

УДК 631.1:339.13:636.5

С.В. МАЙСТРО

**УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ
ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНОГО РИНКУ
В УМОВАХ ЧЛЕНСТВА УКРАЇНИ В СОТ**

Розглянуто сутність та особливості функціонування механізму державного регулювання аграрного ринку. Запропоновано напрямки трансформації системи державного регулювання аграрного ринку в умовах членства України в СОТ.

The essence and features of functioning of the mechanism of state regulation of the agrarian market is considered. The directions of transformation of system of state regulation of the agrarian market in conditions of membership of Ukraine in WTO are offered.

Членство України в СОТ, подальше реформування відносин власності на селі, світова продовольча криза вимагають прискореного формування повноцінного аграрного ринку, здатного забезпечити збалансування попиту та пропозиції і підвищення дохідності галузі. Функціонування прозорого аграрного ринку має розглядатися насамперед як один із інструментів фінансового оздоровлення національного агропромислового комплексу, підвищення його інвестиційної привабливості, вирішення надважливих завдань соціально-економічного розвитку сільських територій як необхідної складової аграрного ринку (єкуменічний методологічний підхід). При цьому головне завдання держави полягає в тому, щоб забезпечити баланс інтересів усіх суб'єктів аграрного ринку: виробників, переробників, трейдерів, експортерів, імпортерів, торгівців, держави, споживачів.

Особливостям функціонування механізму державного регулювання аграрного ринку присвячено наукові праці Д. Карич, Ю. Коваленка, М. Латиніна, О. Могильного, П. Саблука та ін., які пропонують різні підходи щодо ступеня втручання держави в діяльність суб'єктів ринку. Однак залишаються недостатньо вивченими питання необхідності трансформації системи державного регулювання аграрного ринку України в умовах глобалізації.

Метою дослідження є аналіз основних підходів до трансформації системи державної підтримки галузі та визначення напрямків удосконалення механізму державного регулювання аграрного ринку в умовах членства України в СОТ.

Процес формування національного аграрного ринку поки що перебуває на стадії становлення, а тому цей ринок ще далеко не повною мірою забезпечує виконання покладених на нього функцій і завдань. Ефективність аграрного виробництва і розвиток сільських територій в умовах ринкової економіки значною мірою залежать від державного регулювання та підтримки цих стратегічних питань на загальнодержавному рівні.

Вступ України до СОТ, інтеграція вітчизняного аграрного ринку у світовий продовольчий ринок передбачає трансформацію системи підтримки та

регулювання розвитку аграрного сектора – визначальної складової аграрного ринку. Ці заходи мають передбачати відсутність викривленого впливу на торгівлю чи виробництво (або цей вплив має бути мінімальним і не стосуватися підтримки виробництва, його обсягів та цін), а також фінансування через урядові бюджетні програми, а не за кошти споживачів продуктів харчування. Аналіз обсягів і структури заходів з державної підтримки аграрного сектора свідчить, що рівень їхньої відповідності вимогам СОТ ще дуже низький і необхідна їхня адаптація до міжнародних стандартів.

Тому пріоритетними щодо державної підтримки аграрного сектора повинні стати напрями, які класифікуються за правилами СОТ, як такі, що не підлягають скороченню (програми “зеленої скриньки”), а саме: підтримка доходів виробників сільськогосподарської продукції, що не пов’язана з виробництвом; фінансова участь держави у програмах страхування та гарантування доходів сільгоспвиробників; створення державних резервів для забезпечення продовольчої безпеки; інспектування і перевірка продукції для виявлення відповідності нормам охорони здоров’я, безпеки, рівня якості та стандартів; послуги з маркетингу і просування товарів на ринок, поширення передового аграрного досвіду та консультаційні послуги; розвиток аграрної інфраструктури, а також інфраструктурні роботи, пов’язані з охороною навколишнього середовища; підтримка регіональних програм і розвиток сільських територій; внутрішня продовольча допомога незаможним верствам населення; фінансування науково-дослідних робіт аграрного спрямування; підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації спеціалістів і робітничих кадрів для виробничої і соціальної сфер села.

На наш погляд, для підвищення ефективності державної фінансової підтримки сільськогосподарського виробництва бюджетних коштів (у рамках програм “жовтої скриньки”) основну частину бюджетних коштів доцільно сконцентрувати за трьома пріоритетними напрямками:

1. У формі дотацій за реалізовану продукцію для підтримки доходів сільгоспвиробників від господарської діяльності. Це дозволить забезпечити стабільність і прозорість виділення коштів суб’єктів господарювання, буде стимулювати зростання обсягів виробництва та реалізації продукції заготівельним і переробним організаціям, здешевити вартість продукції й підвищити її конкурентноздатність, приведе до зосередження обмежених бюджетних коштів в ефективно працюючих господарствах (чим більше вироблено і реалізовано продукції, тим більший обсяг державної підтримки).

2. З метою збільшення обсягів залучення кредитних ресурсів на фінансування агропромислового комплексу необхідно передбачати в бюджеті значні обсяги коштів на відшкодування відсотків по кредитах, отриманих сільгоспвиробниками. Так, за даними М. Латиніна, 54,8 % експертів вважають, що результативність такого засобу фінансово-економічного впливу держави на розвиток аграрного сектора, як підтримка галузі через механізм здешевлення кредитів повністю або скоріше позитивна [6]. Доцільно створити спеціальний фонд пільгового аграрного кредитування, за рахунок коштів якого здійснювати здешевлення кредитних ресурсів для галузі.

Застосування такої системи кредитування дозволить значно збільшити обсяги залучення ресурсів для фінансування аграрного виробництва. Деякі розрахунки свідчать, що, якщо держава відшкодує частину процентної ставки по комерційних кредитах у розмірі 1 грн, то до аграрного сектора можна залучити за рахунок коштів комерційних банків біля 5 грн кредитів (тобто співвідношення 1/5) [8].

Необхідною умовою реалізації цього напрямку державної підтримки розвитку аграрного сектора повинно стати запровадження повноцінно функціонуючого ринку землі, тому що тільки на цій основі (наявність ліквідної застави) можливе залучення інвестиційних та кредитних ресурсів у галузь у необхідних обсягах.

3. Удосконалення механізму фінансового лізингу сільськогосподарської техніки. Зношення техніки досягло 70 – 75 %, а темпи її щорічного вибуття в 3-4 рази випереджають темпи відновлення. Тому пріоритетним напрямком при розподілі державної підтримки галузі повинно стати надання допомоги сільгоспвиробникам в їхньому оснащенні сучасним комплексом високопродуктивної техніки й устаткування (у тому числі шляхом відшкодування 30 % вартості техніки з бюджету) і на цій основі впровадження індустріальних енерго- й ресурсозберігаючих екологічно безпечних технологій сільськогосподарського виробництва.

Крім того, на наш погляд, державна підтримка повинна надходити переважно крупнотоварним ефективно працюючим господарствам з метою підвищення їх продуктивності та конкурентоспроможності, що особливо актуально в умовах членства країни в СОТ.

Так, субсидії в Європі та США безпосередньо пов'язані з обсягом виробництва і площею землі, яку займає господарство, тобто чим більше господарство, тим більше воно отримує субсидій. В Європейському Союзі понад 75 % всієї підтримки в рамках САП отримують 10 % найбільших компаній. Так, у 2003 р. шість найбільших цукровиробників розподілили між собою виплату 831 млн євро. У США умови розподілу державної допомоги набули ще більш деформованого характеру. Тільки 40 % фермерів отримують субсидії. У межах цієї групи 5 % найкрупніших господарств отримують половину всіх субсидій, або біля 470 тис. дол. на кожне [3; 7].

Для компенсації наслідків сучасного процесу глобального підвищення цін на продовольство державою повинна проводитись активна соціальна політика за такими напрямками:

– стимулювання випереджаючого зростання попиту, в першу чергу за рахунок підвищення доходів населення як основного споживача продукції;

– утримання інфляції на рівні, що не звужує ємність продовольчого ринку через інфляційне зростання собівартості продовольства та ціновий диспаритет його виробництва і споживання. З урахуванням досвіду розвинених країн світу на сучасних глобальних реалій рівень інфляції має утримуватись у межах до 3 – 5 %;

– розширення практики адресної продовольчої допомоги малозабезпеченим верствам населення за рахунок бюджетних видатків, а також компенсація зростання цін на соціально значимі види продовольства (це практика розвинутих країн, наприклад, США).

Попри глобальні об'єктивні тенденції подорожчання продовольства, держава не повинна самоусунутись від процесу регулювання цін на продукти харчування на внутрішньому ринку (тим більше, що й тут за умов виваженої експортно-імпоротної політики є можливість впливати на світові ціни). За підрахунками експертів у подорожчанні продуктів харчування в Україні в 2007 р. лише 40 % це вплив чинників несприятливої світової кон'юнктури [5].

Одним із механізмів державного регулювання аграрного ринку повинно стати формування інтервенційних фондів сільгосппродукції (зерно, соняшник) і продовольства (цукор, олія, м'ясо тощо) з наступним їх використанням для інтервенційного втручання (продажу) у разі недостатньої пропозиції на ринку та зростання цін і поновлення таких інтервенційних фондів шляхом закупівлі сільгосппродукції та продовольства у випадку перевищення пропозиції над попитом і різкого зниження ринкових цін. Так створюється попит і пропозиція на внутрішньому аграрному ринку, і в цьому повинна полягати суть цінової політики держави.

Інтервенційний механізм державного регулювання національного аграрного ринку не може бути визначальним, однак повинен стати необхідною ефективною складовою загальної системи впливу держави на цінову ситуацію на внутрішньому ринку в поєднанні з іншими механізмами державного регулювання (у т.ч. проведення ефективної експортно-імпоротної політики).

Останнє надзвичайно актуально в умовах членства України в СОТ. Українській владі необхідно більш активно захищати інтереси національних виробників як на зовнішніх ринках, так і на внутрішньому від іноземних агровиробників. Одним з найбільш ефективних інструментів такої політики повинні стати так звані “дзеркальні” заходи, тобто адекватна реакція держави на факт дискримінації національних виробників на зовнішніх ринках.

Найефективнішим механізмом врегулювання торговельних суперечок у світовій практиці є процедури, розроблені в СОТ. Кожний член СОТ має безумовне право на звернення до органу врегулювання суперечок і створення третейської групи. У випадку невиконання рекомендацій третейської групи сторона, інтереси якої порушені, має право на введення відповідних заходів, які не можуть бути заблоковані стороною, що програла суперечку.

В умовах членства у СОТ українським чиновникам і виробникам уже не вдасться регулювати імпорт адміністративними методами: будь-які кількісні обмеження правилами СОТ заборонені, а граничні ставки митних тарифів жорстко регламентовані підписаними двосторонніми протоколами й звітом Робочої групи. Єдиним інструментом боротьби національних виробників з масованим імпортом або відвертим демпінгом іноземних компаній на внутрішньому ринку в умовах членства у СОТ залишається застосування антидемпінгових і спеціальних обмежувальних заходів [2; 4].

Захист національного товаровиробника на внутрішньому ринку регулюється в Україні трьома основними законами: “Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту”, “Про захист національного виробника від субсидованого імпорту” і “Про застосування спеціальних мір щодо імпорту в Україну”. Застосування захисних заходів розглянемо на прикладі антидемпінгового розслідування (рисунок).



Рисунок. Механізм антидемпінгового захисту аграрного ринку України

Подібні захисні заходи внутрішнього ринку є загальноприйнятою практикою державної підтримки національного виробника в розвинутих країнах. Введення “дзеркальних заходів” та антидемпінгових розслідувань – це узгоджена з нормами та правилами СОТ практика захисту національного виробника, і ці механізми українським аграріям (за належної підтримки органів державного регулювання) варто використовувати в конкурентній боротьбі.

На наш погляд, коли йдеться про загрози глобалізації для агропромислового комплексу України, то це може свідчити, в тому числі про запізнювання заходів щодо регулюванню цього процесу з боку держави. Однак це відбувається, як правило, не стільки за об’єктивних причин, скільки за суб’єктивних (у тому числі відсутність оперативної та достовірної статистичної інформації). З’явившись у середині XVIII ст., термін “статистика” споконвічно означав “державознавство” і вважався інструментом функціональної діагностики, необхідним для прийняття управлінських рішень [1], тому в умовах подальшого формування аграрного ринку більшого значення набуває статистична інформація.

Суб’єкти аграрного ринку, які працюють в умовах обмеженої інформації про поточні та прогнозні ціни, не маючи можливостей реально оцінити кон’юнктуру ринку та приймати відповідні рішення щодо виробництва і реалізації продукції, недоотримують прибуток або зазнають збитків. Тому надзвичайно актуальною проблемою, яка потребує негайного вирішення, є необхідність створення механізму збирання, обробки, зберігання та поширення достовірної та надійної оперативної інформації про рівень внутрішніх і світових цін, рівень попиту і пропозиції, аналітичне супроводження вказаної інформації, яка повинна бути доступною не тільки для товаровиробників, а й широкого кола споживачів аграрної продукції.

Такі системи цінового моніторингу (які існують у більшості розвинутих країн світу) повинні діяти на різних рівнях: місцевому, обласному, галузевому та загальнонаціональному і поширювати отриману ринкову інформацію через всі можливі оперативні канали: глобальну мережу Інтернет, телебачення, пресу, аналітичні випуски, конференції тощо.

Тому вкрай необхідно програмою “зеленої скриньки” (яка не підлягає скороченню згідно з вимогами СОТ), є бюджетна підтримка створення та функціонування системи цінового моніторингу. Тим більше, що вказана інформація вкрай необхідна для прийняття та виконання урядових рішень з регулювання ринків сільськогосподарської продукції. Використання інформаційної бази системи цінового моніторингу державними органами виконавчої і законодавчої влади дасть змогу підвищити ефективність використання бюджетних коштів на реалізацію прийнятих урядових рішень з регулювання ринків аграрної продукції та підвищенню доходів виробників.

У цілому, на наш погляд, можна застосовувати кілька варіантів “поведінки” держави щодо регулювання аграрного ринку, застосовуючи які можна досягти нарощування обсягів аграрного виробництва, підвищення рівня його рентабельності та збалансування співвідношення попиту та пропозиції на аграрну продукцію.

1. Ліберальний підхід, який полягає в еволюційних змінах ринкового середовища і реалізується суто ринковими факторами. За таких умов (з урахуванням поточної й перспективної ситуації на світовому аграрному ринку) цілком можливе

досягнення зростання національного агровиробництва, забезпечення високого рівня доходів сільгоспвиробників, збільшення інвестицій у галузь, підвищення її ефективності та реалізація аграрного потенціалу України. Проте при ліберальному підході до регулювання аграрного ринку можуть суттєво підвищитися ціни на сільськогосподарську сировину та продовольчі товари. Тому з огляду на те, що доходи широких верств населення України порівняно низькі, влада, щоб уникнути соціальних протестів, навряд чи зможе допустити повністю ліберальне функціонування аграрного ринку. Частково ліберальний підхід може бути досягнутий тільки за умови ефективного компенсування населенню витрат, пов'язаних з можливим подорожчанням продовольства, проте повністю ліберальний аграрний ринок у сучасних умовах неможливий і є лише теоретичним припущенням.

2. Оперативне адміністративне втручання. За такого підходу органи державної влади здійснюють свої функції з регулювання ринку шляхом оперативного несистемного втручання в його діяльність. Тобто держава, виходячи з поточної ситуації на аграрному ринку, ухвалює рішення щодо застосування тих чи інших заходів, наприклад приймає рішення про обмеження експорту або імпорту продукції на основі балансових показників попиту – пропозиції за формулою: “перехідні запаси + виробництво – експорт + імпорт – внутрішнє споживання”. Однак в умовах непристосованості передбачених законодавством ринкових механізмів державного впливу (наприклад, товарних і фінансових інтервенцій) для ефективного регулювання аграрного ринку адміністративні заходи перетворюються з оперативних на системні (як це відбуваються в сучасних умовах), що зменшує обсяги залучення інвестицій, у тому числі іноземних, скорочує кредитні можливості галузі і призводить до скорочення агровиробництва замість його нарощування.

3. Системний (ліберально-адміністративний) підхід. Альтернативний підхід до регулювання аграрного ринку полягає в розробці й виконанні системи заходів, спрямованих не на усунення проблем, що виникають, а на прогнозування й попередження виникнення таких проблем. Цей варіант передбачає широку участь усіх учасників аграрного ринку, у тому числі державного, суспільного й приватного сектора в розробці найбільш оптимальних заходів щодо розвитку галузі з урахуванням її сильних і слабких сторін, а також можливостей і загроз навколишнього середовища, у тому числі кон'юнктури світового аграрного ринку. Системний підхід до регулювання аграрного ринку, тобто визначення й прийняття тих чи інших регуляторних заходів для вирішення широкого кола проблем, які визначають ефективність роботи галузі, дозволяє захистити інтереси всіх учасників аграрного ринку.

Таким чином, механізм державного регулювання національного аграрного ринку в умовах глобалізації повинен включати інструменти та засоби впливу на всіх суб'єктів цього ринку (шляхом забезпечення відповідного рівня прибутковості виробників, переробників, експортерів, імпортерів, роздрібною торгівлі та задоволення потреб населення в продуктах харчування за доступними цінами), структуру агропромислового виробництва і продовольчого ринку, міжнаціональні, міжрегіональні, міжгалузеві та міжгосподарські відносини з метою створення стабільних, політико-правових, соціально-економічних і екологічних умов для

інтенсивного розвитку національного агропромислового комплексу та відродження сільських територій. Поки що процес формування аграрного ринку перебуває на стадії становлення і не повною мірою забезпечує виконання покладених на нього функцій і завдань. Недосконалість ринку повинні нейтралізуватися регуляторними державними заходами в рамках норм і правил Світової організації торгівлі, що й буде предметом наших подальших наукових досліджень.

Література:

1. *Воскресенская О.* Игра в числа // *Бизнес*, 2005. – № 45 (668). – 7 нояб. – С. 28–34.
2. *Гончарук А.* Сверхдипломатическая позиция государства может обернуться экономическими потерями // – *Бизнес*. – 2007. – № 8 (735). – 19 февр. – С. 37–40.
3. Доклад о развитии человека 2005. Международное сотрудничество на перепутье: помощь, торговля и безопасность в мире неравенства / Пер с англ. – М.: Весь Мир, 2005. – 416 с.
4. *Каменев Р., Бно-Айриян М, Леиукович Д.* Спасительные меры // *Бизнес*. – 2007. – № 24 (751). – 11 июня. – С. 24–27.
5. *Лана В.* Проблема не столько в росте цен на продукты питания, сколько в их высоком удельном весе в расходах населения // *Бизнес*. – 2007. – № 44 (771). – 29 октября. – С. 136-137.
6. *Латинін М.А.* Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання: Моногр. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 320 с.
7. *Могильний О.М.* Регулювання аграрної сфери. – Ужгород: ІВА, 2005. – 400 с.
8. *Саблук П.Т., Карич Д.Я., Коваленко Ю.С.* Основи організації сільськогосподарського ринку. – К., 1997. – 188 с.

Надійшла до редколегії 11.09.2008 р.