не перевищує 5% вартості валової продукції	3051,3
4. "Зелена скринька"	2424,1
Внутрішня підтримка (1+2+3+4)	9518,8

Джерело: розраховано авторами на основі даних сайту: Міністерство економіки України. Співробітництво з СОТ. Нормативно-правові документи. Документи України. Додатки до Протоколу про вступ України до СОТ. Вступ України до СОТ [Електронний ресурс] / Внутрішня підтримка та експортні субсидії у сільськогосподарському секторі. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/signal/981_c69.doc>.

Кошти в межах "жовтої скриньки" поділяються на продуктову (націлена на окремі сільгосппродукти) та непродуктову (не націлена на окремі продукти) підтримку. Протягом 2004–2006 рр. продуктова підтримка надавалася по 25 сільськогосподарських продуктах, основний обсяг бюджетних коштів спрямовувався на:



- підтримку ринкової ціни на цукор та цукрові буряки;
- погектарні платежі (зернові культури, льон-довгунець);
- заставні закупівлі зернових;
- часткову компенсацію електроенергії, спожитої при вирощуванні рису;
- доплати до закупівельних цін ВРХ, свиней та птиці, реалізованих переробним підприємствам;

- дотації за приріст поголів'я сільськогосподарських тварин;
- дотації за молоко та м'ясо через пільговий режим справляння ПДВ.

До непродуктової підтримки включають бюджетні видатки, спрямовані на:

- часткову компенсацію ставок по кредитах комерційних банків;
- часткову компенсацію вартості вітчизняної техніки;
- лізинг сільськогосподарської техніки та обладнання для переробної промисловості;

- часткову компенсацію вартості мінеральних добрив;
- закупівлю матеріально-технічних ресурсів через акумуляцію ПДВ.

У базовому періоді непродуктова підтримка не перевищувала дозволеного в рамках *de minimis* 5-відсоткового рівня, тому до розрахунку СВП ці кошти не включаються. З 25 підтримуваних сільськогосподарських продуктів (продуктова підтримка) в Україні в середньому за 2004–2006 рр. по 14 з них обсяг спрямованої підтримки перевищив 5-відсотковий рівень, тому ця сума коштів (3043,4 млн грн) включається до розрахунку СВП і підлягає скороченню. Згідно із зобов'язаннями Уругвайського раунду зі скорочення СВП Україна після вступу мала б протягом шести років на 20% скоротити обсяг підтримки [10, с. 55–56]. Проте завдяки компромісній позиції України у переговорному процесі зафіксований рівень СВП дозволено не скорочувати, що створить додаткові можливості підтримки аграрного виробництва.

За останні двадцять років відбулися зміни в списку світових лідерів виробництва сільськогосподарської продукції. Стрімкий розвиток аграрного виробництва в Аргентині, Бразилії, Новій Зеландії тощо змусив країни ЄС та США рахуватися у першу чергу з їх інтересами. Як наслідок, на Дохійському раунді переговорів СОТ³, який триває в Катарі, запропоновано провести скорочення рівня зв'язаного СВП:

- для країн, де СВП більше ніж 40 млрд дол. США, – на 70% за 4 роки;
- для країн, де СВП становить 15–40 млрд дол. США, – на 60% за 4 роки;
- для країн, де СВП менше 15 млрд дол. США, – на 45% за 5 років;
- для розвинених країн, що приєдналися нещодавно, – 30% протягом 5 років;

³ Згідно з офіційними повідомленнями Президент України вважає необхідним якнайшвидше приєднання української делегації до переговорів Дохійського раунду з метою відображення інтересів України в нових угодах та правилах міжнародної торгівлі.



- для країн, що приєдналися нещодавно, з низькими доходами та перехідною економікою, обговорюється надання права не зменшувати зв'язаний рівень СВП [11, с. 11].

У разі затвердження згаданих вище пропозицій Україна зобов'язана буде скоротити рівень СВП до 2,0 млрд грн. Це, у свою чергу, вимагатиме від держави скорочення підтримки по тих продуктах, по яких перевищується 5-відсотковий бар'єр: пшениця, жито, молоко, м'ясо ВРХ, свиней тощо. Таким чином, в середньостроковій перспективі перед Україною може стати питання вибору стратегічних продуктів, за якими буде збережено діючі рівні підтримки.

За таких обставин для виконання зобов'язань перед СОТ щодо обсягів підтримки і захисту національних інтересів, на нашу думку, слід принципово змінити методичні підходи щодо визначення критеріїв, за якими ця допомога буде розподілятися серед товаровиробників. Ми вважаємо, що рівень продуктової підтримки має бути прямо пропорційний значенню продукту в економіці країни. Для визначення національної значущості продукту ми пропонуємо розраховувати його за двома критеріями: місцем у забезпеченні продовольчої безпеки країни та конкурентними перевагами на зовнішньому ринку. Щоб отримати більш достовірні результати, очевидно, доцільно об'єднати ці два критерії для розподілу бюджетних коштів, передбачених на підтримку заходів "жовтої скриньки":

$$K_i = \frac{(aV_p^i + bV_e^i)}{2}, \quad (1)$$

де: K_i – частка i продукту в підтримці; V_p^i – частка i -го продукту у валовій вартості сільгосппродукції; V_e – частка i -го продукту у вартості експорту сільгосппродукції; i – вид сільгосппродукції; a – коефіцієнт самозабезпеченості країни i продуктом; b – коефіцієнт цінової конкурентоспроможності i продукту.

У даному випадку коефіцієнт b відображає конкурентоспроможність вітчизняної сільськогосподарської продукції на зовнішньому ринку. Якщо показник b більший від одиниці, то продукція є конкурентоспроможною: що більше b від одиниці, то більшою є різниця цін на зовнішньому та внутрішньому ринках (якщо показник $b=1,5$, то це означає, що внутрішня ціна на продукт на 50% нижча від світової або довідкової ціни):

$$b = \frac{100 - \Delta P}{100}. \quad (2)$$

Різниця цін являє собою відсоткове відношення різниці між внутрішніми цінами реалізації сільськогосподарської продукції та зовнішніми цінами (цінами на кордоні України) до відповідного рівня зовнішніх цін (табл. 2):



$$\Delta P = \frac{P_d - P_w}{P_w} \times 100\%, \quad (3)$$

де: ΔP – різниця ринкових цін; P_d – внутрішня ціна реалізація сільськогосподарської продукції виробниками; P_w – зовнішня довідкова ціна;

$$P_w = P_b \times R_{exc} \times C_q - T, \quad (4)$$

де: P_b – ціна на кордоні України на умовах F.O.B. або C.I.F; R_{exc} – обмінний курс НБУ; C_q – коефіцієнт поправки на якість; T – витрати на перевезення, зберігання та перероблення одиниці продукції.

Таблиця 2

Різниця ринкових цін сільськогосподарської продукції, %

Вид продукції	2004	2005	2006
Пшениця	+4	-2	-3
Кукурудза	-23,5	-4,6	-2
Ячмінь	-9	-11,5	-8
Насіння соняшнику	-7,8	-18,7	-5
Цукор	+30	+35	+6
Молоко	-15,4	-1,6	-5
Яловичина	-11	+8	+9
Свинина	+2	+30	+35
М'ясо птиці	+90	+80	+60
Яйця птиці	-5	+18	-8

Джерело: розраховано авторами на основі даних сайту: Державна митна служба України. Митна статистика [Електронний ресурс] / Сумарний обсяг імпорту та експорту окремих підгруп товарів за кодами ТНЗЕД. – Режим доступу: <<http://www.kmu.gov.ua/dmsu/control/cstat/f11/showstat>>.

Методологія розрахунку різниці між внутрішніми та зовнішніми цінами аналогічна тій, яка використовується ОЕСР для розрахунку оцінки підтримки виробника та оцінки підтримки споживача (PSE/CSE) і відповідає прийнятій світовій практиці.

Аналіз різниці внутрішніх та зовнішніх цін свідчить про значні конкурентні переваги вітчизняної рослинницької продукції (крім цукрового буряку). Найбільш сильні та стійкі позиції мають ячмінь, експорт якого щороку становить 4–5 млн т, або 40–50% від внутрішнього виробництва. Цінова різниця на кукурудзу коливається від -23% у 2004 р. до -2% у 2006 р., що свідчить про зниження конкурентноздатності, підтвердженням чого є зниження експорту даної продукції у 2,2 раза (частка експорту у внутрішньому виробництві знизилася з 30% у 2004 р. до 15% у 2006 р.).

Значні обсяги експорту даних фуражних культур зумовлені двома об'єктивними факторами: по-перше, високою ціновою конкурентноздатністю; по-друге, низьким попитом на корми на внутрішньому ринку через слаб-



кий рівень розвитку тваринництва. Саме тому зниження мит не вплине на обсяги імпорту більш дорогої продукції з-за кордону.

Виробництво насіння соняшнику тривалий час залишалося найбільш підтримуваним: з 1997 по 2004 р. імпортний тариф у перерахунку на адвалорне мито становив понад 200%. З 2005 р. імпортне мито було знижене до 15%, проте це не викликало збільшення обсягів імпорту, оскільки за ціною різницею вітчизняне виробництво залишається досить конкурентоспроможним. Вітчизняне виробництво повністю задовольняє потреби переробної промисловості (яка в свою чергу експортує до 80% переробленої олії), а також експортує 5–8% від валового виробництва насіння соняшнику.

Ситуація на ринку тваринницької продукції, зокрема м'яса, характеризується негативними тенденціями. Ціни на яловичину на внутрішньому ринку в середньому за 2004–2006 рр. трохи вищі за зовнішні, що свідчить про низьку цінову конкурентоспроможність даного виду продукції. Проте рівень зв'язаного тарифу після вступу до СОТ значно вищий від різниці цін, що дозволить забезпечити прийнятний рівень захисту вітчизняного виробника на внутрішньому ринку. Позитивне значення різниці внутрішніх і зовнішніх цін на свинину та м'ясо птиці свідчить про нездатність вітчизняних виробників конкурувати з імпортом. Таким чином, зниження імпортних мит призведе до насичення ринку імпортною продукцією та часткового заміщення вітчизняного виробництва, що негативно вплине на валові доходи сільськогосподарських виробників. Імпортна свинина, як правило, надходить на переробні підприємства, тому очевидно, що рівні доходів селян (які вирощують 65% свиней і реалізують їх у вигляді свіжого м'яса) суттєвих змін не зазнають. Позитивним наслідком у даній ситуації буде зниження споживчих цін і, відповідно, збільшення рівня споживання населенням м'ясної продукції, у першу чергу м'яса птиці [11, с. 95–96].

Показник K_i (табл. 3) відображає економічний внесок виробництва певного продукту в розвиток економіки. Можна припустити, що суспільні витрати (бюджетні видатки) мають бути прямо пропорційні доходу, який утворений певним продуктом.

Значення показника K_i дає обґрунтовані підстави для перерозподілу бюджетних коштів між сільськогосподарськими продуктами та, відповідно, їх виробниками. Як наслідок, держава стимулюватиме виробництво тієї продукції, яка несе найбільшу суспільну користь, балансує між внутрішньо та зовнішньо "затребуваними" продуктами.

Дані досліджень свідчать, що застосування показника K_i для розподілу бюджетних видатків, спрямованих на продуктову підтримку, внесло істотні коригування у рівень підтримки окремих продуктів (табл. 4). Вирішальну роль у зменшенні чи збільшенні обсягу бюджетних асигнувань відіграють



Таблиця 3

**Розрахунок економічного внеску продуктів у розвиток економіки
(показник K_i)**

Вид продукції	Частка у валовій вартості сільгосппродукції, %	Коефіцієнт самозабезпечення (а)	Частка в експорті сільгосппродукції, %	Коефіцієнт цінової конкурентоспроможності (b)	K_i
Пшениця	7,62	1,51	11,56	1,03	11,7
Ячмінь	5,63	1,71	10,98	1,08	10,8
Кукурудза	3,69	1,21	3,43	1,02	4,0
Цукровий буряк	4,23	1,4	0,42	0,93	3,2
Молоко	13,4	1,21	3,9	1,05	10,2
М'ясо ВРХ	5,43	0,97	0,7	0,92	3,0
М'ясо свиней	6,97	0,88	0,0	0,63	3,1
М'ясо птиці	5,8	0,8	0,001	0,45	2,3
Яйця птиці	3,0	1,21	0,6	1,08	2,1

Джерело: розраховано авторами на основі табл. 2 та даних сайту: Міністерство економіки України. Співробітництво з СОТ. Нормативно-правові документи. Документи України. Додатки до Протоколу про вступ України до СОТ. Вступ України до СОТ [Електронний ресурс] / Внутрішня підтримка та експортні субсидії у сільськогосподарському секторі. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/signal/981_c69.doc>.

Таблиця 4

**Порівняння фактичних обсягів підтримки аграрного виробництва
у 2006 р. з розрахованими**

Вид продукції	Фактичні обсяги підтримки		Розраховані (скориговані) обсяги підтримки	
	Продуктова підтримка, млн грн	Частка у продуктивній підтримці, %	Продуктова підтримка, млн грн	K_i , %
Пшениця	477,0	13,42	413,9	11,7
Ячмінь	286,0	8,05	379,9	10,8
Кукурудза	108,7	3,06	140,8	4,0
Цукровий буряк	243,1	6,84	111,6	3,2
Молоко	1095,4	30,8	359,1	10,2
М'ясо ВРХ	586,1	16,49	104,5	3,0
М'ясо свиней	426,1	11,99	108,4	3,1
М'ясо птиці	205,7	5,79	82	2,3
Яйця птиці	-	-	75,6	2,1

Джерело: розраховано авторами на основі табл. 3 та даних сайту: Міністерство економіки України. Співробітництво з СОТ. Нормативно-правові документи. Документи України. Додатки до Протоколу про вступ України до СОТ. Вступ України до СОТ [Електронний ресурс] / Внутрішня підтримка та експортні субсидії у сільськогосподарському секторі. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/signal/981_c69.doc>.



потенційні можливості та конкурентні переваги експортування певного товару. Так, розрахунки підтверджують високі експортні можливості ячменю та кукурудзи, що обґрунтовує необхідність збільшення їх фінансування для розширення площ посіву. Зберегла свої позиції і пшениця. На нашу думку, збільшення обсягів виплат сприятиме максимізації посівів зернових культур, що дозволить Україні закріпити свої позиції на світовому ринку. І навпаки, необхідність скорочення рівня фінансування виробництва м'яса свиней, птиці та ВРХ свідчить про нерівномірність витрат суспільства та вигод для нього від виробництва даного виду продукції.

Необхідність скорочення продуктової підтримки по окремих товарах визначається зобов'язаннями України дотримуватися вимог щодо скорочення СВП (якщо рівень підтримки перевищує у відповідному році рівень *de minimis*, ця сума зараховується до СВП). Актуальність таких заходів обґрунтована новими пропозиціями СОТ у ході Дохійського раунду переговорів.

Таким чином, зниження підтримки по окремих сільськогосподарських продуктах призведе до скорочення загального рівня СВП України (табл. 5) – "жовтої скриньки" [12, с. 61].

Таблиця 5

**Вплив розрахованих обсягів підтримки на СВП України
(на базі 2006 р.), млн грн**

Вид продукції	De minimis	Фактичний рівень підтримки	Розрахований рівень підтримки	Скорочення (-) рівня підтримки внаслідок перерозподілу
Пшениця	359,2	477,0	413,9	-63,1
Ячмінь	265,3	286,0	379,9	93,9
Кукурудза	173,8	108,7	140,8	32,1
Цукровий буряк	199,4	243,1	111,6	-131,5
Молоко	633,9	1095,4	359,1	-736,3
М'ясо ВРХ	256,3	586,1	104,5	-481,6
М'ясо свиней	328,5	426,1	108,4	-317,7
М'ясо птиці	273,5	205,7	82,0	-123,7
Яйця птиці	141,1	-	75,6	-
Сума, яка включається до СВП	-	3113,6	793,8	-2319,8

Джерело: розраховано авторами на основі даних сайту: Міністерство економіки України. Співробітництво з СОТ. Нормативно-правові документи. Документи України. Додатки до Протоколу про вступ України до СОТ. Вступ України до СОТ [Електронний ресурс] / Внутрішня підтримка та експортні субсидії у сільськогосподарському секторі. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/signal/981_c69.doc>.

Застосування прозорих науково обґрунтованих методичних підходів до визначення критеріїв, за якими державна допомога розподілятиметься серед



сільськогосподарських товаровиробників, і у відповідності до суспільного значення продукту за критеріями місця у забезпеченні продовольчої безпеки країни та конкурентними перевагами на зовнішньому ринку буде сприяти формуванню якіснішого інституційного середовища в цілому в економіці держави.

Висновки. Ключовим критерієм оцінки результативності членства України в СОТ є ступінь 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 мають стати пріоритетом державної політики підтримки, що неможливо досягти без відповідного інституційного середовища.

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 сільськогосподарського виробництва держава повинна не обмежувати фінансову активність корпоративних 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 розроблених правил поведінки, які регулюватимуть взаємовідносини між державою та 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 інституцій в ланцюгу: 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 навиків управління суспільством і згуртованого політичного капіталу. Останнє може бути най-



більш 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.

Література

1. *Кобута І.* Оцінка впливу вступу України до СОТ на окремі ринки // *Економіка АПК.* – 2007. – № 1. – С. 127–135.
2. *Кобута І.* Узгодженість регулювання зовнішньоекономічної діяльності в АПК України та Росії з принципами СОТ // *Економіка АПК.* – 2006. – № 6. – С. 149–155.
3. *Осташко Т.* Сільське господарство України в умовах СОТ: очікування виробників й аналітичні передбачення // *Дзеркало тижня.* – 2005. – 6–12 серпня.
4. *Осташко Т.* Інтеграція України до СОТ: реальні та уявні ризики для сільського господарства // *Економіст.* – 2005. – № 10. – С. 30–33.
5. *Сиденко В., Барановський О.* Україна і світова організація торгівлі: як збільшити плюси та зменшити мінуси? // *Дзеркало тижня.* – 2002. – 13–19 липня.
6. *Єрмаков О.* СОТ: вигоди та проблеми для сільськогосподарських товаровиробників України // *Бухгалтерія в сільському господарстві.* – 2005. – № 22. – С. 2–7.
7. *Countries in Transition 2001.* WIIW Handbook of Statistics / The Vienna Institute for International Economic Studies. – 2001. – 497 p.
8. *Бородіна О.М.* Державна підтримка сільського господарства: концепція, механізми, ефективність // *Економіка і прогнозування.* – 2006. – № 1. – С. 109–125.
9. *Угода* про сільське господарство [Електронний ресурс]. – Доступний з: <wto.inform.org.ua/attach/ugoda%20pro%20silске%20gospodarstvo.pdf>.
10. *Киристюк С.В.* Наслідки вступу України до СОТ для аграрного сектора // *Ефективність бізнесу в умовах трансформаційної економіки: Матеріали II міжнародної науково-практичної конференції.* – Сімферополь – Ялта: Кримський інститут бізнесу, 2008. – С. 55–57.
11. *Кобута І.* Державна підтримка сільського господарства у контексті вступу України до СОТ // *Міжнародна конференція "Агробізнес України та СОТ: нові можливості та загрози", м. Київ.* – 1 лютого 2008 [Електронний ресурс]. – Доступний з: <www.agroconf.org/uk/system/files/State_Support_WTO.ppt>.
12. *Киристюк С.В.* Суперечності застосування бюджетних дотацій у тваринництві // *Науковий вісник Чернівецького національного університету: Збірник наук. праць.* Вип. 366. *Економіка.* – Чернівці: Рута, 2007. – С. 92–96.
13. *Бородіна О.М., Могильний О.М.* Коригування політики державної підтримки сільського господарства України // *Економіка АПК.* – 2007. – № 6. – С. 55–61.