

Тема 5.

Державна підтримка аграрного сектору економіки як механізм реалізації аграрної політики

Зміст

5.1 Визначення та походження поняття Аграрна політика	1
5.2. Державна підтримка в міжнародній торгівлі	4
5.3 . Методи кількісної оцінки державної підтримки	8

5.1 Визначення та походження поняття Аграрна політика

В економічній літературі поняття «державна підтримка» трактується далеко не однозначно. Це викликано тим, що як в економічних словниках, так і в Законі «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24.06.2004р. ця дефініція чітко не визначена. Як наслідок, найчастіше зустрічаються і узагальнюються такі поняття, як фінансова підтримка, бюджетна підтримка чи державна допомога.

У «Фінансово-економічному словнику» під фінансовою підтримкою розуміють підтримку суб'єктів господарювання, окремих адміністративно-територіальних одиниць, яка полягає у субсидуванні, пільговому кредитуванні, зниженні вартості отримуваних ними ресурсів.

Трактування державної підтримки лише з позиції фінансової чи бюджетної підтримки також на наш погляд є неповним, оскільки державна підтримка може включати заходи фінансового оздоровлення сільськогосподарських підприємств, реструктуризації їх боргів тощо. Захист внутрішнього ринку від зовнішньої експансії також можна вважати важливим чинником підтримки вітчизняних товаровиробників.

Проте державну підтримку не можна ототожнювати з державним регулюванням, оскільки останнє може бути направлене не тільки на стимулювання здійснення економічних процесів, а й на їх обмеження. В сільському господарстві прикладом обмеження виробництва є програми, що застосовуються в країнах ЄС та США. Таким чином, реалізуючи обмежувальну функцію з одного боку, держава в той же час може здійснювати стимулюючий вплив через систему державної підтримки.

У довідковій літературі також зустрічається ототожнення таких понять, як підтримка та допомога. Так, у «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» під «підтримкою» розуміють надання матеріальної, моральної та іншої допомоги, сприяння в чому-небудь. Проте «допомогу» не можна вважати синонімом «підтримки», оскільки якщо остання передбачає

вплив на формування еквівалентних відносин у сільському господарстві з метою забезпечення економічної рівноваги, то «допомога» може надаватися для ліквідації наслідків стихійних лих, різних форс-мажорних обставин, а також асоціюється із соціальною допомогою (матеріальна допомога тощо). Для підтвердження в «Економічному енциклопедичному словнику» державна допомога – допомога, яка виплачується з коштів державного бюджету або фонду державного соціального страхування.

Таким чином, на наш погляд, **державна підтримка є складовою системи державного регулювання сільського господарства і являє собою сукупність правових, фінансово-економічних та організаційних заходів держави щодо стимулюючого впливу на розвиток як сільськогосподарського виробництва, так і сільських територій в потрібному для суспільства напрямі.**

Державна підтримка – це спосіб захисту інтересів сільськогосподарських товаровиробників, який розглядається не тільки як тактичний прийом, й як стратегічний ресурс, направлений на вирішення пріоритетних, перспективних завдань розвитку сільського господарства, в тому числі зменшення рівня безробіття на селі, підвищення рівня оплати праці, створення нових робочих місць, розвиток соціальної та інженерної інфраструктури.

Державну підтримку залежно від її видів можна класифікувати за наступними ознаками: джерела фінансування, спосіб впливу, об'єкт впливу, рівні підтримки, термін реалізації та вимог СОТ (табл. 1.).

Серед основних напрямів державної підтримки можна виділити наступні: забезпечення доступності кредитних ресурсів для сільськогосподарських товаровиробників; розвиток системи страхування ризиків у сільському господарстві; розвиток племінного тваринництва і птахівництва; розвиток елітного насінництва; забезпечення виробництва продукції тваринництва; забезпечення закладання багаторічних насаджень і догляд за ними; забезпечення оновлення основних засобів сільськогосподарських товаровиробників; забезпечення заходів щодо підвищення родючості ґрунтів; забезпечення стійкого розвитку сільських територій; надання консультативної допомоги; інформаційне забезпечення при реалізації державної аграрної політики.

Найпоширенішим інструментом, що використовується для підтримки сільського господарства у світі є субсидії. Вперше визначення терміну «субсидія» було зроблене в Угоді про субсидії і компенсаційні заходи (СКЗ) Уругвайського раунду переговорів у 1994 р. Цією Угодою встановлені загальні правила надання субсидій для виробництва промислових товарів. За Угодою визначення субсидії базується на трьох основних елементах: **1) це має бути фінансове сприяння (внесок); 2) надається урядом або будь-яким**

державним органом на території члена СОТ; 3) має становити вигоду. Лише поєднання всіх трьох складових буде визначати субсидію.

Таблиця 1. - Класифікація основних видів державної підтримки сільського господарства

Класифікаційна ознака	Вид підтримки	Характер та зміст підтримки
За джерелами фінансування	Бюджетна	Надання послуг за рахунок бюджетних ресурсів та прирівняних до них пільг з оподаткування, а також розробка й реалізація програм розвитку галузі
	Позабюджетна (інформаційна)	Заходи, що не передбачають витрачання бюджетних коштів (сприяння розвитку дорадництва, інформаційне та консультативне забезпечення суб'єктів ринку)
	За рахунок коштів споживачів	Підтримка доходів сільськогосподарських товаровиробників за рахунок перевищення внутрішніх цін на продукцію в порівнянні з світовими цінами
За способом впливу	Пряма	Бюджетні виплати, податкові пільги
	Опосередкована	Заходи, що мають опосередкований вплив на розвиток сільського господарства
За об'єктами впливу	Ціни, ринки, доходи	Субсидії, дотації, система пільгового оподаткування, пільгове кредитування через компенсацію відсоткової ставки, товарні та фінансові інтервенції, страхування ризиків, захист економічних інтересів вітчизняних товаровиробників при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності агропродовольчої продукції тощо.
	Галузі, підгалузі, сектори та окремі виробництва	
	Сільськогосподарські товаровиробники (фізичні та юридичні особи) та споживачі продовольства	
	Експортери та імпортери агропродовольства	
	Регіони	
За рівнями підтримки	Наддержавна	В Україні не застосовується, проте поширена в країнах ЄС.
	Державна	Рішення прийняті на центральному рівні
	Регіональна або місцева	Рішення прийняті на рівні АРК Крим, областей чи адміністративних районів
За термінами реалізації	Довгострокова	Від 5 до 10 років
	Середньострокова	Від 2 до 5 років
	Короткострокова	До 1 року
За вимогами СОТ	Заходи «Зеленої скриньки»	Заходи, які не спрямовані на підтримку обсягів виробництва та цін
	Заходи «Жовтої скриньки»	Заходи які справляють викривляючий вплив на виробництва та торгівлю
	Заходи «Блакитної скриньки»	Заходи які спрямовані на обмеження перевиробництва

Згідно з Системою методології національних рахунків ОЕСР субсидії визначаються як «дотації, які державні та приватні підприємства отримують від уряду та які становлять додаткові надходження виробників товарів і послуг понад те, що вони отримують з продажу». Згадані дотації не є частиною

ринкової вартості продукції, хоча вони можуть компенсувати кошти виробництва.

Відповідно до «Економічного енциклопедичного словника», субсидія (лат. *subsidium* – допомога, підтримка) – це допомога держави у грошовій або натуральній формі місцевим бюджетам, юридичним і фізичним особам, іншим державам. Базовими нормативно-правовими актами, які сьогодні визначають принципи, процедури та обсяги підтримки вітчизняних сільськогосподарських товаровиробників, є Конституція України, Господарський кодекс України, Бюджетний кодекс України, закони про Державний бюджет України на відповідні роки, Закон України «Про державну підтримку сільського господарства» від 24 червня 2004 р., Закон України «Про захист економічної конкуренції» від 11 січня 2001 р., укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України.

У статті 16 Господарського кодексу зазначено, що держава може надавати дотації суб'єктам господарювання на підтримку виробництва життєво важливих продуктів харчування, на імпорتنі закупівлі окремих товарів, а також суб'єктам господарювання, що опинилися у критичній соціально-економічній або екологічній ситуації, з метою фінансування капітальних вкладень на рівні, необхідному для підтримання їх діяльності, а також в інших випадках, передбачених законом. Держава може здійснювати компенсації або доплати сільськогосподарським товаровиробникам за сільськогосподарську продукцію, що реалізується ними державі.

В Законі «Про державну підтримку сільського господарства» безпосередньо виписаний механізм надання бюджетної тваринницької дотації та режим кредитної субсидії за використання короткострокових та середньострокових кредитів, наданих банками в національній валюті.

5.2. Державна підтримка в міжнародній торгівлі

У міжнародній торгівлі субсидування розглядається як форма втручання держави в діяльність підприємств та ринку, яка використовується з метою підтримки окремих видів економічної діяльності. Внаслідок субсидування окремі галузі економіки чи види діяльності отримують більш сприятливі умови, ніж інші галузі. Це призводить до порушення ринкової конкуренції та виникнення таких негативних наслідків, як спотворення конкуренції; неефективного розміщення ресурсів та сповільнення структурної реформи; створення неправильних стимулів для суб'єктів економічної діяльності, які спонукають їх до невиробничої діяльності, пошуку ренти, лобіювання окремих інтересів, що в цілому приводить до поширення корупції й неефективного розподілу державних коштів. Разом із тим існує багато прикладів, коли надання субсидій є суспільно виправданим, оскільки воно сприяє зростанню національного добробуту.

Тому у прийнятті рішень щодо субсидування необхідно керуватися критерієм загального національного добробуту, а в оцінці ефективності програм субсидування – враховувати впливи на інші галузі, на загальну економічну ефективність, а також інші суспільні наслідки (наприклад, збільшення адміністративних видатків, вплив на довкілля тощо). Враховуючи аргументи “за” та “проти” державного субсидування економічної діяльності, метою ефективного субсидування є досягнення суспільно важливих цілей за умови мінімізації негативного впливу на конкуренцію.

Спеціальні норми щодо надання субсидій для аграрного сектору регулюються Угодою про сільське господарство. З метою створення справедливої і ринково-орієнтованої системи торгівлі сільськогосподарською продукцією, Угодою визначено три основні сфери, щодо яких члени беруть на себе зобов’язання, а саме:

- доступ до ринку, тобто правила застосування заходів на кордоні, з метою контролю за імпортом;
- внутрішня підтримка, тобто підтримка, яка надається урядами національним виробникам;
- експортні субсидії, тобто підтримка, яка надається урядами для стимулювання експорту.

Визначений в Угоді **внутрішній рівень підтримки** має на меті запобігати торговельним конфліктам та, особливо, скасовувати політики, які призводили до перевиробництва в минулому. Ціллю є врегулювати та зменшити внутрішній рівень підтримки, хоча в той же час залишаючи урядам межі для визначення внутрішньої сільськогосподарської політики всупереч та у відповідь різним спеціальним обставинам в окремих країнах.

Згаданий підхід полягає в тому, що від країн-членів СОТ вимагається прийняти зобов’язання щодо її скорочення тільки в тій частині, яка справляє спотворювальний вплив на торгівлю. Тому всі заходи стосовно внутрішньої підтримки сільського господарства умовно поділені на три групи, або розкладені по різнокольорових скриньках – «зеленій», «синій» і «жовтій». «Зелені» та «сині» – це дозволені субсидії, до яких не застосовуються вимоги щодо їх скорочення, тоді як «жовті» – це субсидії, які підпадають під зобов’язання про скорочення.

Можливість використання країнами-членами СОТ заходів, віднесених до «зеленої скриньки», регулює Стаття 6 «Зобов’язання щодо внутрішньої підтримки» та Додаток 2 Угоди про сільське господарство. Згідно з ними **до «зеленої скриньки» належать заходи, які не спрямовані на підтримку обсягів виробництва та ціни, отже, не порушують принципів справедливої конкуренції і повинні відповідати двом основним критеріям: підтримка має надаватися через урядові програми, а не за кошти споживачів, і наслідком підтримки не повинно бути надання цінової підтримки виробникам.**

Заходи «синьої/блакитної скриньки» спрямовані на обмеження перевиробництва тому в СОТ немає заперечень проти їх здійснення. Угодою про сільське господарство визначено, що до субсидій «синьої/блакитної скриньки» можуть бути віднесені прямі виплати за «програмами обмеження виробництва» сільськогосподарської продукції, якщо такі виплати прив'язані до конкретних площ і врожаїв, здійснюються на 85 відсотків або менше від базового рівня виробництва, виплати на худобу здійснюються на чітко визначену кількість голів.

Усі інші заходи, які не підпадають під визначення двох вищезазначених категорій, віднесені Угодою до «жовтої скриньки» і підлягають скороченню. Загальна схема зобов'язань щодо скорочення субсидій, які належать до заходів «жовтої скриньки», полягає в тому, що Угодою встановлюється верхня межа сукупного рівня внутрішньої підтримки, яку уряди можуть надавати національним виробникам. Така межа вимірюється показником “Сукупний вимір підтримки” (СВП), який розраховується на індивідуальній товарній основі як різниця між фіксованою зовнішньою довідковою та застосованою регульованою ціною, помноженою на обсяг виробництва продукції, що одержує підтримку. Щоб отримати значення СВП, усі внутрішні субсидії, не пов'язані з конкретним товаром, додаються до загальної суми субсидій, розрахованої на індивідуальній основі для кожного товару.

Внутрішня підтримка сільського господарства: класифікація СОТ			
Заходи «зеленої скриньки»	Заходи «синьої скриньки»	Заходи «жовтої скриньки»	Критерій de minimis
- загальні послуги, включаючи різноманітні дослідницькі програми, в т.ч. – з охорони довкілля, боротьби зі шкідниками і захворюваннями; навчання; консультаційні послуги; послуги з інспектування та маркетингу й просування товару на ринок; - створення державних резервів для забезпечення продовольчої безпеки;	- виплати, які базуються на фіксованих площах і врожаєх; - виплати, які здійснюються в розмірі не більше ніж 85% від базового рівня виробництва; - виплати на фіксоване поголів'я худоби	- виробничі субсидії на продукцію тваринництва і рослинництва; - субсидії на матеріально-виробничі ресурси: комбікорми, компенсація частини витрат на міндобрива та засоби захисту, енергоресурси. - цінова підтримка: компенсація різниці між закупівельною і ринковою ціною;	- підтримка, яка орієнтована на конкретний продукт, у розмірі до 5% (для країн, що розвиваються 10%) вартості сільськогосподарської продукції; - підтримка, яка не орієнтована на конкретний продукт, до 5% (для країн, що розвиваються 10%) вартості всієї сільськогосподарської

• внутрішня продовольча допомога; • не пов'язана з виробництвом підтримка доходів; • страхування доходів та гарантування безпеки доходів; • виплати на відшкодування збитків від стихійних лих; • сприяння структурній перебудові сільськогосподарського виробництва; • виплати за програмами охорони довкілля; • виплати за регіональними програмами надання допомоги; • інші прямі виплати виробникам		• 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 інші	продукції країни
--	--	--	------------------

Рис. 1. Внутрішня підтримка сільського господарства: класифікація СОТ

В Угоді передбачено, що країни-члени СОТ мають скоротити рівень СВП на узгоджений відсоток. Розвинені країни погодилися скоротити СВП на 20% від середнього рівня (якого було досягнуто в базовому періоді – 1986–1988 рр.) протягом 6-річного періоду (починаючи з 1 січня 1995 р.). Від країн, що розвиваються, вимагається зменшення СВП на 13% протягом 10-річного періоду.

Усі внутрішні заходи з підтримки сільськогосподарських виробників, які не належать до зазначених категорій, є предметом зобов'язань щодо зменшення підтримки. Так звані *de minimis* винятки не вимагають зменшувати внутрішню підтримку, пов'язану з конкретним товаром, якщо така підтримка не перевищує 5% від загальної вартості базового сільськогосподарського товару. Крім того, внутрішня підтримка, не пов'язана з конкретним товаром, не має бути зменшена, якщо вона не перевищує 5% від вартості загального сільськогосподарського виробництва. Для країн, що розвиваються, зазначена частка *de minimis* становить 10% (рис.1.12). Країнам, що розвиваються, з метою стимулювання розвитку їх сільського господарства та села, дозволяється

виключати з розрахунку СВП і, відповідно, із зобов'язань щодо зменшення внутрішньої підтримки:

- інвестиційні субсидії, які надаються на сільське господарство за програмами розвитку країн, що розвиваються;
- субсидії на сільськогосподарську сировину, які надаються виробникам і низьким рівнем доходів та бідною ресурсною базою;
- субсидії для сприяння диверсифікації виробництва з метою стимулювання відмови від вирощування заборонених наркотичних культур.

5.3 . Методи кількісної оцінки державної підтримки

Оцінка державної підтримки агробізнесу має кілька важливих цілей:

Ефективність використання ресурсів: Оцінка допомагає визначити, наскільки ефективно використовуються державні кошти. Це включає перевірку, чи дійсно фінансова допомога досягає своїх цілей, таких як підвищення продуктивності та стійкості в агробізнесі.

Поліпшення програм і політик: Через ретельну оцінку можна виявити слабкі місця в існуючих програмах та внести корективи для підвищення їхньої ефективності. Це також допомагає у формулюванні більш ефективних майбутніх ініціатив та політик.

Прозорість та відповідальність: Оцінка забезпечує прозорість в розподілі та використанні державних коштів, підвищуючи відповідальність державних органів перед громадськістю і зацікавленими сторонами.

Підвищення продуктивності: Визначення та аналіз впливу державної підтримки на продуктивність допомагає агробізнесу ставати більш конкурентоспроможними на місцевих та глобальних ринках.

Адаптація до ринкових та економічних змін: Оцінка допомагає відслідковувати, наскільки гнучкими є програми підтримки для адаптації до змінних ринкових умов або економічних викликів.

Таким чином, оцінка є ключовим елементом у забезпеченні сталого розвитку агробізнесу, оптимізації використання державних ресурсів та підтримці здорового агропромислового сектору.

Кількісні методи оцінки державної підтримки агробізнесу включають використання статистичних аналізів, фінансового контролю, аудиту та менеджмент-обліку, які демонструють значний позитивний вплив на ефективність агробізнесу. Серед них можна виділити:

1. *Економічні показники:*

- Зростання ВВП: Спостереження за тим, як змінюється валовий внутрішній продукт в аграрному секторі національної економіки, може служити показником ефективності підтримки.

- Зайнятість та дохід: Зменшення безробіття та збільшення доходів селян також можуть бути важливими економічними показниками.

- Обсяги виробництва: Моніторинг змін у виробничих обсягах сільськогосподарської продукції.

2. *Соціальні показники:*

- Доступ до освіти та здоров'я: Врахування того, які поліпшення відбулися в доступі до освіти та медичних послуг в сільських районах.

- Соціальний захист: Оцінка впливу підтримки на рівень соціального захисту сільського населення.

3. *Екологічні аспекти:*

- Сталість ресурсів: Вимірювання того, наскільки ефективно використовуються природні ресурси.

- Екологічна безпека: Оцінка впливу агропромислового комплексу на навколишнє середовище та ефективність заходів щодо екологічної безпеки.

4. *Технологічний розвиток:*

- Впровадження нових технологій: Оцінка ступеня, до якого агробізнес використовує сучасні технології для підвищення ефективності виробництва.

- Інноваційність: Вивчення нововведень та ступеня їх успішної імплементації в агросекторі.

5. *Моніторинг і оцінка програм:*

- Оцінка ефективності програм: Використання ключових показників для визначення, наскільки успішно реалізовані програми державної підтримки.

- Регулярний аудит: Проведення аудиту програм та заходів для забезпечення їхньої ефективності та відповідності поставленим завданням.