

УДК 338.24

Державна регулятивна аграрна політика в контексті світового досвіду

Довжик О.О.

кандидат економічних наук,
доцент кафедри бухгалтерського обліку
Сумського національного аграрного університету

Статтю присвячено особливостям регуляторної аграрної політики держави в контексті світового досвіду. Запропоновано напрями та заходи вдосконалення механізму державного регулювання цін і доходів сільгоспвиробників.

Ключові слова: регуляторна політика, ціновий паритет, підтримка аграрного сектору, державна підтримка, сукупна підтримка сільського господарства.

Довжик Е.А. ГОСУДАРСТВЕННАЯ РЕГУЛЯТИВНАЯ АГРАРНАЯ ПОЛИТИКА В КОНТЕКСТЕ МИРОВОГО ОПЫТА

Статья посвящена особенностям регуляторной аграрной политики государства в контексте мирового опыта, что проявляется в различных формах и способах, которые, по сути, применяются как регулирование аграрного рынка и поддержка сельскохозяйственных предприятий. Предложены направления и мероприятия по совершенствованию механизма государственного регулирования цен и доходов сельскохозяйственных производителей.

Ключевые слова: регуляторная политика, ценовой паритет, поддержка аграрного сектора, государственная поддержка, совокупная поддержка сельского хозяйства.

Dovzhyk O.O. STATE REGULATORY AGRICULTURAL POLICY IN THE CONTEXT OF GLOBAL EXPERIENCE

The article is devoted to the regulatory specifics of the agrarian policy in the context of world experiences, which manifests itself in various forms and ways, which are used essentially as the regulation of the agricultural market and support of agricultural enterprises. The directions and measures to improve the mechanism of regulation of the state of prices and incomes of the agricultural producers.

Keywords: regulatory policy, support of the agrarian sector, government support, cumulative support of the agriculture.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Кожний механізм регулювання процесів відтворення повинен мати конкретну функціональну направленість, адресність і виражати змістовність здійснення економічної політики відповідно до держави, галузі, суб'єктів господарювання. Тобто необхідно, щоб механізми регулювання діяли в єдиній системі та забезпечували кінцеві результати процесу.

Визначальним серед усіх механізмів регулювання є економічний механізм, який виражає економічну політику держави, яку слід розробляти на довгострокову перспективу. Такий механізм повинен сприяти державному регулюванню економіки не тільки в державному секторі господарювання, але й у приватному через систему непрямих заходів. Для вдосконалення аграрного виробництва це має принципове значення, оскільки необхідно прискорити стимулювання інвестицій у галузь, забезпечити тут повну зайнятість трудових ресурсів, стимулювати експорт, впли-

вати на рівень цін та їх паритет, підтримувати стабільні доходи товаровиробників, добитися перерозподілу бюджетних коштів на користь агропромислового комплексу з урахуванням його реальної ролі в народногосподарському комплексі країни. Все це й зумовлює актуальність даного питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми державної підтримки сільського господарства досліджувалися в працях багатьох праць вітчизняних учених. У наукових виданнях відмічається значна кількість публікацій із даної проблематики П. Березівського, П. Гайдуцького, С. Дем'яненка, А. Діброви, В. Зіновчука, Т. Зінчук, С. Кваші, В. Липчука, Ю. Луценка, І. Михасюка, Є. Фірсова, Г. Черевко В. Юрчишина та ін. Враховуючи зміни, що відбуваються на аграрному ринку, державна політика щодо регулювання та підтримки сільськогосподарських товаровиробників залишається актуальною, а отже, потребує постійних досліджень та вдосконалень.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті – визначити особливості регуляторної політики держави в підтримці аграрного сектора економіки, дослідити світовий досвід та запропонувати напрями та заходи вдосконалення механізму державного регулювання цін і доходів сільгоспвиробників.

Виклад основного матеріалу дослідження. Функціонування економічного механізму та його вплив на народне господарство, галузь, регіони складається з двох основних напрямів – економічної підтримки та економічного регулювання. Пріоритетність цих напрямів визначається економічною політикою держави. Як показує світовий досвід, чим сильніша економіка держави, тим значиміша регулююча роль економічного механізму. Такої ж думки дотримується і П.Г. Гайдуцький. Він підкреслює: «Епіцентром спільної аграрної політики ЄС (САПЕС) є особлива система державної підтримки і регулювання сільського господарства, яка визначає характер розвитку галузі. Запровадження такої системи в Україні – необхідна умова забезпечення конкурентоспроможності вітчизняного аграрного сектору на європейському ринку» [1, с. 4]. На це також звертає увагу М.Я. Дем'яненко: «Підтримка аграрного сектору економіки України як важливий механізм реалізації державної аграрної політики повинна базуватися на створенні економічних, правових, організаційних, соціальних та інших умов, які б сприяли досягненню фінансової стабільності сільськогосподарських підприємств, підвищенню продовольчої безпеки країни, створенню належних умов праці та проживання на селі, забезпечували б галузь необхідними матеріальними й фінансовими ресурсами для розширеного відтворення виробництва» [2, с. 5].

Є.О. Фірсов вважає, що провідні країни світу накопичили цінний досвід удосконалення сільськогосподарської політики і досягають великих успіхів в аграрній сфері. Нашій країні необхідно використовувати цей досвід з урахуванням вітчизняних можливостей. Важливе значення має державне регулювання доходів сільськогосподарських підприємств, включаючи використання урядових субвенцій. Доходи основних товаровиробників повинні сприяти досягненню розширеного відтворення. Державна фінансова допомога повинна орієнтуватися переважно на великі підприємства, які ефективніше використовують субсидії [3, с. 206]. Вчений підкреслює, що в розвинутих країнах державна фінансова підтримка не розглядається як благодійність – вона обумовлена

економічними процесами, які викликані цілою низкою об'єктивних причин і факторів, насамперед специфічними особливостями сільського господарства. Значний вплив справляє низька еластичність платоспроможного попиту на продовольчі товари, яка стримує ріст попиту населення на ці товари за підвищення доходів сімей, що, звичайно, затримує ріст цін порівняно з більш еластичними товарами. До таких факторів можна віднести використання монопольних цін промисловими підприємствами I і III сфер АПК.

Державна фінансова підтримка сільськогосподарських підприємств у розвинутих країнах із метою стабілізації і підвищення їх доходів компенсує втрати, які виникають по вказаним нижче причинам, і створює необхідні економічні умови для розширеного відтворення. З цього приводу вона розглядається як сучасний спосіб відновлення еквівалентного обміну між сільським господарством та іншими галузями економіки [4, с. 27–28].

Г.В. Черевко також вважає, що ринкова економіка, як свідчить світовий досвід, не може існувати без певного державного її регулювання, оскільки в іншому випадку ринкова економіка з «блага» для людей перетворюється на «зло» через те, що сам по собі ринковий механізм позбавлений елементу соціальної справедливості. Навіть найбільш «ринкова» економіка США є наскрізь регульованою, аж до встановлення державою певного рівня цін на окремі види популярних продуктів харчування [5, с. 372].

Тому на сучасному етапі, на нашу думку, першочергова увага в економічній політиці повинна приділятися фінансовій підтримці державою сільського господарства, стабілізації доходів товаровиробників. Саме такий характер сільськогосподарської підтримки стосовно галузі здійснюється в США й інших розвинутих країнах протягом десятиліть. Фермерська політика спрямована на те, щоб підвищити і стабілізувати ціни на продукцію фермерів та їхні доходи [6, с. 632–633].

Заслугує самого ретельного вивчення і узагальнення досвід державної підтримки в країнах із високо розвинутим сільськогосподарським виробництвом.

Більш як 70 років фермерство США розвивається в умовах державного регулювання. Поряд із технічною, технологічною й організаційною перебудовою воно стало не тільки важливою умовою успішного функціонування США, але й причиною багатьох серйозних змін в його структурі та фінансово-економічному

стані. Встановлені державою правила періодично змінюються (раз у чотири-п'ять років, іноді сім років) на підставі прийняття нових законів, регламентуючих діяльність сільсько-господарського сектору економіки. Ці закони чітко визначають цілі й основні напрями розвитку сільського господарства США, чисельні програми і механізми їх виконання. Важливою характеристикою цих законодавчих актів є наявність у них фінансових зобов'язань держави [7, с. 30].

Форми державного регулювання в США різноманітні, охоплюють усі сторони життя фермерів і американського агропромислового комплексу. Серед них головні: внутрішньодержавні сільськогосподарські програми, які призначені для підвищення або стабілізації цін і доходів ферми; програми охорони природи і навколишнього середовища, які покликані зберегти природні ресурси і навколишнє середовище; зовнішня торговельна політика, яка необхідна для створення найбільш сприятливих умов торгівлі американською продукцією; програми маркетингу і розширення попиту з метою підвищення конкурентоспроможності фермерів на зовнішньому і внутрішньому ринках; програми продовольчої допомоги, правильного харчування і забезпечення безпеки споживачів; кредитні програми і програми страхування сільськогосподарських товаровиробників; науково-дослідні і освітні програми; програми соціального розвитку сільської місцевості [8, с. 30–31].

Заслуговує самого ретельного вивчення регулятивна аграрна політика країн ЄС. Ця політика має два завдання: державне регулювання виробництва і ринка; проведення структурних реформ по укрупненню господарств зі стимулюванням інтенсифікації виробництва. При цьому завжди перше завдання відіграє більшу роль, оскільки воно дає змогу виконувати основну макроекономічну мету – створити стабільне економічне (перш за все цінове) середовище для функціонування сільського господарства.

Одночасно було здійснено розподіл завдань аграрної політики – наднаціональну (ЄС) і національну (на рівні національних держав). Цінова і зовнішньоторговельна політика, а також переважно структурні перетворення були виділені в розпорядження наднаціональних органів ЄС, а національна політика переважно концентрується на створенні інфраструктури, стимулюванні виробництва, охороні навколишнього середовища, а також значною мірою – на соціальних завданнях села.

Тобто головні компоненти аграрної політики – цінова і зовнішньоторговельна – повністю втратили національний характер і перейшли до ЄС.

Основна ідея регулювання сільськогосподарського виробництва і ринка продовольства – це встановлення коридору цін, причому цін на достатньо високому для сільського господарства рівні і водночас прийнятних для споживачів. Такий ціновий коридор дозволяє певне коливання цін, але не дає цьому коливанню вийти за встановлені параметри і не прийняти руйнівний характер. Таким чином, реалізується основна ідея регулювання ринку з чітким розумінням того, що ринок сільськогосподарських і продовольчих товарів не може бути саморегульованим. Водночас для підтримки функціонування сільського господарства необхідні дуже суттєві субсидії, насамперед через підтримку цін. Створення такого коридору потребує введення системи підтримуваних ЄС цін. Реально такий коридор устанавлюється шляхом уведення інтервенційної ціни, яка, по суті, була мінімальною і по якій у разі надлишку пропозиції товарів за рахунок бюджету ЄС державні органи здійснювали закупівлю сільськогосподарської продукції. Це мінімальний рівень цін, який гарантується сільськогосподарським товаровиробникам ЄС. З іншого боку, верхній рівень цін визначається граничною ціною, за якою можуть імпортуватися товари в країни ЄС. Ця міжнародна організація встановлює також цільову ціну, тобто ціну, яка бажана на теперішній період.

Механізм цього цінового регулювання існує переважно за рахунок товарної інтервенції на ринку. При падінні цін нижче інтервенційних іде скуповування і складування продовольства, а при падінні світових цін нижче цін ЄС (що є звичайною ситуацією) стягуються компенсаційні платежі, крім звичайного мита. Підтримка продовольчого балансу на внутрішньому ринку ЄС в умовах зростаючого перевиробництва досягається за рахунок компенсаційних субсидій по експорту дорожчих товарів ЄС на світовому ринку. Таким чином, ринок функціонує в певному замкнутому просторі, відносно автономно від світових діючих цін і з відносно стабільною їх внутрішньою системою.

Створення такої системи було дуже логічним, так як вона давала можливість сільськогосподарським товаровиробникам ЄС функціонувати відносно ізольовано від коливань цін світового ринку, підтримувати той рівень цін, який гарантував би експорт сільськогосподарської продукції. Існування єдиної системи

цін усередині ЄС створило також умови для більш високого рівня внутрішньої спеціалізації і поглиблення розподілу праці усередині країн Західної Європи.

Історія становлення і розвитку єдиної аграрної політики ЄС може бути повчальною для всякої країни з ринковою економікою, включаючи й Україну. Звичайно, далеко не все в цій політиці було й є ідеально. Вона дуже витратна. Однак єдина аграрна політика ЄС і в плані внутрішньої стратегії і механізму, і в плані зовнішньої торгівлі, програмного підходу до здійснення завдань політики багато в чому може бути повчальним прикладом і, можливо, моделлю для сільського господарства України. Переваги моделі ЄС:

- вона сформована на розумінні необхідності проведення протекціоністської політики з урахуванням природних і економічних можливостей кожної країни;

- ця політика побудована на поєднанні державного регулювання і ринку, при цьому державне регулювання носить широкий і розгалужений характер із розумінням тих фактів, що сільське господарство і продовольчий ринок не є саморегульованими системами;

- аграрна політика ЄС будується на розумінні того, що сільське господарство є дотаційною галуззю, в умовах відкритого і незахищеного ринку, без державної підтримки воно не в змозі здійснювати відтворювальний процес.

Аграрна політика повинна виходити за межі суто сільськогосподарської, включати соціальну, економічну і культурну політику, яка орієнтована на комплексний соціальний розвиток села.

Недоліком єдиної аграрної політики ЄС є її дорожнеча. Однак ніяка скільки-небудь серйозна політика не може проводитися без значних витрат. Прикладом такого підходу слугують США та Японія. Будь-яка ринкова аграрна політика потребує великих бюджетних асигнувань. Було б самообманом думати про те, що тільки в умовах планової економіки були б потрібні такі витрати, а ринкова економіка сама подолає всі проблеми. Це суперечить усьому світовому досвіду.

Подальше формування механізму державного регулювання цін і доходів сільгоспвиробників в Україні має відбуватися з урахуванням існуючих причин походження нееквівалентності обміну продукції та ресурсів сільського господарства, суперечностей між станом сільського господарства, продовольчої безпеки та ресурсним потенціалом сільськогосподар-

ського виробництва країни, а також стратегічними орієнтирами розвитку галузі, завданнями аграрної політики та станом механізму державного регулювання. Проведений нами аналіз дає підстави запропонувати такі напрями та заходи вдосконалення механізму державного регулювання цін і доходів сільгоспвиробників.

1. Забезпечення системного підходу, що передбачає формування та утвердження цілісності взаємопов'язаних елементів, узгодженої єдності складових його механізму, розвинення інституціонального забезпечення та запровадження сукупності систематичних заходів державного впливу, що виступає основою створення вищої якості як державного регулювання, так і в цілому механізму функціонування аграрного сектору, і, таким чином, дає можливість реалізувати позитивний синергетичний ефект державного регулювання.

2. Оптимізація обсягів державної підтримки з урахуванням утрат сільського господарства від диспаритету цін, бюджетних можливостей країни, потреб у цілеспрямованому впливі держави на умови розвитку аграрного сектору, його техніко-технологічне оновлення, структурну перебудову, підвищення якості продукції.

3. Забезпечення прозорих недискримінаційних схем надання підтримки, гарантування рівних умов підтримки для всіх виробників незалежно від форм власності і господарювання. Упорядкуванню та прозорості надання підтримки, її надходженню безпосередньо товаровиробникам сприятимуть прямі платежі підтримки доходів, які мають стати формою компенсації товаровиробникам утрат від нееквівалентності обміну. Поряд із цим, відповідно до пріоритетів аграрної політики, мають бути опрацьовані і державні цільові програми з чітким визначенням цілей і завдань, заходів, обсягів, термінів реалізації, очікуваних результатів.

4. Посилення сприяння техніко-технологічному оновленню, формуванню інноваційної моделі розвитку сільського господарства. Основою реформування механізму державного регулювання за цим напрямом виступають: опрацювання та реалізація державних цільових інноваційно-інвестиційних програм із модернізації виробництва та забезпечення випуску конкурентоспроможної продукції; збільшення бюджетного фінансування наукового, освітнього та інформаційно-консультативного забезпечення галузі; формування

сприятливих умов для реалізації інвестицій і через специфікацію та захист прав інвесторів, і через підвищення прибутковості сільськогосподарського виробництва; активізація податкових, бюджетних, грошово-кредитних важелів інвестування.

5. Формування сукупності стимулів та механізмів контролю забезпечення якості продукції та екологічно збалансованого ведення виробництва. Основними заходами за цим напрямом реформування мають стати: опрацювання та запровадження державних цільових програм щодо створення систем управління якістю та екологічно збалансованого ведення сільськогосподарського виробництва; надання дотацій виробникам продукції заданої якості; забезпечення компенсації сільськогосподарським виробникам вартості природоохоронних заходів, проведених відповідно до державних програм; забезпечення зв'язку між державною підтримкою та дотриманням виробниками стандартів якості; створення на рівні районних управлінь агропромислового розвитку відділів якості сільгосппродукції та відділів екологічної безпеки сільгоспвиробництва, активізація діяльності дорадчих служб у сфері організації систем управління якістю та екологічно збалансованого ведення виробництва.

6. Створення багаторівневої системи аграрного ризик-менеджменту. Складовими елементами створення такої системи мали б стати: запровадження нових страхових продуктів, у тому числі зі страхування доходів, та забезпечення надання за ними державних страхових субсидій; запровадження рахунків стабілізації доходів сільськогосподарських виробників, заснованих на внесках суб'єктів господарювання та держави; розбудова організаційного забезпечення управління ризиками в сільському господарстві; розвинення освітньо-наукового забезпечення управління ризиками.

7. Сприяння утвердженню ринкових механізмів ціноутворення, що ґрунтуються на прозорих організаційних формах продажу продукції; вдосконалення механізмів непрямого впливу держави на цінову ситуацію на ринках сільськогосподарської продукції для гарантування складових продовольчої безпеки. Серед заходів за цим напрямом – проведення товарних та фінансових інтервенцій на ринках соціально значимих видів сільгосппродукції, заставних закупівель; удосконалення методики визначення рівня мінімальних, максимальних та заставних цін; надання держав-

ної підтримки через бюджетний та кредитний механізми розвитку інфраструктури зберігання сільськогосподарської продукції; забезпечення ефективного порядку формування та поновлення державних резервів сільськогосподарської продукції шляхом здійснення державою прозорих трансакцій за ринковими цінами; активізація діяльності держави у сфері маркетингу сільськогосподарської продукції, у тому числі посилення ролі держави у просуванні сільськогосподарської продукції на зовнішні ринки; вдосконалення інституціонального забезпечення регулюючого впливу держави на ринки сільськогосподарської продукції; надійне бюджетне фінансування діяльності державних операторів.

8. Оптимальне поєднання загальнодержавного та регіонального рівнів держави у впливі на умови функціонування і розвитку аграрного виробництва. При зосередженні реалізації державних програм із прямої підтримки доходів виробників, субсидування їх ресурсного забезпечення та регулювання цін на загальнодержавному рівні, посилення ролі регіонального рівня (та, відповідно, його фінансового забезпечення) у розвитку інфраструктури та соціальної сфери села, сприянні диверсифікації сільськогосподарського виробництва та коригуванні структури виробництва регіонального аграрного підкомплексу, управлінні та контролі якості продукції й екологічної безпеки виробництва.

9. Вирішення суперечності між необхідністю державної підтримки аграрного сектору України на сучасному етапі його розвитку та ринково орієнтованою політикою СОТ.

Висновки з цього дослідження. Запропоновані нами напрями вдосконалення державного регулювання цін і доходів сільськогосподарських товаровиробників є основою приведення його змістовного наповнення відповідно до нового етапу розвитку сільського господарства країни, забезпечення переходу в державному регулюванні до оптимізаційно-інтеграційного етапу, перетворення аграрної політики на чинник сталого розвитку аграрного сектору, підвищення конкурентоспроможності сільського господарства, гарантування складових продовольчої безпеки. Отже, подальші наукові дослідження щодо цієї проблеми повинні стосуватися розробки конкретних механізмів упровадження напрямів удосконалення державного регулювання цін і доходів сільськогосподарських товаровиробників.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гайдуцький П.І. Україні потрібна нова аграрна політика / П.І. Гайдуцький // Економіка АПК. – 2005. – № 10. – С. 3–7.
2. Дем'яненко М.Я. Фінансові проблеми формування і розвитку аграрного ринку / М.Я. Дем'яненко // Фінансові проблеми формування і розвитку аграрного ринку : матеріали Дев'ятих річних зборів Всеукраїнського конгресу вчених економістів-аграрників (Київ, 26–27 квітня 2007 р.) ; редкол.: П.Т. Саблук [та ін.]. – К. : ННЦ ІАЕ, 2007. – С. 5–21.
3. Фірсов Є.О. Про державне регулювання доходів сільськогосподарських підприємств / Є.О. Фірсов // Фінансові проблеми формування і розвитку аграрного ринку : матеріали Дев'ятих річних зборів Всеукраїнського конгресу вчених економістів-аграрників (Київ, 26–27 квітня 2007 р.) ; редкол.: П.Т. Саблук [та ін.]. – К. : ННЦ ІАЕ, 2007. – С. 198–207.
4. Фирсов Е.А. Об экономических основах аграрной политики / Е.А. Фирсов // Економіка АПК. – 2008. – № 3. – С. 24–38.
5. Черевко Г.В. Державна підтримка формування пропозиції на аграрному ринку: досвід США / Г.В. Черевко // Фінансові проблеми формування і розвитку аграрного ринку : матеріали Дев'ятих річних зборів Всеукраїнського конгресу вчених економістів-аграрників (Київ, 26–27 квітня 2007 р.) ; редкол.: П.Т. Саблук [та ін.]. – К. : ННЦ ІАЕ, 2007. – С. 371–378.
6. Рішення Четвертих річних зборів Всеукраїнського конгресу вчених економістів-аграрників 25–26 червня 2002 р. // Основні напрями високоефективного розвитку пореформеного агропромислового виробництва в Україні на інноваційній основі. – К. : ІАЕ УААН, 2002. – С. 717–720.
7. Власність у сільському господарстві / За ред. В.В. Юрчишина, П.Т. Саблука. – К. : Урожай, 1993. – 348 с.
8. Черняков Б.А. Сельское хозяйство США / Б.А. Черняков // Аграрный сектор США в начале XXI века. Т. 1 ; под ред. Б.А. Чернякова. – М., 2008. – С. 8–35.