

Політика державної підтримки сільського господарства в умовах СОТ

Охарактеризовано сучасний стан державної підтримки сільського господарства в Україні відповідно до класифікації СОТ. Проаналізовано досвід державної підтримки аграрного сектору країн-членів СОТ. Визначено останні зміни аграрної політики, зумовлені виконанням зобов'язань в Організації. Окреслено пріоритетні напрямки підтримки для українського сільського господарства з урахуванням світового досвіду. **політика державної підтримки сільського господарства, Світова організація торгівлі, «зелена скринька», «блакитна скринька», «жовта скринька», Сукупний вимір підтримки**

Важливу роль в економіці України традиційно відіграє аграрний сектор, ґрунтово-кліматичні умови, природно-ресурсний потенціал та трудові ресурси якої дозволяють створити ефективне конкурентоспроможне на міжнародному рівні сільське господарство. Забезпечення зростання виробництва сільськогосподарської продукції та підвищення конкурентоспроможності вітчизняних аграрних підприємств неможливо без державного регулювання та економічної підтримки сільського господарства.

Різні аспекти формування та функціонування механізму державної підтримки аграрного сектору досліджувались провідними вченими економістами – аграрниками, серед яких М.Я. Дем'яненко, П.Т. Саблук, П.А. Лайко, О.М. Бородіна, І.В. Кобута, В.М. Онегіна, А.Д. Діброва, О.Є Гудзь, О.В. Олійник, Т.О. Оташко та інші.

Після вступу до СОТ Україна приєдналась до групи країн RAM/VRAM (країн, що нещодавно приєдналися до Організації). Завдяки цьому питання впливу домовленостей СОТ на політику державної підтримки сільського господарства окремих країн – членів потребує детального вивчення.

Метою статті є визначення загального обсягу фінансування та динаміки структури державної підтримки сільського господарства України відповідно до класифікації СОТ та проведення загального аналізу досвіду державної підтримки сільського господарства основних конкурентів України на світових ринках сільськогосподарської продукції (Австралії, ЄС, Канади, США) для визначення стратегічних напрямків реформування механізму здійснення державної підтримки в Україні.

Усі питання стосовно сільського господарства регулюються Угодою про сільське господарство, що була укладена під час Уругвайського раунду та набула чинності з 01.01.1995 року. Тобто всі країни при вступі до СОТ мають прийняти на себе зобов'язання щодо скорочення внутрішньої підтримки сільського господарства в тій частині, яка справляє спотворювальний ефект на торгівлю. Варто зазначити, що за Угодою не вся підтримка сільського господарства за рахунок бюджету підлягає скороченню. Усі заходи такої підтримки прийнято класифікувати за двома основними категоріями:

- внутрішня підтримка, яка звільнена від зобов'язань щодо скорочення обсягів бюджетної підтримки;
- внутрішня підтримка, яка є предметом зобов'язань щодо скорочення обсягів бюджетної підтримки.

Внутрішня підтримка, яка звільнена від зобов'язань щодо скорочення обсягів

виробництво і торгівлю сільськогосподарською продукцією. До такої підтримки належать: бюджетні видатки на загальні науково-дослідні роботи, на розвиток інфраструктури села невикористаного призначення, на боротьбу зі шкідниками і хворобами, на розвиток аграрного ринку, на підготовку та перепідготовку кадрів для села, на створення державного резерву для продовольчої безпеки, на надання продовольчої допомоги бідним верствам населення та інші. Не підлягають скороченню також заходи з програм обмеження перевиробництва сільськогосподарської продукції, що мають назву «блакитної скриньки» (blue box policies).

Внутрішню підтримку, яка є предметом зобов'язань щодо скорочення обсягів бюджетної підтримки, прийнято називати Сукупним виміром підтримки, або СВП (Aggregate Measurement of Support, AMS). СВП називають заходами «жовтої скриньки» (amber box policies). Сукупний вимір підтримки включає в себе як підтримку у грошовому виразі, що надається на певний сільськогосподарський товар на користь виробників (продуктова підтримка), так і на підтримку, не пов'язану з конкретним товаром, яка надається на користь виробників сільськогосподарської продукції взагалі (не продуктова підтримка). СВП для кожного окремого товару включає такі складові (всі три або окремі з них): підтримка ринкової ціни; прямі виплати виробникам (тільки ті, які не є винятком); інші субсидії, які не є винятком. При цьому до СВП включаються як бюджетні витрати, так і ті доходи, від одержання яких держава відмовилась.

Заходи «жовтої скриньки» визнаються такими, що викривлювально впливають на торгівлю, оскільки ці заходи передбачають перерозподіл коштів, або пов'язані з виробництвом особливих товарів. До зазначених заходів, зокрема, належать: цінова підтримка, окремі кредитні програми, виплати з розрахунку площі сільгоспугідь, виплати з розрахунку кількості поголів'я сільськогосподарських тварин, субсидії щодо засобів виробництва (насілля, добрив тощо).

Членство України в СОТ передбачає розподіл державної підтримки сільського господарства за видами «скриньок». Наведемо аналіз показників державної підтримки аграрного сектору в Україні за період 2000-2008 роки включно (табл. 1) [1; 2; 3 с.4; 4 с.29].

Таблиця 1 - Динаміка структури державної підтримки сільського господарства України відповідно до класифікації СОТ

Рік	Загальна сума підтримки, млн. грн	Можливе віднесення до категорій					
		«жовта скринька»		«зелена скринька»		на інвестиції	
		млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%
2000	2479	2028	81,9	360	14,5	91	3,6
2001	3301	2200	66,6	1068	32,4	33	1,0
2002	4817	3648	75,7	1081	22,5	88	1,8
2003	6374	4143	65,0	2121	33,3	110	1,7
2004	6749	5229	77,5	1397	20,7	123	1,8
2005	9984	7677	76,9	2173	21,8	134	1,3
2006	12409	9585	77,3	2620	21,1	204	1,6
2007	13598	10658	78,4	2620	19,3	320	2,3
2008	5749	4718	82,1	1031	17,9	-	-

Як бачимо, в Україні від 75 до 80% сукупної підтримки приходить на програми «жовтої скриньки», на «зелену» - відповідно 20-25%. У країнах світу з розвиненим сільськогосподарським виробництвом це співвідношення абсолютно зворотнє. Так в Австралії на програми, що звільнені від зобов'язань щодо скорочення, тобто «зелені» та розвитку, направляється 91% коштів держави, у США – 78%, країнах ЄС – 59%, Бразилії та Канади – по 53% [5 с.36].

Надамо експрес-огляд досвіду державної підтримки в країнах-членах СОТ та останніх змін, пов'язаних з виконанням зобов'язань цих країн у СОТ.

Вплив членства країн-членів у СОР на реформування сільського господарства є суттєвим. Як нами зазначалось вище, широкого розвитку набувають програми «зеленої скриньки».

Разом з тим в Австралії за показником поточного СВП підтримка останніми роками знизилась. Продуктово-специфічні СВП, пов'язані з виробництвом, використовуються для молока, пшениці та цукру. У витратах на заходи «зеленої скриньки» превалюють загальні послуги (зокрема дослідження і маркетинг – 60,1%), екологічні програми (18%) та виплати на подолання природних лих (14%). Цей вид витрат («зелена скринька») становив 1,8 млрд австр. дол. (AUD), що майже в 9 разів більше, ніж поточний загальний СВП. Для Австралії характерне широке використання можливостей «зеленої скриньки» для підтримки галузі тваринництва та рослинництва [6].

В Австралії подальші зусилля з реформування аграрної політики під впливом домовленостей СОР були спрямовані на підвищення конкурентоспроможності харчової промисловості. Згідно з п'ятирічною Національною стратегією харчової промисловості, яка була розпочата у липні 2002 року, додаткові 12 млн. AUD були виділені в 2005 році на грантів на інновації у цій галузі, щоб допомогти харчовій промисловості підвищити власну конкурентоспроможність через удосконалення інновацій, бізнесового середовища, сталого розвитку та розвитку міжнародних ринків.

У Канаді діє багато програм, орієнтованих на різні сфери (управління бізнесовими ризиками, продовольча безпека, охорона навколишнього середовища, наука і інноваційна діяльність, оновлення сектору, проте найбільшою за обсягом фінансування є Канадська програма стабілізації сільськогосподарського доходу, яка ґрунтується на загальному доході ферм порівняно із довідковим доходом, який базується на нещодавній історії виробників. Така продукція, як молоко, птиця, яйця тощо одержують підтримку через системи управління пропозицією, яка поєднує цінову підтримку за рахунок високого захисту поза тарифних квот для цих товарів і виробничих квот, призначених для вирівнювання внутрішнього балансу попиту та пропозиції.

За нотифікацією Канади до СОР (2003 р.) поточний СВП становив 1,585 млрд канад. дол. Це набагато нижче СВП Канади у СОР, який дорівнює 4,3 млрд канад. дол., але більше суми, повідомленої за 1999 та 2000 роки (939 млн канад. дол. і 848 млн канад. дол. відповідно). На думку уряду Канади, збільшення СВП було викликано зростанням витрат у рамках провінційних програм та страхування врожаю як наслідок посухи в Західній Канаді. Внутрішня підтримка у розмірі 3,4 млрд. канад. дол., надана у 2003 році, була класифікована як заходи «зеленої скриньки» [7].

За нотифікацією США до Секретаріату СОР щодо внутрішньої підтримки (2002-2005 роки) поточний СВП був 12,9 млрд дол. США (USD) у 2005 році. Зв'язаний СВП для 2000 року становить 19,1 млрд дол. США у рік. Близько 71,8 млрд дол. США внутрішньої підтримки, що надавалася в кожному з цих двох років, були віднесені до заходів «зеленої скриньки».

У США екологічні програми – дуже важливий аспект, який розширює цілі сільськогосподарської політики, приділяючи особливу увагу заходам щодо переведення значно еродованих земель у стан консервації, у тому числі довгострокове виведення з обробітку, щоб повернути до сільськогосподарського використання водно-болотні угіддя, а також заохотити тваринників і рослинників впроваджувати методи, які пом'якшують екологічні проблеми.

Сталися також суттєві трансформаційні зміни у напрямі розробки та впровадження «зелених програм», хоча Сільськогосподарський закон 2008 року передбачає збільшення фінансування заходів «жовтої скриньки». Так, прямі платежі (direct payments) були запроваджені, щоб зменшити програми «жовтої скриньки». У 2005 році США нотифікували ці прямі платежі як програму «зеленої скриньки» в категорії «підтримка доходів, не пов'язана з виробництвом». Водночас, при розгляді у СОР країнами-членами

було встановлено, що ці прямі платежі США не відповідають критеріям «зеленої скриньки».

У зв'язку з останніми повідомленнями США про внутрішню підтримку поставлено ряд питань у Комітеті по сільському господарству СОТ, а саме: чому збільшились витрати на державні програми підтримки сільського господарства та програми надзвичайних обставин із кормами; про високий рівень конкретної (специфічної) підтримки для бавовни, рису і соєвих бобів і зростання підтримки, не пов'язаної з конкретними видами продукції, а також сфера державних гарантій по програмі страхування врожаю. Деякі країни-члени СОТ також поставили під сумнів віднесення виплат із допомоги при ринкових втратах урожаю до категорії не продуктової підтримки [8]. Тим більше, що сільськогосподарський закон США забезпечує законодавчі рамки для аграрної політики на 5-7 років, акцентує увагу на посиленні програм «жовтої скриньки».

Цікавим у зазначеному законі є оновлення та розширення так званого положення «вимикач» (circuit breaker), введеного сільськогосподарським законом 2002 року, який надає Міністру сільського господарства США право скоригувати протягом дії закону певні програми підтримки, щоб гарантувати, що витрати на них не перевищать обмежень, які накладаються поточними чи майбутніми зобов'язаннями країни у СОТ.

Реформа Спільної аграрної політики (САП) Європейського Союзу відбувається під впливом багатосторонніх перемовин країн-членів СОТ з лібералізації торгівлі аргументацією та скорочення внутрішньої підтримки. Водночас, у нових країнах-членах ЄС зміни у політиці внутрішньої підтримки останніх років були пов'язані з вступом цих країн до ЄС у травні 2004 року, прийняттям САП і запровадженням таких механізмів САП, як регулювання ринків, управління платежами і заходи регуляторного характеру.

Основний елемент останньої хвилі реформи САП – введення з 01.01.05 року схеми єдиних виплат фермерам (SFPS – single farm payments scheme) або підтримки доходів фермерів, не пов'язаної з виробництвом («decoupled» incom support). Це означає переведення програм «блакитної скриньки» до «зеленої», фінансування якої поза обмежень за міжнародними домовленостями в рамках СОТ. Цей крок дає змогу ЄС підготуватися до майбутнього подальшого скорочення СВП (програм «жовтої» та «блакитної» скриньок) за можливими домовленостями Доського раунду переговорів СОТ.

У ЄС схема прямих платежів SFPS більше не пов'язана з тим, що фермер вирощує. Платежі розраховуються на основі погектарних прямих платежів, які фермери одержували в 2000-2002 роках. Розпочата в ЄС реформа САП скасувала прямий зв'язок між обсягом допомоги, яку одержують фермери та обсягом виробленої продукції. Отже, виплати фермерам більше не пов'язуються безпосередньо із виробництвом конкретного продукту. Вигоди від впровадження реформ були б максимізовані, якби всі країни-члени ЄС підтримали цю реформу. Але згідно з домовленостями окремі країни-члени ЄС відклали введення SFPS до 2007 року, а нині вони поєднують надання прямих платежів, пов'язаних із виробництвом, і нових, непов'язаних з ним. Однак деякі країни ЄС все ж прийняли рішення продовжувати практику виплат, пов'язаних із виробництвом (coupled payments).

У країнах-членах ЄС запровадження схеми єдиних платежів потребувало розв'язання величезної задачі адміністративного характеру, створення систем, які використовуються для адміністрування й моніторингу згаданих програм. Автономні громади (регіональний рівень) застосовують для управління одноразові платежі, однак координація здійснюється центральними урядами країн-членів ЄС. Міністерствами сільського господарства країн-членів ЄС створюються національні бази єдиних платежів з метою обчислення довідкової (базової) суми та розмірів прямих платежів [9].

Останніми роками у країнах-членах ЄС спостерігається збільшення фінансування програм сільського розвитку, що є також результатом реформ підтримки сільського господарства в рамках СОТ. Регулювання ЄС щодо сільського розвитку включає наступні заходи: з охорони навколишнього середовища; схеми раннього виходу на пенсію; утримання лісонасаджень; платежі з допомоги фермерам у найменш сприятливих регіонах.

Ці та інші заходи, такі як, наприклад, допомога щодо сприяння залучення інвестицій, навчання, просування продукції та диверсифікація сільського господарства, співфінансуються державами-членами ЄС із фінансуванням 50% з бюджету Європейського Союзу.

Останній перегляд Спільної аграрної політики ЄС (21.10.08 р.) пропонує збільшити обсяг відрахувань на розвиток сільської місцевості. Кошти, що буде одержано в такий спосіб, використовуватимуться у державах-членах ЄС для посилення програм у сферах боротьби зі змінами клімату, розвитку відновлювальних джерел енергії, управління водними ресурсами та захисту біорізноманіття.

Поширення практики органічного фермерства зумовило збільшення територій ріллі, переданих під органічне сільське господарство. Наприклад, в Австрії нині близько 11% ріллі обробляється за органічними стандартами і майже 13% фермерських господарств офіційно визнані «органічними». Ряд стратегій, спрямованих на стимулювання виробництва та місцевого споживання біоенергії, стали застосовуватись у країнах ЄС у період 2005-2007 років. Основними завданнями фермерських дорадчих служб є підтримка фермерів щодо введення у дію вимог системи перехресної відповідності й, крім того, підвищення розуміння фермерами внутрішньогосподарських процесів, пов'язаних із навколишнім середовищем, безпекою продуктів харчування і загальним станом худоби.

Аналіз досвіду країн-членів СОТ щодо реформування політики підтримки сільського господарства показав, що всі країни суттєво трансформують напрями підтримки галузі під впливом багатосторонніх домовленостей Уругвайського раунду СОТ. Окремі зміни в аграрній політиці країн-членів СОТ є підготовкою вітчизняного сільського господарства до майбутніх домовленостей у рамках Доського раунду, які, головним чином, будуть спрямовані на суттєве скорочення СВП ЄС та США, включення програм «блакитної скриньки» до СВП, перегляду критеріїв програм «зеленої скриньки».

Одночасно згідно з останньою версією проекту домовленостей раунду «Доха-Розвиток» передбачається від країн РАРМ із низьким доходом та перехідною економікою не вимагати зменшувати зобов'язання по СВП. Тому Україна не має зобов'язань перед СОТ по скороченню внутрішньої підтримки, що надається через «жовті» програми. Існує лише зобов'язання не перевищувати річний рівень підтримки, який акумулюється у показнику СВП. Як відомо, при вступі до СОТ Україна прийняла на себе зобов'язання щодо сукупного виміру підтримки у розмірі 3,043 млрд грн. (еквівалент 602 млн. дол. США). Проте сумарна величина державної підтримки, розрахована з урахуванням державної підтримки, розрахована з урахуванням вимог підписаної угоди, є значно вищою. За різними оцінками Україна може залучати в аграрний сектор від 10 до 16 млрд грн. державних коштів. Проте це потребує кардинального перегляду підходів до розподілу державних коштів в аграрній сфері [4].

На нашу думку стратегічним напрямком має стати перегляд механізму здійснення державної підтримки за рахунок розширення програм «зеленого кошика», що не підлягають скороченню: удосконалення інфраструктури, стимулювання інвестицій, поліпшення якості продукції та підвищення родючості земель, створення державного резерву продовольства, маркетингові і дорадчі послуги тощо.

Список літератури

1. [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://budget.rada.gov.ua/index.php/article/articleview/934/1/17> з урахуванням спецфонду
2. Сільське господарство України за 2008 рік/ Державний комітет статистики України – К.: Держкомстат України, 2009. – С.370
3. Дем'яненко М.Я. Державна підтримка як фактор забезпечення конкурентоспроможного аграрного виробництва / М.Я. Дем'яненко, Ф.В. Іванина // Економіка АПК. – 2009. - №9. – С. 3-9
4. Калашнікова Т.В. Забезпечення продовольчої безпеки країни / Т.В. Калашнікова // Економіка АПК. - 2010. - №9. – С. 26-30

5. Кобута І.В. Аграрна політика підтримки сільського господарства – нові виклики у зв'язку із вступом України до СОТ / І.В. Кобута // Облік і фінанси АПК. – 2008. - №3. – С. 36
6. Огляд торговельної політики Австралії 29.01.07 р. [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.wto.org>
7. Огляд торговельної політики Канади 14.02.07 р. [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.wto.org>
8. Огляд торговельної політики США 03.03.07 р. [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.wto.org>
9. Кобута І.В. Трансформація підтримки сільського господарства країн світу відповідно до домовленості СОТ/І.В. Кобута. – К.: ІАЕ, 2009. – С.148
10. Кобута І.В. Політика державної підтримки сільського господарства країн – членів СОТ / І.В. Кобута // Економіка АПК. - 2009. - №9. – С. 132-136

А. Алексеенко

Политика государственной поддержки сельского хозяйства в условиях ВТО

Охарактеризовано современное состояние государственной поддержки сельского хозяйства в Украине в соответствии с классификацией ВТО. Проанализирован опыт государственной поддержки аграрного сектора стран-членов ВТО. Определены последние изменения аграрной политики, обусловленные выполнением обязательств в Организации. Очерчены приоритетные направления поддержки для украинского сельского хозяйства с учетом мирового опыта.

А. Oleksienko

Publik polici support for agriculture in WTO

The modern state of state support of agriculture is described in Ukraine according to the classification in the state support WTO. Experience of state support of agrarian sector of countries-members of WTO is analyses. The last updates of agrarian policy, conditioned by fulfilling commitment in Organization, are certain. Defining the direction line resource support for Ukraine agriculture with the international experience.

Одержано 08.10.10