

ЩОДО НАПРЯМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ АГРОПРОМИСЛОВОГО ВИРОБНИЦТВА ПРИ ВСТУПІ УКРАЇНИ ДО СОТ

*В.В.Лагодієнко, кандидат економічних наук, докторант
Інститут регіональних досліджень НАН України, м.Львів*

Проаналізовано основні положення та вимоги Світової організації торгівлі (СОТ), основні моменти державного регулювання регіонального ринку сільськогосподарської продукції. Підтримка сільського господарства у період значних структурних змін в Україні має здійснюватися централізовано на державному рівні

Проанализированы основные положения и требования Всемирной организации торговли (ВТО), основные моменты государственной регуляции регионального рынка сельскохозяйственной продукции. Поддержка сельского хозяйства в период значительных структурных изменений в Украине должна осуществляться централизованно на государственном уровне

Постановка проблеми. Розвиток процесів глобалізації, що визначив вибір Україною курсу на інтеграцію до Європейського Союзу (ЄС), передбачає поступове та диференційоване за секторами відкриття українських ринків, а також докорінні зміни в економіці держави, відповідної внутрішньої адаптації до світових нормативів і правил. Близькість вступу України до Світової організації торгівлі (СОТ) загострює увагу до проблем та перспектив розвитку агропромислового виробництва — найбільш вразливої та реформованої галузі вітчизняної економіки.

Необхідність державної підтримки та стимулювання агропромислового виробництва викликана об'єктивними особливостями його функціонування. Останнім часом це питання набуває нового розвитку у зв'язку з наміром України вступити до СОТ, в країнах-учасниках якої державна підтримка сільського господарства значно вагоміша, ніж в Україні.

Стан вивчення проблеми. Низький рівень підтримки розвитку агропромислового виробництва на всіх його рівнях управління є складовою частиною визначеної вище загальної проблеми. Цей

висновок був зроблений після аналізу останніх наукових досліджень і практичних напрацювань у сфері агропромислового виробництва. До числа таких можна віднести дослідження наступних авторів: В.Г.Андрійчука, Г.В.Балабанова, П.І.Гайдуцького, В.М.Геєця, М.В.Гладія, Б.М.Данилишина, М.І.Долішного, О.В.Крисального, І.І.Лукінова, М.Й.Маліка, П.Т.Саблука, В.В.Юрчишина та інших. Необхідно відмітити, що проблеми державної підтримки агропромислового виробництва в період вступу України до СОТ вимагають подальшого вивчення.

Мета наших досліджень. Проаналізувати основні положення та вимоги Світової організації торгівлі, основні моменти державного регулювання ринку сільськогосподарської продукції, що відповідають принципам світового ринку і які повинні працювати в умовах України.

Результати досліджень. За даними Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), фінансова підтримка сільськогосподарського виробника, в середньому, становить 32 відсотків вартості виробленої продукції, у країнах-членах ЄС – 37 відсотків, а в Україні цей показник не перевищує 10 відсотків.

Підтримка сільськогосподарських товаровиробників в Україні у 2005 році проводилася відповідно до цільових програм і обсягів їх фінансування, затверджених Законом України “Про Державний бюджет України на 2005 рік” з урахуванням змін та доповнень, а також шляхом пільгового режиму оподаткування аграрних підприємств. Тобто, в Україні, згідно з класифікацією СОТ, підтримка сільгосптоваровиробників здійснювалась як заходи “зеленої скриньки”. В розвинутих країнах світу підтримка сільськогосподарських виробників розділяється на заходи, що впливають на умови світової торгівлі (цінові субсидії виробникам, ввізні (імпортні) мита і т.п.), які називаються заходами “жовтого кошика”, та заходи, які не справляють такого впливу і безпосередньо спрямовані на підвищення доходів аграріїв, розвиток інфраструктури сільської місцевості та посилення конкурентоспроможності сільськогосподарського виробництва. Ці заходи мають назву “зеленої скриньки”.

Видатки державного бюджету України на підтримку сільсько-господарських товаровиробників щорічно зростають. Так, 18 жовтня 2005 року Верховною Радою України прийнято Закон України № 2982 “Про основні засади аграрної політики на період до 2015 року”. Цим Законом визначено, що пріоритетність розвитку агропромислового виробництва та соціального розвитку села в національній економіці зумовлюється винятковою значущістю і незамінністю продукції сільського господарства, що виробляється, в життєдіяльності людини і суспільства, потребою відродження селянства, як господаря землі, носія моралі та національної культури. Встановлено, що державна аграрна політика базується на національних пріоритетах і враховує необхідність інтеграції України до Європейського Союзу та світового економічного простору.

Загальна сума видатків державного бюджету по операціях фінансового лізингу вітчизняної сільськогосподарської техніки та її придбанню за КПКВ 2806020, КПКВ 2806040, КПКВ 2806060 у 2005 році становила 131,1 млн. гривень. Аудит використання коштів державного бюджету, виділених на операції фінансового лізингу вітчизняної сільськогосподарської техніки та її придбання, дає підстави зробити висновок, що запроваджена відповідно до Закону України “Про фінансовий лізинг” підтримка агропромислових підприємств шляхом надання їм у фінансовий лізинг сільськогосподарської техніки, через недостатнє фінансове забезпечення, не набула необхідного розвитку і забезпечує потребу лише 14,5 відсотків сільськогосподарської техніки, за якою звернулися до НАК “Укראгролізинг” сільськогосподарські товаровиробники. Ця підтримка залишається недоступною для більшості господарств, оскільки нею щорічно могли скористатися менше одного відсотка сільськогосподарських підприємств. Оновлення матеріально-технічної та ресурсної бази сільськогосподарських підприємств не відповідає сучасним потребам забезпечення аграріїв сільськогосподарською технікою. Операції фінансового лізингу могли б бути значно ефективнішими, якби конкурсна комісія Мінагрополітики з визначення на конкурсних засадах переліку

сільськогосподарської і переробної техніки, закупівля якої фінансується за рахунок коштів державного бюджету, забезпечила більш жорсткий контроль за цінами на сільськогосподарську техніку вітчизняного виробництва, оскільки на шляху до сільгосптоваровиробників її вартість зростає майже удвічі. Крім того, невиконання підприємствами-виробниками сільськогосподарської техніки вимог Закону України “Про захист прав покупців сільськогосподарських машин” з послуг технічного сервісу завдає сільгоспвиробникам значні збитки, що, в свою чергу, є стримуючим фактором передачі сільськогосподарської техніки в лізинг, а також ускладнює проведення розрахунків за неї із лізингоотримувачами.

Перспективи для сільського господарства від вступу України до СОТ будуть формуватися під впливом:

- виконання угод СОТ, що регулюють виробництво і торгівлю у сфері сільського господарства;
- умов приєднання України до СОТ, які визначаються в ході переговорного процесу;
- поточного стану сільського господарства й агропродовольчих ринків України, насамперед рівня конкурентоспроможності національних товаровиробників.

Корисну інформацію для передбачення майбутніх перспектив розвитку сільського господарства, сільського населення, агропродовольчих ринків, сільської місцевості дає аналіз впливу участі у СОТ країн Центральної та Східної Європи, передусім тих, що набули членства у СОТ протягом перехідного періоду.

Виробництво та торгівля сільськогосподарськими і продовольчими товарами регулюється в СОТ Угодою про сільське господарство й Угодою про санітарні та фітосанітарні заходи. Угода про сільське господарство визначає особливості регулювання торгівлі сільськогосподарськими товарами, механізми застосування заходів державної підтримки виробництва і торгівлі в цьому секторі. Угода про застосування санітарних і фітосанітарних норм визначає умови застосування заходів санітарного і фітосанітарного контролю.

Світова організація торгівлі реалізує принцип справедливої

конкуренції на ринках сільськогосподарської продукції (як зовнішніх, так і внутрішніх). Відповідно до цього принципу заходи державної підтримки сільського господарства, що справляють найбільший протекціоністський і стимулюючий вплив на виробництво сільгосппродукції, а також заходи, спрямовані на захист внутрішнього агропродовольчого ринку, мають скорочуватися. Адже вважається, що вони впливають “викривлюючим чином” на ринок, тобто на обсяги виробництва та ціни.

Отже, країни, що приєднуються до організації, беруть на себе певні зобов'язання з чотирьох напрямів: щодо державної підтримки сільського господарства; доступу на ринок сільськогосподарських і продовольчих товарів; санітарних і фітосанітарних заходів, експортної конкуренції в сільськогосподарській і продовольчій торгівлі.

Україна в ході переговорів відмовилася від застосування експортних субсидій для сільськогосподарської продукції, отже зміни у вітчизняному АПК відбуватимуться під впливом перших трьох чинників.

Щодо державної підтримки сільського господарства, то згідно з додатком 2 до Угоди про сільське господарство всі заходи щодо державної підтримки сільського господарства умовно поділені на три групи, або розкладені по різнокольорових скриньках: “зеленій”, “блакитній” і “жовтій” (чи “бурштиновій”).

До “зеленої скриньки” належать заходи, не спрямовані на підтримку обсягів виробництва та цін виробників, отже, не порушують принципів справедливої конкуренції. У додатку 2 визначено два основних критерії, яким мають відповідати ці заходи:

- підтримка повинна надаватися через урядові бюджетні програми, а не за кошти споживачів;
- наслідком підтримки не повинно бути надання цінової підтримки виробникам.

Державні витрати в межах “зеленої скриньки” можуть здійснюватися у таких напрямках:

- наукові дослідження, підготовка та підвищення кваліфікації кадрів, інформаційно-консультаційне обслуговування;
- ветеринарні та фітосанітарні заходи, контроль безпеки продуктів харчування;
- сприяння збуту сільгосппродукції, у тому числі збирання, обробка та поширення ринкової інформації;
- удосконалення інфраструктури (будівництво шляхів, електромереж, меліоративних споруд) за винятком операційних витрат на її утримання;
- утримання стратегічних продовольчих запасів, внутрішня продовольча допомога;
- забезпечення гарантованого доходу сільгоспвиробникам, удосконалення землекористування тощо;
- підтримка доходів виробників, не пов'язана з видом і обсягом виробництва;
- сприяння структурній перебудові сільськогосподарського виробництва;
- охорона навколишнього середовища;
- програми регіонального розвитку.

Держава, що є членом СОТ, має право фінансувати заходи “зеленої скриньки” в будь-якому обсязі залежно від можливостей свого бюджету.

Немає також заперечень проти бюджетного фінансування заходів “блакитної скриньки”, оскільки вони спрямовані на обмеження перевиробництва (скорочення поголів'я худоби, посівних площ тощо).

Найбільш дискусійним питанням при вступі України до СОТ є заходи “жовтої скриньки”. До них належать заходи внутрішньої підтримки, що справляють викривлюючий вплив на торгівлю і виробництво:

- дотації на продукцію тваринництва та рослинництва;
- дотації на племінне тваринництво;
- дотації на елітне насінництво;
- дотації на комбікорми;

- компенсація частини витрат на міндобрива та засоби захисту рослин;
- компенсація частини витрат на енергоресурси;
- цінова підтримка: компенсація різниці між закупівельною і ринковою ціною на сільгосппродукцію;
- надання виробнику товарів і послуг за цінами, нижчими за ринкові;
- закупівля у виробника товарів (послуг) за цінами, що перевищують ринкові;
- пільгове кредитування сільгоспвиробників за рахунок бюджету, списання боргів;
- пільги на транспортування сільгосппродукції;
- витрати лізингового фонду та деякі інші.

Стосовно заходів “жовтої скриньки” держава повинна взяти зобов’язання із скорочення бюджетного фінансування. В ході визначення умов вступу до СОТ розраховується показник сукупного виміру підтримки (СВП) як щорічна сума всіх видів державної підтримки, на які поширюються зобов’язання із скорочення.

У процесі набуття членства у СОТ в Україні спостерігається стійка тенденція до зростання заходів “зеленої скриньки” у структурі державної підтримки сільського господарства

В Україні зростання підтримки села заходами “зеленої скриньки” означає, що поступово відбуватиметься зміщення акцентів бюджетної підтримки сільського господарства з підтримки сільськогосподарських підприємств у бік підтримки розвитку сільської місцевості. Як і в країнах Центральної та Східної Європи, ці тенденції посиляться в ході європейської інтеграції України, адже розвиток сільської місцевості в країнах ЄС є рівнопріоритетним напрямом аграрної політики нарівні з підтримкою сільськогосподарських виробників. Це означає, що держава активно підтримуватиме розвиток інфраструктури у сільській місцевості (будівництво шляхів, електромереж, меліоративних споруд), розвиток ринкової інфраструктури для селянських господарств

(сприяння збуту сільськогосподарської продукції, у тому числі збирання, обробка та поширення ринкової інформації), охорону довкілля, депресивні території, вкладатиме гроші у людський капітал села.

Нейтралізації можливих негативних наслідків для сільського населення від вступу України до СОТ і реалізації можливих позитивних наслідків сприятимуть підтримка формування та розвитку ринкової і соціальної інфраструктури, обслуговуючих кооперативів, дорадчих служб.

Сільськогосподарські товаровиробники стурбовані вимогами СОТ щодо скорочення підтримки галузі заходами “жовтої скриньки”. Їх стурбованість цілком виправдана, адже майже всі заходи державної підтримки українського сільського господарства, завдяки яким галузь розвивалася протягом останніх п’яти років (зокрема, введення з 2000 р. часткової компенсації сільгоспвиробникам за рахунок держбюджету облікової ставки за користування кредитами; доплати з держбюджету за здачу продукції відповідної якості; списання господарствам державних боргів), належать саме до “жовтої скриньки”, тобто найімовірніше підлягатимуть певному скороченню.

Узгодження з країнами-членами Робочої групи дозволених обсягів державної підтримки сільського господарства заходами “жовтої скриньки” СОТ стали найбільш проблемними питаннями переговорів щодо вступу України до СОТ.

Взагалі, як свідчить аналіз досвіду країн із перехідною економікою, підстав для прогнозування катастрофічних наслідків від членства у СОТ для сільського господарства немає. Україна вже втратила частину позицій через зволікання із вступом до СОТ. Правила цієї організації не завжди сприятливі для нових членів, передусім для країн, які ще не подолали кризи та депресії своїх агропродовольчих секторів. Для останніх існує ймовірність збільшення і без того значної різниці у рівнях підтримки внутрішнього ринку між новими і наявними членами СОТ.

При доступі на ринок сільськогосподарських і продовольчих

товарів Державна політика повинна врахувати можливі соціальні наслідки від втрати частини внутрішнього агропродовольчого ринку національними виробниками для сільського населення, що становить майже третину всього населення України. Відповідно, і частка населення, зайнятого у сільському господарстві, є незрівнянно більшою, ніж у розвинутих країнах. Отже, цілком очевидно, що, якщо в результаті приєднання України до СОТ послабляться позиції національних виробників на внутрішньому агропродовольчому ринку, то темпи зростання безробіття у сільській місцевості прискоряться. Аналіз наслідків вступу України до СОТ для сільськогосподарських товаровиробників прямо (як виробників товарної продукції в селянських господарствах (Господарства населення в останні роки виробляють понад 60% валової продукції сільськогосподарства й обробляють 29% сільськогосподарських угідь. Починаючи із 2001р., чисельність самозайнятих в особистих селянських господарствах перевищує середньорічну кількість зайнятих у сільськогосподарських підприємствах)) і опосередковано (через зайнятість у секторі сільськогосподарських підприємств) стосується сільського населення. Дрібнотоварним виробникам важко буде виживати в умовах нового конкурентного середовища. Чинником ризику для них є не тільки їх низька конкурентоспроможність, а й висока вартість впровадження міжнародних санітарних і фітосанітарних стандартів. Чинником, що протидіятиме можливим негативним соціальним наслідкам, стане зростання фінансування з бюджету заходів “зеленої скриньки”, спрямованих на розвиток сільської місцевості та підтримку сільського населення.

Результатом виконання зобов'язань щодо доступу на ринок сільськогосподарських і продовольчих товарів стане полегшення доступу не тільки нерезидентів на внутрішній ринок України, а й українських товаровиробників на внутрішні ринки інших країн. За рахунок більшої відкритості ринків країн-членів СОТ для експортерів української сільгосппродукції в перспективі відкриються нові можливості на світових ринках.

Участь у СОТ стратегічно вигідна Україні як державі із значним експортним потенціалом у сільському господарстві:

- вступ до СОТ прискорить укладення угоди про вільну торгівлю між Україною та ЄС, що сприятиме полегшенню доступу української сільськогосподарської продукції на ринки країн ЄС;
- лібералізація режиму доступу українських експортерів до зовнішніх ринків стане чинником пожвавлення в експортоорієнтованих галузях економіки, у тому числі сільському господарстві;
- лібералізація режиму доступу українських експортерів до зовнішніх ринків стане чинником прискорення структурних реформ в аграрному секторі, що сприятиме зростанню конкурентоспроможності національних виробників;
- у довгостроковій перспективі участь у СОТ принесе переваги країнам-експортерам сільськогосподарської продукції з обмеженими фінансовими можливостями субсидування експорту, до яких належить і Україна. В результаті виконання вимог СОТ щодо поступового зменшення захисту внутрішніх ринків і зниження рівня експортних субсидій відбувається зростання і стабілізація світових цін майже на всі сільськогосподарські товари;
- результатом цінової стабілізації на зовнішніх, а за ними й на внутрішніх агропродовольчих ринках буде зменшення кон'юнктурної невизначеності на цих ринках. Сільгоспвиробники зможуть ефективніше й раціональніше розподіляти свої ресурси, що, у свою чергу, стане позитивним чинником розвитку внутрішнього агропродовольчого ринку;
- в Угоді про сільське господарство передбачено продовження реформування міжнародної торгівлі. Таким чином, Україна отримає можливість реалізації своїх поточних і стратегічних торговельно-економічних інтересів шляхом участі у багатосторонніх торговельних угодах при розробленні нових правил міжнародної торгівлі. Україні, як нетто-експортеру

сільськогосподарської продукції з обмеженими можливостями субсидування експорту, вигідно буде приєднатися до Кернської групи країн — провідних ліберально налаштованих експортерів сільгосппродукції — Австралії, Нової Зеландії, Канади й інших країн — експортерів зерна, заінтересованих в обмеженні протекціоністських заходів в аграрному секторі.

Це один аспект, зумовлений членством у СОТ, особливо важливий для сільського господарства, пов'язаний з угодою про санітарні та фітосанітарні заходи.

Угода про застосування санітарних і фітосанітарних заходів СОТ створює найбільшу кількість прецедентів для міжнародних суперечок. Йдеться про заходи, що самі собою не можуть вважатися неправомірними, однак у випадку їх упередженого застосування можуть виявитися нетарифними бар'єрами в зовнішній торгівлі. Незважаючи на те, що метою Угоди є недопущення застосування санітарних або фітосанітарних норм як засобу дискримінації між торговельними партнерами, ці заходи нерідко стають інструментом невиправданої дискримінації. Члени СОТ визнають санітарні та фітосанітарні норми інших членів як еквівалентні (навіть якщо вони відрізняються від власних) у тому випадку, якщо експортер демонструє імпортеру, що його заходи досягають належного рівня санітарного або фітосанітарного захисту. На запит будь-якого члена СОТ повинні проводитися консультації з метою досягнення двосторонніх і багатосторонніх угод щодо визнання еквівалентності конкретних санітарних і фітосанітарних норм. Отже, українські експортери сільгосппродукції отримують інструмент проти упередженого застосування санітарних і фітосанітарних норм.

Висновки. Аналіз переваг і ризиків для сільського господарства від участі у СОТ дозволяє визначити напрями державної політики, здатні знизити ризики, нейтралізувати можливі негативні наслідки і прискорити реалізацію переваг від лібералізації торговельних режимів:

- сприяння експорту з метою розширення зовнішніх ринків

- збуту для українських експортерів;
- стимулювання внутрішнього попиту на продовольство;
 - підвищення конкурентоспроможності національних виробників за рахунок поліпшення якості та безпеки продукції шляхом впровадження міжнародних стандартів якості. Незалежно від набуття членства у СОТ, Україні, враховуючи експортну орієнтацію сільського господарства, давно слід було би розпочати заміну національної системи стандартів, що застаріла і не задовольняє потреби зовнішньої торгівлі;
 - сприяння зростанню конкурентоспроможності вітчизняних товаровиробників на внутрішніх і зовнішніх ринках шляхом проведення реструктуризації збиткових сільськогосподарських підприємств, ефективного державного регулювання аграрних ринків, використання ефективних механізмів підтримки сільськогосподарських товаровиробників;
 - для того, щоб уникнути негативних впливів на особисті селянські господарства, необхідно підтримувати на державному рівні розвиток обслуговуючої та збутової кооперації дрібних товаровиробників, формування для них ринкової інфраструктури;
 - сприяння розвитку сільської місцевості, активне використання переваг “зеленої скриньки” СОТ.

З огляду на проблеми, накопичені в аграрному секторі, більшість із цих заходів потребує нагального впровадження незалежно від набуття членства України у СОТ. Участь у СОТ сприятиме прискоренню й ефективнішій реалізації цих напрямів аграрної політики, що, у свою чергу, працюватиме на підготовку аграрного сектора України до реалізації євроінтеграційних намірів.