



ЯКА МОДЕЛЬ СУБСИДІЮВАННЯ АГРАРНОГО СЕКТОРА ПОТРІБНА УКРАЇНІ

Підготували: Андрій Тарасенко, стажер
Дмитро Яблонівський, заступник виконавчого директора

Дата: 30 жовтня 2018 р.

Зміст

1	Головне	3
2	Вступ.....	4
3	Аналіз теоретичних та емпіричних досліджень	5
4	Українська практика використання сільськогосподарських субсидій	9
4.1	Субсидії, національне виробництво та міжнародна торгівля	11
4.2	Субсидії та продуктивність	13
4.3	Розподіл тваринницьких дотацій «по-українськи»	14
5	Міжнародний досвід сільськогосподарської підтримки.....	16
5.1	Відмова від субсидій: як Нова Зеландія підтримує сільськогосподарських виробників?	18
5.2	Страховання ризиків як основна форма державної підтримки в США	20
5.3	Здешевлення кредитів та досліджень як державна підтримка в Нідерландах та Канаді	21
6	Оптимальна модель сільськогосподарської підтримки для України.....	22
7	Висновки та рекомендації.....	24

Центр економічної стратегії – незалежний центр досліджень державної політики. Завдання ЦЕС – підтримка реформ в Україні з метою досягнення стійкого економічного зростання країни. Центр робить внесок у розробку стратегії економічного зростання України, здійснює незалежний аналіз найбільш важливих аспектів державної політики, а також працює над посиленням громадської підтримки реформ.

Наші принципи:

- Економічна свобода (лібералізація, дерегуляція, приватизація)
- Вільна та чесна конкуренція
- Менша роль держави за підвищення її ефективності
- Інформаційна прозорість та свобода слова
- Верховенство права та захист приватної власності
- Здорові та стабільні державні фінанси
- Економіка, що створена на засадах знань

Заснований у травні 2015 року.

Для більш детальної інформації про ЦЕС просимо звертатися до Валерії Селезенєвої, директора з комунікацій (тел.: (044) 492-7970, office@ces.org.ua). Також запрошуємо відвідати наш сайт www.ces.org.ua та слідкувати за нами у соціальних медіа facebook.com/cesukraine чи twitter.com/ces_ukraine.



1 Головне

З 2017 року Україна скасувала пільги агропідприємств з податку на додану вартість, замінивши їх прямими ресурсними субсидіями. З одного боку, таку модель активно застосовують країни Євросоюзу, до якого Україна намагається наблизитись економічно та політично. З другого боку, в самому Євросоюзі таку підтримку вже давно вважають неефективною та застарілою. ЄС і досі використовує її лише тому, що викликане субсидіями спотворення конкурентного тиску робить їх скасування дуже болісним.

В 2017 році найбільшою статтею витрат на агросектор була бюджетна тваринницька дотація. За Законом України «Про державну підтримку сільського господарства в Україні» її основна мета – підтримка рівня платоспроможного попиту споживачів та захист підприємств тваринництва від банкрутства. З економічного погляду це означає збільшення внутрішньої пропозиції споживчих товарів та підвищення продуктивності, що забезпечує реальний захист від банкрутства. Але проведений нами аналіз показав, що в Україні це не спрацювало, адже пряма підтримка:

1. Мала негативний вплив на розвиток господарств, не надаючи реального захисту від банкрутства та заважаючи їм розвиватись;
2. Зменшувала внутрішні запаси сільськогосподарської продукції через зменшення обсягів виробництва та збільшення експорту;
3. Збільшувала частку сировинного експорту;
4. Заважала інклюзивному зростанню галузі через пошук ренти та надання лівової частки підтримки чотирьом найбільшим виробникам.

Огляд міжнародного досвіду показав, що країни з найсильнішим агросектором вже не використовують пряме субсидювання. Вони або взагалі не підтримують агросектор (Нова Зеландія), або надають допомогу у формі страхових платежів (США, Австралія) чи здешевлення кредитів (Канада), або підтримують науково-дослідну діяльність (Нідерланди). Перший тип політики спочатку був дуже болісним, але за 30 років призвів до чотирикратного збільшення виробництва і зробив Нову Зеландію одним з головних експортерів сільськогосподарської продукції. Другий тип підтримки призводить до проблеми [морального ризику](#) та має негативний вплив на конкуренцію. Третьюму і четвертому типам підтримки для повної реалізації потенціалу необхідно, як свідчить міжнародний досвід, понад 50 років.

Ми вважаємо, що єдина модель, яка сприятиме стійкому економічному зростанню в агросекторі – це скасування прямих субсидій з переорієнтацією підтримки на науково-дослідні розробки. І чим довше Україна буде зволікати зі скасуванням прямої підтримки, тим більшими будуть збитки для агросектора.

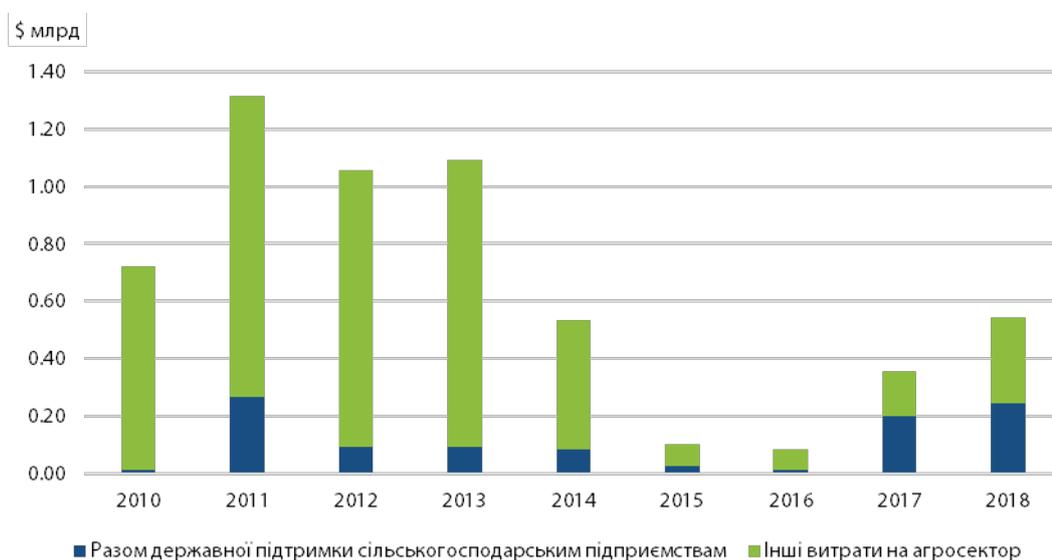


2 Вступ

6,3 мільярди гривень. Саме таку суму заклали в державному бюджеті України на 2018 рік на державну підтримку агросектора. В основному держава підтримала тваринництво, лише незначна частка призначена садівникам, виноградарям, фермерам та сільськогосподарським товаровиробникам¹.

Чому Україна така щедра до тваринників? У січні 2018 року прем'єр-міністр України Володимир Гройсман говорив про нову програму підтримки: «Цього року ми будемо мати інструменти для якісного прориву в агросфері. Причому рішення вже ухвалені...Це дасть можливість швидко нарощувати поголів'я, обсяги виробництва»². Під час перебування на одній з ферм в Київській області прем'єр-міністр говорив, що частка агросектора у ВВП може вирости з 18 % до 25 % у разі використання прямої підтримки³. На жаль, окрім таких гучних та далеких від економічної реальності висловів ми не змогли знайти якісного обґрунтування політики прямої підтримки.

Рисунок 1. Обсяг державної підтримки агросектору в складі витрат на Міністерство аграрної політики та продовольства України у 2010-2018 рр.



Джерело: ligazakon.ua

Що насправді мотивує владу надавати державну підтримку тваринникам? Можливо, є якісь економічно обґрунтовані причини, про які всі знають, але ніхто не говорить? В цій аналітичній записці ми намагалися проаналізувати доцільність сільськогосподарської підтримки для окремих стейкхолдерів та визначити, потрібна вона насправді, чи ні. Окремим завданням був пошук іноземного досвіду аграрної підтримки для визначення тієї моделі сільськогосподарської підтримки, яка реально сприятиме економічному зростанню в країні.

1 http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T172246.html

2 http://old.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=250551487&cat_id=244274130

3 <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/mozhemo-dovesti-dolyu-agrovirobnictva-do-25-vvp-volodimir-grojsman>



3 Аналіз теоретичних та емпіричних досліджень

Вплив будь-якої державної підтримки не є однозначним, і сільське господарство – не виняток. Таблиця 1 показує основні позитивні та негативні наслідки використання субсидій для ключових стейкхолдерів, серед яких фірми – отримувачі допомоги, споживачі, постачальники ресурсів, національна економіка загалом та держава.

Таблиця 1. Позитивні та негативні наслідки субсидіювання для основних стейкхолдерів

Стейкхолдери	Позитивні наслідки	Негативні наслідки
Субсидійовані фірми	Збільшення технічної ефективності та дослідницьких витрат, якщо субсидії вкладають в дослідження та розробки Зниження цін, уможливлене масштабнішим виробництвом, сприяє привабливості товарів на міжнародних ринках і збільшує можливості експортувати	Зниження продуктивності через спотворення конкуренції Зростання виробництва створює додатковий попит на виробничі фактори і їхнє подорожчання, що збільшує змінні витрати
Споживачі	Збільшення обсягу виробництва призводить до зниження споживчих цін	Пошук додаткових ресурсів для виплати субсидій може призвести до збільшення податків
Постачальники ресурсів (включаючи землевласників, робітників, фінансові інституції)	Збільшення обсягу виробництва підвищує попит на землю і ціни на неї в умовах розвинутого ринку землі Збільшення потреб у сезонних працівниках збільшує заробітні плати та зменшує рівень безробіття в галузі	
Економіка в цілому	Зменшення впливу сезонних та погодних коливань на ціни, що підвищує цінову стабільність Субсидіювання менш розвинених галузей економіки призводить до більш рівномірного розвитку економіки Збільшення виробництва та експорту призводить до збільшення сальдо поточного рахунку, укріплення національної валюти та зменшення безробіття	Отримання додаткових фінансових ресурсів окремими галузями чи підприємствами означає втручання у ринковий механізм розподілу виробничих ресурсів, руйнуючи його ефективність та спотворюючи ціни на ньому Субсидії, як складова частина державних витрат, витісняють інвестиції, що заважає реальному економічному зростанню Необхідність у збалансуванні бюджету потребує збільшення податків, що стримує попит на споживчі товари і призводить до незворотних втрат для економіки Збільшення обсягів виробництва на підприємствах призводить до зростання викидів, що негативно впливає на довкілля
Держава	Більші можливості контролю за економікою для досягнення власних інтересів, наприклад, зростання сільськогосподарського виробництва	Зростання державних витрат, що потребує збільшення державного боргу або підсилення податкового навантаження на фірми та мешканців країни

Джерело: досліджені теоретичні та емпіричні праці

Скрізь у світі сільське господарство залишається одним з найбільш субсидійованих видів економічної діяльності. Адже субсидії дозволяють не тільки забезпечити населення достатнім обсягом харчових продуктів, але й вирішити низку економічних проблем. Бош та Янсен виділяють серед них запобігання ціновій нестабільності, усунення внутрішніх спотворень та фіаско ринку, а також підтримку розвитку слабо розвинених індустрій (infant industry argument)⁴.

⁴ Bosch, R. A., & Jansen, F. P. (1985). The economics of agricultural subsidies.



Ці погляди повністю відображають позицію Світової організації торгівлі (СОТ). Її експерти вважають, що мета субсидій – досягти одразу три цілі. По-перше, вони покращують фінансову стійкість субсидійованих підприємств. По-друге, задовольняють споживачів, зменшуючи ціну на ринку (отримання більшої виручки завдяки субсидії стимулює підприємства збільшувати пропозицію, що призводить до зменшення ціни). По-третє, субсидії – один з найкращих стимулів для підприємств в галузях з «фіаско ринку»⁵ (наприклад, для природної монополії або якщо мала кількість підприємств стимулює картельну змову).

На жаль, намагаючись використати підтримку для досягнення зазначених цілей, держава не завжди зважає на всі ризики такої підтримки для економіки та інших стейкхолдерів. «Фіаско держави» – класична ситуація, коли замість допомоги економіці, держава робить тільки гірше через неспроможність політичного механізму. У випадку з субсидіями, це:

- Спотворення зовнішньої торгівлі: субсидії, прив'язані до цін, обсягу виробництва та певного типу продукції, збільшують обсяг випуску на агроринках, зменшують ціни на внутрішньому ринку та призводять до зниження обсягів імпорту⁶;
- Спотворення факторних ринків: зростання завдяки субсидіям випуску фірм-отримувачів збільшує попит на фактори виробництва⁷, що підвищує зайнятість⁸ та в разі субсидій на використання ресурсів підвищує ціни їх залучення⁹ (таким чином, позитивний ефект на пропозицію може нівелюватись зростанням змінних витрат);
- Збитки для економіки: фінансування субсидій потребує більших податкових надходжень, що сприяє зменшенню попиту на продукцію та призводить до безповоротних втрат¹⁰ для економіки;
- Негативні зовнішні наслідки: зі збільшенням субсидійованого виробництва зростає обсяг викидів, що призводить до додаткового навантаження на довкілля¹¹;
- Спотворення конкурентної поведінки: через те, що субсидії створюють додаткові грошові переваги для фірм, їхні отримувачі вже не намагаються модернізуватись та зростати, щоб отримати конкурентні переваги. Натомість, вони прагнуть від держави якнайбільше¹²;
- Пошук ренти: готовність держави до субсидіювання створює додаткові стимули до участі в пошуку ренти (лобіювання законопроектів, які максимізують виручку підприємств від отримання суспільних благ)¹³. Наприклад, якщо в галузі є великий виробник, він буде лобіювати розподіл субсидій пропорційно випуску, в результаті чого значна частка державної підтримки опиниться в нього.

⁵ https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/wtr06-2c_e.pdf

⁶ http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/2795087-1192112387976/WDR08_08_ch04.pdf

⁷ Eliasson, G., Karlson, N., & International Schumpeter Society. (2001). *The limits of government: On policy competence & economic growth*.

⁸ Blomquist, J., & Nordin, M. (2017). Do the CAP subsidies increase employment in Sweden? estimating the effects of government transfers using an exogenous change in the CAP. *Regional Science and Urban Economics*, 63, 13-24. doi:10.1016/j.regsciurbeco.2016.12.001

⁹ Baffes, J., & De, G. H. (2012). *Disciplining Agricultural Support through Decoupling*. Washington, DC: World Bank.

¹⁰ Безповоротні або «мертві» втрати – втрати суспільства від оподаткування через зниження попиту на продукцію. Ресурс: Auerbach, A., & Hines, J. (2001). *Taxation and Economic Efficiency*. doi:10.3386/w8181

¹¹ Van Beers, C., & Van den Bergh, J. C. (2001). Perseverance of perverse subsidies and their impact on trade and environment. *Ecological Economics*, 36(3), 475-486. doi:10.1016/s0921-8009(00)00245-7

¹² Rizov, M., Pokrivcak, J., & Ciaian, P. (2013). CAP Subsidies and Productivity of the EU Farms. *Journal of Agricultural Economics*, 64(3), 537-557. doi:10.1111/1477-9552.12030

¹³ Moore, Thomas G. "Farm Policy: Justifications, Failures and the Need for Reform." *Review*, vol. 69, 1987.



Теоретичні та емпіричні дослідження показують, що використання державної підтримки може бути корисним для держави, але не завжди сприяє економічній ефективності. Розподіл субсидій залежно від поголів'я худоби або від обсягу виробництва призводить до збільшення ринкової концентрації¹⁴ та додаткових експортних переваг (адже більші виробники все одно отримують більше підтримки за рахунок недофінансування менших виробників¹⁵). Але чи можемо ми впевнено казати, що кожний з цих ефектів діятиме в Україні? На жаль, у нас немає достатньої кількості емпіричних досліджень на рівні фірм, щоб підтвердити це. Але, враховуючи, що в інших країнах субсидії вплинули саме так, цілком справедливо очікувати подібних ефектів у нас.

Таблиця 2. Емпіричні дослідження щодо аналізу впливу субсидій

Рік	Автор, тема дослідження	Результати дослідження
1993	De Gorter, H., & Fisher, E. O. The Dynamic Effects of Agricultural Subsidies in the United States ¹⁶	Впровадження субсидій збільшує обсяги виробництва бавовни, кукурудзи, рису та пшениці. Фермери з великими земельними ділянками мають кращі шанси отримати субсидії, ніж фермери з меншими наділами.
2008	MCCLLOUD, N., & KUMBHAKAR, S. Do subsidies drive productivity? A cross-country analysis of Nordic dairy farms ¹⁷	Субсидії мають позитивний вплив на продуктивність через збільшення ефективності та факторної продуктивності, позитивно впливаючи на технічну ефективність.
2010	Bakay, A. Impact of Agricultural Subsidies on US Exports to Mexico and Canada: Case Study of Selected Agricultural Products ¹⁸	Субсидіювання має позитивний вплив на експортну активність, збільшення розміру субсидій на 1% призводить до відповідного збільшення обсягів експорту США на 0,8%.
2010	Kumbhakar, S. C., & Lien, G. Impact of Subsidies on Farm Productivity and Efficiency ¹⁹	Субсидії негативно впливають на продуктивність ферм, проте мають позитивний вплив на технічну ефективність.
2012	Goodwin, B. K., Mishra, A. K., & Ortalo-Magné, F. The Buck Stops Where? The Distribution of Agricultural Subsidies ²⁰ (the US)	Землевласники отримують значні вигоди від сільськогосподарських субсидій через збільшення прибутків та лізингових платежів. Крім того, субсидії є джерелом значних страхових вигод.
2013	Ricker-Gilbert, J., Mason, N. M., Darko, F. A., & Tembo, S. T. (2013). What are the effects of input subsidy programs on maize prices? Evidence from Malawi and Zambia ²¹	Подвоєння субсидій на придбання добрив призводить до зниження цін на кукурудзу на 2%.

¹⁴ http://www.stateaid.gr/images/article-attachments/The_effect_of_SA_on_competition_Cresse.pdf

¹⁵ Cong, R., & Brady, M. (2012). How to Design a Targeted Agricultural Subsidy System: Efficiency or Equity? *PLoS ONE*, 7(8), e41225. doi:10.1371/journal.pone.0041225

¹⁶ De Gorter, H., & Fisher, E. O. (1993). The Dynamic Effects of Agricultural Subsidies in the United States. *Journal of Agricultural and Resource Economics*, 18(2), 147-159.

¹⁷ MCCLLOUD, N., & KUMBHAKAR, S. (2008). Do subsidies drive productivity? A cross-country analysis of Nordic dairy farms. *Bayesian Econometrics*, 245-274. doi:10.1016/s0731-9053(08)23008-2

¹⁸ Bakay, A. (2010). Impact of Agricultural Subsidies on US Exports to Mexico and Canada: Case Study of Selected Agricultural Products. *SSRN Electronic Journal*. doi:10.2139/ssrn.1722049

¹⁹ Kumbhakar, S. C., & Lien, G. (2010). Impact of Subsidies on Farm Productivity and Efficiency. *The Economic Impact of Public Support to Agriculture*, 109-124. doi:10.1007/978-1-4419-6385-7_6

²⁰ Goodwin, B. K., Mishra, A. K., & Ortalo-Magné, F. (2012). The Buck Stops Where? *The Intended and Unintended Effects of U.S. Agricultural and Biotechnology Policies*, 15-50. doi:10.7208/chicago/9780226988061.003.0002

²¹ Ricker-Gilbert, J., Mason, N. M., Darko, F. A., & Tembo, S. T. (2013). What are the effects of input subsidy programs on maize prices? Evidence from Malawi and Zambia. *Agricultural Economics*, 44(6), 671-686. doi:10.1111/agec.12081



2015	Skreli, E., Imami, D., Jámbor, A., Zvyagintsev, D., & Çera, G. The impact of government subsidies on the olive and vineyard sectors of Albanian agriculture ²² (the US)	Не маючи статистично значущого впливу на продуктивність сільськогосподарських культур та розмір фірм, субсидії збільшують обсяги посівних площ та рівень часткової зайнятості на фермах.
2016	Cin, B. C., Kim, Y. J., & Vonortas, N. S. The impact of public R&D subsidy on small firm productivity: evidence from Korean SMEs ²³	Державні субсидії, спрямовані на дослідження та розвиток, мають позитивний ефект на продуктивність та дослідницькі витрати.
2016	Trendov, N., Olagunju, K., & Pesevski, M. Are agricultural subsidies causing more harm than good? Evidence from agricultural sector of Republic of Macedonia ²⁴	Сільськогосподарські субсидії знижують продуктивність македонських фірм, не маючи значущого впливу на розвиток сільського господарства.

Джерело: досліджені теоретичні та емпіричні праці

²² Skreli, E., Imami, D., Jámbor, A., Zvyagintsev, D., & Çera, G. (2015). The impact of government subsidies on the olive and vineyard sectors of Albanian agriculture. *Studies in Agricultural Economics*, 117(3), 119-125. doi:10.7896/j.1525

²³ Cin, B. C., Kim, Y. J., & Vonortas, N. S. (2016). The impact of public R&D subsidy on small firm productivity: evidence from Korean SMEs. *Small Business Economics*, 48(2), 345-360. doi:10.1007/s11187-016-9786-x

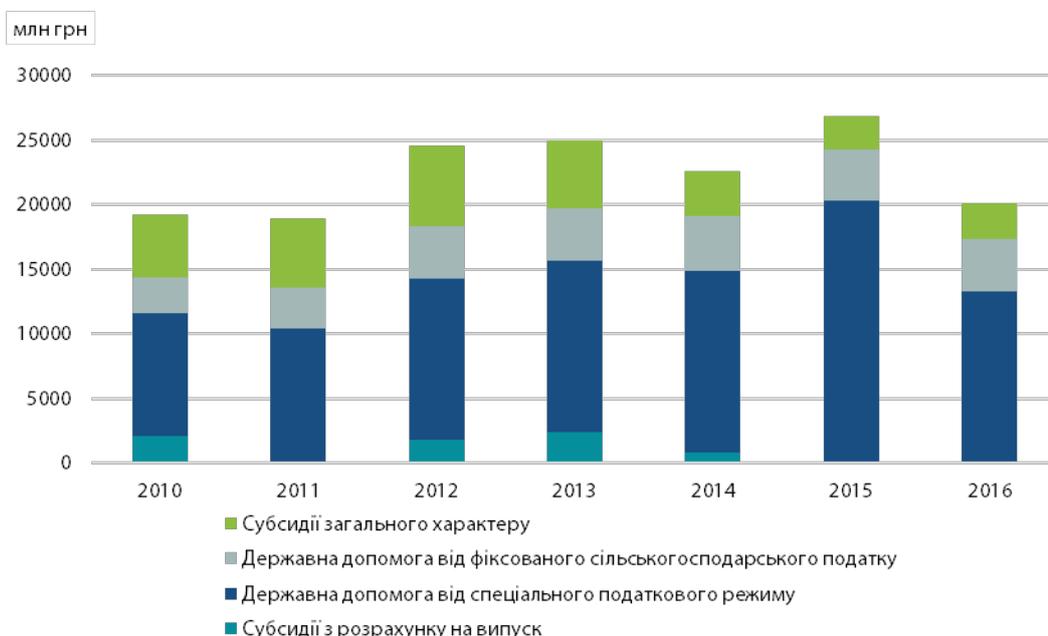
²⁴ Trendov, N., Olagunju, K., & Pesevski, M. (2016). Are agricultural subsidies causing more harm than good? Evidence from agricultural sector of Republic of Macedonia.



4 Українська практика використання сільськогосподарських субсидій

Україна, починаючи з 1991 року, активно субсидювала національне сільське господарство у різних формах. При цьому, за розрахунками ОЕСР, до 2017 року лєвова частка державної підтримки сільського господарства надходила на підприємства не як прямі державні субсидії, а у формі податкових пільг. Зокрема, спеціальний режим оподаткування ПДВ діяльності у сфері сільського та лісового господарства і рибальства дозволяв не сплачувати до бюджету різницю між податковим зобов'язанням і податковим кредитом, а використовувати цю різницю для закупівлі виробничих ресурсів. Окрім спеціального режиму ПДВ, протягом декількох років аграрії були звільнені від значної частини податків, сплачуючи замість них фіксований сільськогосподарський податок у розмірі 1 % від доходів.

Рисунок 2. Обсяги державної підтримки сільського господарства за видами в 2010-2016 рр.



Джерело: OECD PSE Database

Окрім податкових пільг держава використовувала прямі субсидії на тону випуску та субсидії загального характеру. В 2017 році, на вимогу МВФ та Світового банку, Україна відмовилась від спеціального податкового режиму та переключилась на прямі дотації. Того року розподіл цієї підтримки відбувався пропорційно сплаченому ПДВ²⁵, а в 2018 році уряд розділив 6,3 млрд грн підтримки на спеціальні «ресурсні субсидії». Нові платежі спрямовані на:

1. Розвиток фермерських господарств – 1 млрд грн;
2. Часткову компенсацію витрат на будівництво та реконструкцію тваринницьких ферм, в тому числі за рахунок кредитних коштів – 2,3 млрд грн;
3. Підтримку та закупівлю молодняка великої рогатої худоби та дотацію на утримання ВРХ молочного та молочно-м'ясного напрямку – 1,2 млрд грн;

²⁵ <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/83-2017-%D0%BF>

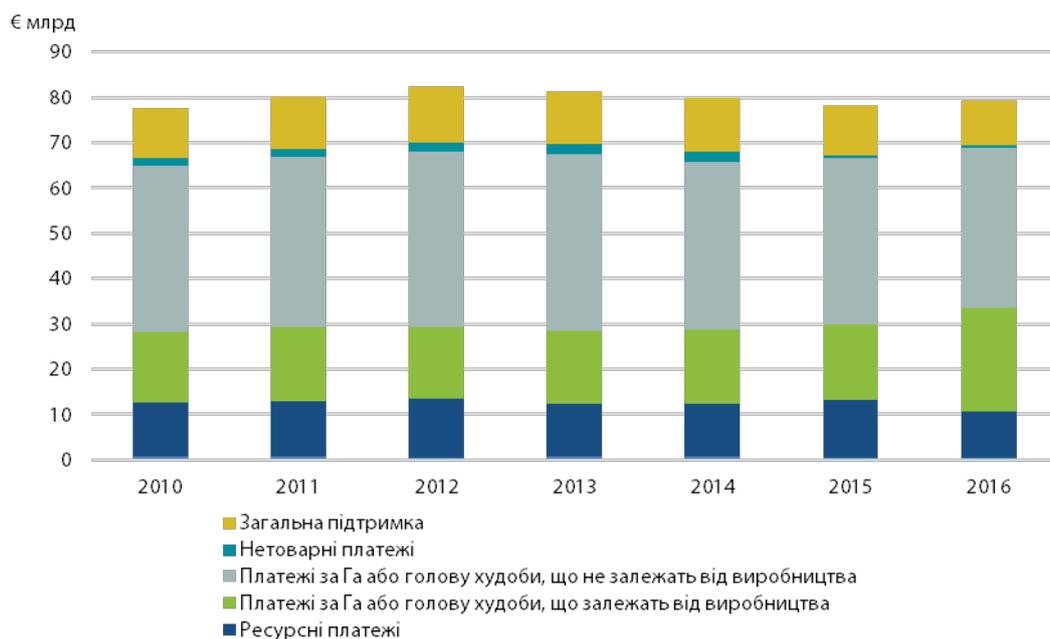


4. Програму кредитної підтримки – 200 млн грн;
5. Часткову компенсацію витрат на купівлю сільськогосподарського обладнання українського походження²⁶ – 945 млн грн.

З 6,3 млрд за січень-вересень мало бути профінансовано 3,2 млрд грн. Втім, фактично профінансовано 874,3 млн грн, або лише 27,3 % від плану.²⁷

Схожу модель досить довго використовував Європейський Союз. Але в останні роки в ЄС почали впроваджувати механізми субсидій, що прямо не пов'язані з обсягом виробництва (decoupled subsidies) (див. рис. 3). Це, переважно, прямі платежі за використання ресурсів і платежі, що залежать від площі земельної ділянки тощо. Їх виплачують незалежно від того, відбувалось виробництво, чи ні²⁸.

Рисунок 3. Обсяг державної підтримки сільського господарства в Європейському Союзі



Джерело: OECD PSE Database

Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» пропонує такі види державної підтримки:

- Фінансова підтримка суб'єктів господарювання агропромислового комплексу через механізм здешевлення кредитів та компенсацію лізингових платежів (ст. 13.1);
- Бюджетна тваринницька дотація (ст. 15);
- Бюджетна дотація для розвитку сільськогосподарських товаровиробників та стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції (ст. 16-1).

²⁶ <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/107-2018-%D0%BF>

²⁷ Розрахунки ЦЕС на основі даних Державної казначейської служби - Місячний звіт про виконання Державного бюджету України за січень-вересень 2018 року (<http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=424819>).

²⁸ <http://stats.oecd.org/wbos/fileview2.aspx?IDFile=b19a487e-0c57-4e5d-8d37-911afad77ba5>



Відповідно до п. 15.1 ЗУ «Про державну підтримку сільського господарства України» «бюджетна дотація надається з метою підтримки рівня платоспроможного попиту українських споживачів продукції тваринництва та запобігання виникненню збитковості українських виробників такої продукції». Для того, щоб досягти цих цілей, необхідно:

1. Збільшити рівень внутрішньої пропозиції товарів на ринку, що стимулюватиме зниження цін;
2. Стримувати експортні потоки для того, щоб не зменшувати обсяги внутрішньої пропозиції;
3. Збільшувати продуктивність задля забезпечення реального захисту від банкрутства;
4. Забезпечувати підприємства додатковим обсягом ліквідних коштів для запобігання неплатоспроможності.

Але формулювання в законі цілей призначення тваринницьких субсидій не означає, що вони правильні з погляду досяжності та суспільних інтересів, а також, що закладені в Законі види допомоги сприяють їх досягненню. В наступній частині ми проаналізували відкриті дані та вже проведені для України дослідження, щоб відповісти, чи справді субсидії дозволяють досягти прописаних в законі цілей.

4.1 Субсидії, національне виробництво та міжнародна торгівля

Збільшення внутрішньої пропозиції продукції агросектора задля зниження внутрішніх цін досягається за рахунок збільшення виробництва та стримування міжнародної торгівлі. Однак в умовах відкритої економіки існує істотний ризик того, що зменшені ціни зроблять товари більш конкурентними на міжнародних ринках та збільшать обсяги експорту. Саме через вищезазначений вплив на міжнародну торгівлю підтримка виробників відбувається під безпосереднім наглядом СОТ, до якої Україна входить з 2008 року.

Виходячи з «Угоди про сільське господарство», держави – члени СОТ можуть підтримувати фермерів субсидіями в межах, що не спотворюють міжнародну торгівлю (green-box subsidies). Такі платежі не мають залежати від обсягу випуску та ринкових цін та не повинні бути спрямовані на підтримку окремих продуктів²⁹. Прикладами таких трансфертів є витрати на фінансування досліджень, контроль за захворюваністю, інфраструктурні проекти, платежі задля забезпечення продовольчої безпеки.

В Україні немає заборонених СОТ експортних субсидій та субсидій, що безпосередньо залежать від випуску. Якщо в 2017 році субсидії сплачувались пропорційно сплаченому ПДВ, то цього року субсидії надають залежно від поголів'я або як часткова компенсація витрат на будівництво та реконструкцію. Хоча припущення, що більше корів приносить більше випуску, виглядає переконливим, на практиці це не завжди так. Крім того, багато хто вважає субсидії захисним бар'єром, який допомагає українській продукції залишатись конкурентоспроможною в умовах штучно занижених цін на європейську продукцію! Але, чи завжди це працює?

Судячи з рисунка 4, заміна непрямой підтримки прямою в 2017 році ніяк не мотивувала виробників збільшити випуск (обсяг випуску, навпаки, зменшився). З іншого боку, частка експортованої продукції у випуску тваринництва збільшилась від 28 % до 42 %³⁰. Показово, що 26 % українського експорту тваринництва в 2017 році надходило саме до країн Європи³¹.

²⁹ https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm

³⁰ Власні розрахунки з використанням даних НБУ про середньорічні валютні курси та даних http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/zd/tsztt/tsztt_u/tsztt0618_u.htm

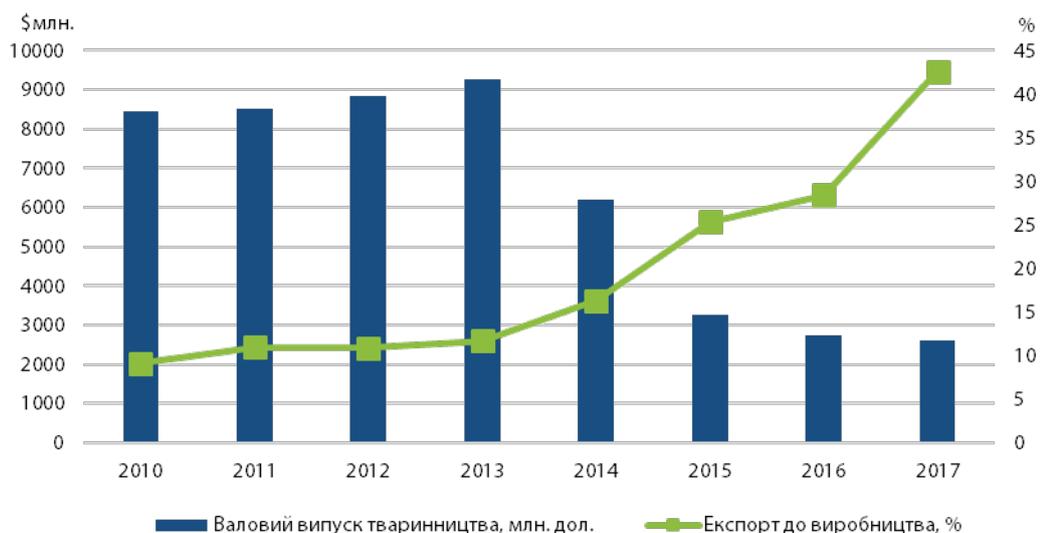
³¹ Власні розрахунки за даними http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/zd/kr_tstr/kr_tstr_12_2017.zip



В абсолютному значенні обсяги експорту збільшились, але в умовах спаду виробництва це означало не збільшення внутрішньої пропозиції, а навпаки, зменшення. За 7 років активної підтримки тваринництва експорт молочних продуктів значно знизився, в той час, як обсяги експорту м'яса та живих тварин зросли відповідно у 5 та 11 разів (див. рис. 4). Зростання експорту може бути пов'язане із нарощуванням обсягів поставок «Миронівського хлібопродукту» (МХП), який знайшов спосіб обійти обмеження ЄС на імпорт м'яса птиці. Виробник постачає до ЄС м'ясо на кістці безмитно та без обмежень, в ЄС кістку відрізають і продають м'ясо як філе.³² Якщо в 2010 році відношення експорту живих тварин до експорту м'яса дорівнювало 4 %, в 2017 це відношення становило вже 8 %³³.

Якщо держава буде більше платити тваринникам, чи збільшить це внутрішній випуск в тваринництві та обсяги платоспроможного попиту за рахунок зменшення цін? Ми не знаємо, але дуже ймовірно, що додаткова підтримка сприятиме виходу більшої кількості продукції на міжнародні ринки, не маючи позитивного впливу на запаси продукції всередині країни. Хоча самі отримувачі можуть залишитись у вигаді, ймовірно збільшення частки сировинного експорту може мати винятково негативний вплив на економічне зростання в галузі³⁴. Якщо Україна й далі активно підтримуватиме тваринників, то є реальний ризик опинитись в такій самій ситуації, в якій опинилась Нова Зеландія 30 років тому. Тоді субсидії склали 40 % доходів фермерів³⁵, а частка сировинного експорту в тваринництві сягала 82 %³⁶.

Рисунок 4. Обсяги виробництва та частка експорту тваринництва у 2010-2017 рр. в Україні



Джерело: Розрахунки з використанням даних Державної Служби Статистики

³² <https://www.politico.eu/article/ukrainian-chicken-oligarch-makes-bid-for-eu-market/>

³³ http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/zd/tsztt/tsztt_u/tsztt0618_u.htm

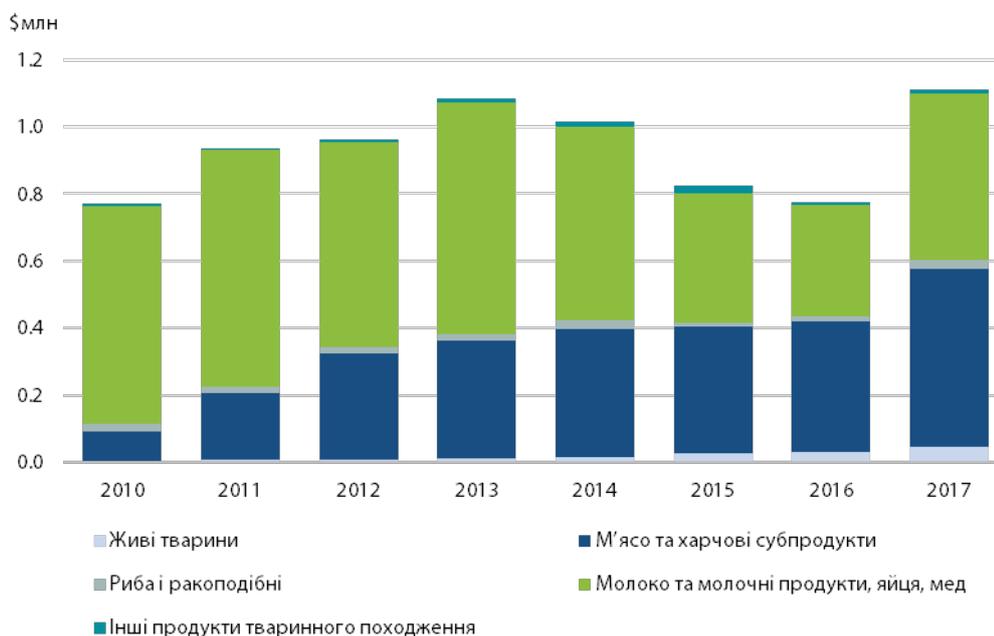
³⁴ Stokes, R., & Jaffee, D. (1982). Another Look at the Export of Raw Materials and Economic Growth. *American Sociological Review*, 47(3), 402. doi:10.2307/2094996

³⁵ OECD. (2006). *Subsidy Reform and Sustainable Development: Economic, Environmental and Social Aspects*. Paris: OECD Publishing.

³⁶ Vitalis, V. (2007). Agricultural subsidy reform and its implications for sustainable development: the New Zealand experience. *Environmental Sciences*, 4(1), 21-40. doi:10.1080/15693430601108086



Рисунок 5. Структура тваринницького експорту України в 2010-2017 рр.



Джерело: Державна служба статистики

4.2 Субсидії та продуктивність

В умовах досконалої конкуренції зростання продуктивності є цілком природним і не потребує додаткової підтримки з боку держави. Емпіричні дослідження показують, що в умовах інтенсивного конкурентного тиску продуктивність зростає набагато швидше, аніж на ринках з високою концентрацією³⁷. Конкурентний тиск є тим фактором, який мотивує підприємства модернізуватись задля короткострокового зниження конкурентного тиску³⁸. Але в умовах надання державних субсидій, замість намагання збільшити власну конкурентоспроможність, сільськогосподарські виробники часто обирають інший шлях — максимізацію бюджетних надходжень шляхом змін у структурі виробництва³⁹.

Можливо, в Україні це працює інакше? В рамках спільного дослідження з Романом Нейтером, ми використали вибірку з 9,9 тис. сільськогосподарських підприємств та проаналізували вплив прямої державної підтримки на зростання їхньої продуктивності. Ми виявили, що в цих фірмах прямі державні платежі не мали значущого впливу на продуктивність сільськогосподарських фірм.

Отримані результати свідчать, що пряма підтримка не сприяє розвитку продуктивності українських фірм. Відомо, що продуктивність фірми має навіть більший вплив на ймовірність банкрутства, аніж фінансові умови⁴⁰. Отже політика, що не впливає на продуктивність, не надає реального захисту від банкрутства. Тому, якщо ми дійсно хочемо «якісного прориву» в тваринництві, хоч пряма, хоч непряма підтримка нам не допоможуть.

³⁷ Kalaitzandonakes, N. G., & Taylor, T. G. (1990). Competitive Pressure and Productivity Growth: The Case of the Florida Vegetable Industry. *Southern Journal of Agricultural Economics*, 22(02), 13-21. doi:10.1017/s1074070800001759

³⁸ Aghion, P., Harris, C., Howitt, P., & Vickers, J. (2001). Competition, Imitation and Growth with Step-by-Step Innovation. *Review of Economic Studies*, 68(3), 467-492. doi:10.1111/1467-937x.00177

³⁹ Rizov, M., Pokrivcak, J., & Ciaian, P. (2013). CAP Subsidies and Productivity of the EU Farms. *Journal of Agricultural Economics*, 64(3), 537-557. doi:10.1111/1477-9552.12030

⁴⁰ Aleksanyan, L., & Huiban, J. (2016). Economic and financial determinants of firm bankruptcy: evidence from the French food industry. *Review of Agricultural, Food and Environmental Studies*, 97(2), 89-108. doi:10.1007/s41130-016-0020-7



4.3 Розподіл тваринницьких дотацій «по-українськи»

Раніше, до 2017 року лєвова частка підтримки надходила у формі податкових знижок, що включали спеціальний режим з податку на додану вартість та фіксований сільськогосподарський податок. В 2017 році на вимогу міжнародних донорів спеціальний режим з ПДВ було скасовано та замінено на дотації, пропорційні сумі сплаченого податку на додану вартість⁴¹. За своєю сутністю подібна підтримка нічим не відрізнялась від прямих субсидій на випуск, які протягом тривалого часу зазнавали критики СОТ через властиві їм спотворення виробництва та експортної діяльності⁴².

Українське тваринництво унікальне не тільки тим, що його вже вісім років дотує держава, а ще й високим рівнем ринкової концентрації. За словами голови Антимонопольного комітету України Юрія Терентьєва, 55% ринку тваринництва тримають три найбільші виробники, серед яких ПАТ «Миронівський хлібопродукт», корпорація ТОВ «Агро-Овен» та ТОВ «Комплекс Агромарс»⁴³. Якщо поглянути на їхній фінансовий стан, дуже складно сказати, що вони потребують якоїсь підтримки. Але механізм розподілу субсидій був побудований так, що разом з ПАТ «Укрлендфармінг» ці чотири гіганти щомісяця поглинали в середньому 44 % державної підтримки⁴⁴ (див. рис. 6).

За матеріалами журналу «Новое время», в 2017 році 58 % державних дотацій сільському господарству надходило підприємствам, що входять у склад корпоративних структур Юрія Косюка («Миронівський хлібопродукт») та Олега Бахматюка («Укрлендфармінг») ⁴⁵. Це цілком зрозуміло, адже субсидії розраховувались пропорційно сплаченому податку на додану вартість, який напряму залежить від дохідності агрофірм. Якщо дивитись на проблему як на суто економічну, надання більшої частки субсидій найбільшим виробникам ніяк не сприяє інклюзивному економічному зростанню та справедливій конкуренції. В той час, як малі виробники отримують субсидії, яких ледве вистачає для застави під кредит, великі отримують достатньо, щоб збудувати новий завод або поглинути одного з конкурентів.

У 2018 року система підтримки змінилася. Тепер це переважно дотації на фактори виробництва, загальним обсягом 6,3 млрд гривень. Приклади програм підтримки у 2018 році:

1. Розвиток фермерських господарств;
2. Компенсація витрат на будівництво та реконструкцію тваринницьких ферм;
3. Підтримка та закупівля молодняка ВРХ та дотація на утримання ВРХ молочного та молочном'ясного напрямку;
4. Програма кредитної підтримки;
5. Часткова компенсація витрат на купівлю сільськогосподарського обладнання українського походження⁴⁶.

На проблему неефективності субсидій уже звернув увагу народний депутат Мустафа Наєм, який запропонував обмежити розмір субсидії на одне господарство /компанію 200 млн грн.⁴⁷ Недолік такого механізму в тому, що складно ідентифікувати кінцевих бенефіціарів, які можуть володіти одразу великою кількістю юридичних осіб.

41 <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/83-2017-%D0%BF>

42 https://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/subs_e.htm

43 <http://cdf.com.ua/uk/cdf-speakers-corner/item/387-onlayntranslyatsiya-kruhloho-stolu-stan-konkurentsiyi-nacilskohospodarskykh-rynkh.html>

44 Власні розрахунки за даними <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/rezalt/293962.html>

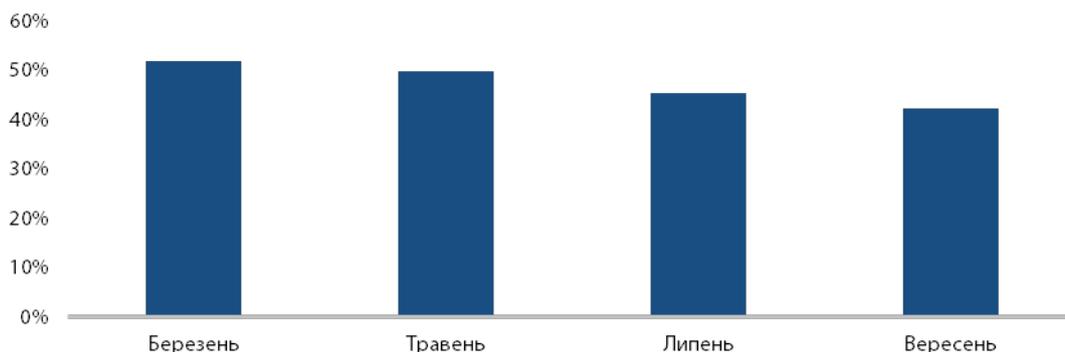
45 Верстюк «Миллиарды для царей полей» Ресурсы: <https://magazine.nv.ua/journal/3224-journal-no-30/milliardy-dlja-tsarej-polej.html>

46 <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/107-2018-%D0%BF>

47 <https://blogs.pravda.com.ua/authors/nayem/5bc59d6a26cd3/>



Рисунок 6. Частка субсидій, отриманих 4 найбільшими виробниками тваринництва у 2017 році



Джерело: Державна фіскальна служба

Причина подібного нераціонального розподілу субсидій – «пошук ренти» з боку великих агрохолдингів. Тваринницькі дотації лобіювались і продовжують лобіюватись на вищому політичному рівні з метою збільшення виручки великих агрофірм. Така поведінка цілком зрозуміла в умовах державного субсидювання, заборонити її так само складно, як заборонити підприємцям реалізовувати цілком раціональне бажання максимізувати прибуток. Але, якщо ми запитаємо приватного підприємця: «Чи хочете ви, щоб держава використала ваші податки задля побудови нової лінії для МХП?», уявити його відповідь нескладно. Негативну реакцію підтверджують емпіричні праці, які стверджують, що пошук ренти знижує ефективність фіскальної системи країни⁴⁸ і чим лояльніша держава до такої поведінки, тим нижчі темпи економічного зростання її очікують⁴⁹.

Отже, на кого насправді працювали і продовжують працювати тваринницькі дотації? Споживачі від цього поки що не виграли, адже ціни лише зростали в умовах зниження внутрішньої пропозиції. Держава та економіка не виграли також, бо вплив на продуктивність був незначущим, а субсидії у понад 6 млрд грн на рік продовжують стримувати інвестиції та економічне зростання (не будемо забувати про те, що ці гроші потрібно звідкись брати, а збільшене додаткове податкове навантаження призводить до «мертвих втрат» для економіки). Малі фермери трохи виграють за рахунок того, що додаткове фінансування допомагає покрити сезонні потреби у ліквідних коштах. Але найбільше від субсидій виграють великі агрохолдинги та постачальники ресурсів (адже саме останнім, виходячи з дослідження Олега Нів'євського та Романа Нейтера, реально дістаються 80 % ресурсних трансфертів).⁵⁰

Якщо Україна прагне стійкого та інклюзивного економічного зростання, вона має реформувати систему сільськогосподарської підтримки. Зовсім інше питання – як саме реформувати? Чи можемо ми орієнтуватись на ЄС, який витрачає на агросектор 40 % бюджету⁵¹? Можливо, є інші моделі підтримки, які сприятимуть «якісному прориву» швидше та з меншими витратами, ніж прямі дотації? В наступній частині ми проаналізували моделі сільськогосподарської підтримки Нової Зеландії, США, Канади, Австралії та Нідерландів для того, щоб зрозуміти, яка з них краще підійде для України.

48 Grazhevska, Nadiia, et al. "The Effects of Rent-Seeking Behavior on the Efficiency of Fiscal Policy in Ukraine." *Procedia Economics and Finance*, vol. 27, 2015, pp. 274-287.

49 Wadho, Waqar, and Umair Ayaz. "Government size and economic growth in an endogenous growth model with rent-seeking." *Economics & Politics*, vol. 30, no. 1, 2017, pp. 151-179.

50 Олег Нів'євський, Роман Нейтер. Нова система підтримки аграріїв в Україні: хто насправді у виграші? (<https://voxukraine.org/uk/nova-sistema-pidtrimki-agrariyiv-v-ukrayini-hto-naspravdi-u-vigrashi/>)

51 https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-post-2013/graphs/graph1_en.pdf



5 Міжнародний досвід сільськогосподарської підтримки

В світовій практиці прямі сільськогосподарські субсидії давно не сприймають позитивно. Окрім емпірично доведених проблем у зниженні продуктивності на рівні фірми, спотворенні конкуренції та міжнародної торгівлі, є чимало інших аспектів, що спричинили негативне ставлення до прямої підтримки:

- Сільськогосподарські субсидії – одні з найбільш витратних для бюджетів країн, що їх використовують;
- Щойно країна починає сплачувати прямі трансферти сільськогосподарським виробникам, від них стає важко позбутись через лобізм та непопулярність такого заходу⁵²;
- Прямі та непрямі субсидії створюють додаткові можливості для пошуку ренти⁵³.

Попри тенденцію поступового відходу від прямої державної підтримки, в багатьох країнах її досі застосовують. Наприклад, країни ЄС продовжують витратити значні суми на прямі трансферти фермерам. Хоча за обсягами експорту та врожайністю ключових культур 28 країн Європейського Союзу залишаються одними з світових лідерів⁵⁴, зниження зайнятості та нерівномірний розподіл субсидій стають проблемами все більшого масштабу⁵⁵.

Чи застосовувана в ЄС модель державної підтримки агросектору якнайкраща для впровадження в Україні? Враховуючи значний рівень державного боргу, українці зараз просто не зможуть собі дозволити подібну модель підтримки. І попри це, Україна продовжує використовувати інструменти прямої підтримки і щороку нарощує їхні суми, сподіваючись, що зі збільшенням грошових трансфертів зростатиме їхня ефективність. На жаль, практика показує, що збільшення обсягів підтримки далеко не завжди призводить до сприятливих результатів.

Багато країн світу вже давно відмовились від політики надання прямих субсидій сільськогосподарським виробникам. Натомість, вони застосовують інші моделі державної підтримки, як-от:

1. Заміна прямої підтримки підтримкою загального характеру. Хоча шокова терапія та відмова від прямих трансфертів призвели до банкрутства багатьох фермерів, вже за 20 років Нова Зеландія стала однією з найуспішніших країн за рівнем розвитку сільського господарства;
2. Заміна прямої фінансової підтримки страховими перевагами. Замість того, щоб платити сільськогосподарським виробникам за випуск, влада США та Австралії укладає договори страхування з фермерами. Ці договори дозволяють фермерам покрити збитки від несприятливих природних умов та зменшити вплив сезонних та циклічних коливань на ціни;
3. Надання кредитів на пільгових умовах та фінансування досліджень в агросекторі. Саме таку модель субсидіювання обирають Канада та Нідерланди, допомагаючи фермерам розвиватись та забезпечуючи кращий доступ до фінансування.

52 Wiggins, S., & Brooks, J. (2012). The Use of Input Subsidies in Low-Income Countries. *Agricultural Policies for Poverty Reduction*, 169-191. doi:10.1787/9789264112902-9-en

53 Angelopoulos, Konstantinos, et al. (2009) "The social cost of rent seeking in Europe." *European Journal of Political Economy*, vol. 25, no. 3, 2009, pp. 280-299.

54 https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/consultations/cap-modernising/eco_background_final_en.pdf

55 KAYSER-BRIL, N. EU farming policy: The damage done by 20 years of inertia . Retrieved from <https://euobserver.com/economic/136716>



Таблиця 3. Ключові моделі підтримки сільського господарства, їхні переваги та недоліки для України

Модель підтримки сільського господарства	Переваги та перспективи	Недоліки та обмеження
Підтримка за рахунок прямих субсидій (ЕС-28)	<p>Великі можливості контролю за агросектором та економікою в цілому;</p> <p>Гарантія достатнього внутрішнього рівня запасів та зменшення впливу сезонних цінових коливань поряд з збільшенням фінансової стійкості ферм;</p> <p>Збільшення виробництва сприяє зниженню цін, що покращує добробут споживачів та робить споживчі товари доступнішими.</p>	<p>Значне навантаження на бюджет, майже невідоме для країн, що розвиваються, та пов'язаний з цим значний рівень податкового навантаження;</p> <p>В цілому негативний вплив на економіку, що охоплює поступове зниження зайнятості, спотворення конкуренції на зовнішніх ринках, зниження продуктивності;</p> <p>Великі можливості для «шукачів ренти».</p>
Відмова від прямої підтримки (Нова Зеландія)	<p>Зниження державних витрат зменшує тиск на інвестиції та послаблює податкове навантаження;</p> <p>Значне підвищення продуктивності на рівні ферм;</p> <p>Витіснення менш ефективних галузей тими, що мають кращі фізико-географічні та кліматичні умови для розвитку;</p> <p>Витіснення експорту сировини експортом продукції з більшим рівнем доданої вартості.</p>	<p>Зниження можливості контролю за сільським господарством;</p> <p>Короткострокові шоки для економіки та закриття значної кількості ферм;</p> <p>Непопулярність реформи серед фермерів та населення.</p>
Заміна прямої підтримки страховим захистом (США)	<p>Зниження ризику банкрутства та підвищення стійкості сільськогосподарських виробників до циклічних та сезонних коливань;</p> <p>Створення гарантованого рівня доходів, що допомагає уникнути бідності.</p>	<p>Нерівномірність розподілу страхової підтримки, отримання більшого розміру страхової винагороди більшими за розміром або обсягом виручки фермами;</p> <p>Проблема морального ризику, що не мотивує виробників вчасно реагувати на зовнішні обставини та збільшує схильність до невинного ризику.</p>
Кредитна підтримка (Канада)	<p>Потенційне збільшення вартості обладнання на одну людину, збільшення ефективності використання ресурсів та продуктивності праці через поступове заміщення людської праці машинною;</p> <p>Підвищення попиту на висококваліфікованих працівників збільшує рівень їх заробітних плат, стимулює витрати в людський капітал, а також збільшує зацікавленість в набутті сільськогосподарських спеціальностей для молоді.</p>	<p>Потенційна концентрація боргів в агросекторі та збільшення державної частки на кредитних ринках;</p> <p>Скорочення попиту на малокваліфіковану та сезонну робочу силу знижує рівень добробуту сільського населення та сприяє більшим темпам урбанізації;</p> <p>Брак реальних результатів реформи в короткостроковому періоді.</p>
Підтримка науково-дослідних робіт (Нідерланди)	<p>Підтримка власних наукових розробок знижує імпорт технологій та збільшує виробництво продукції з високою часткою доданої вартості;</p> <p>Підвищення врожайності.</p>	<p>Може зменшувати мотивацію до фінансування власних науково-дослідних робіт та розробок;</p> <p>Відсутність видимих результатів реформи в короткостроковому періоді.</p>

Джерело: Результати дослідження міжнародного досвіду



5.1 Відмова від субсидій: як Нова Зеландія підтримує сільськогосподарських виробників?

Нова Зеландія – яскравий приклад країни, що відмовилась від прямої підтримки агросектора. З часткою агропромислового комплексу та харчової промисловості в експорті у 63 %⁵⁶, вона вже з середини 1980-х років не використовує прямих субсидій, сплачуючи 94 % підтримки платежами загального характеру⁵⁷. Скасування 95 % субсидій в 1986 році було одним з найважливіших чинників, що забезпечили чотирикратне зростання валового сільськогосподарського випуску за 30 років⁵⁸ та подвоєння темпу зростання продуктивності⁵⁹. Тепер країна з населенням 4,7 млн (2016 рік⁶⁰) відома не тільки як найбільший експортер харчової продукції, але і як країна з найменшими бюджетними витратами на агросектор⁶¹.

Цікаво, що реформа сільськогосподарської політики припала на найважчі роки в історії Нової Зеландії. В 1983 році рівень безробіття сягнув 7 %, рівень реального зростання ВВП знизився до 1 %, а інфляція злетіла до 20 %⁶². Маючи державний борг у 60 % від ВВП⁶³ та значний бюджетний дефіцит, уряду не залишалось нічого крім скорочення державних видатків. І першою статтею, яку вони скоротили, стали аграрні субсидії, що в окремих випадках досягали 40 % доходів фермерів та складали 4% від ВВП⁶⁴. Зокрема, під дію реформи підпали паливні субсидії, субсидії на добрива та іригацію і ще низка трансфертів, які до цього роками сплачували агровиробникам та які були джерелом таких негативних наслідків для економіки:

- Складаючи 40 % доходу фермерів, субсидії не мотивували їх підвищувати власну продуктивність⁶⁵;
- Збільшення пропозиції, спричинене субсидіями, не призводило до зменшення цін та зростання попиту, що стало причиною глибокої кризи перевиробництва (в 1983 році 6 тисяч тон непроданої баранини пішло на добрива⁶⁶);
- Субсидії дозволяли фермерам використовувати зайві площі землі, що призводило до зниження ефективності її використання та збільшення витрат через її невикористано високу вартість.

56 https://www.trademap.org/Product_SelCountry_TS.aspx?nvpm=1|554||TOTAL||2|1|1|2|2|1|1|1|1

57 <http://stats.oecd.org/wbos/fileview2.aspx?IDFile=ed4d4fc8-7e74-4056-893a-ff4aeb130763>

58 <http://stats.oecd.org/wbos/fileview2.aspx?IDFile=ed4d4fc8-7e74-4056-893a-ff4aeb130763>

59 Lattimore, R. (2006). Farming subsidy reform dividends. Wellington: New Zealand Inst. of Economic Research.

60 World Development Indicators, World Bank

61 <https://www.worldatlas.com/articles/the-american-food-giant-the-largest-exporter-of-food-in-the-world.html>

62 Vitalis, V. (2007). Agricultural subsidy reform and its implications for sustainable development: the New Zealand experience. *Environmental Sciences*, 4(1), 21-40. doi:10.1080/15693430601108086

63 Gouin, D.-M, Jean, N., Fairweather, J. R., & Lincoln University (Canterbury N.Z.). (1994). New Zealand agricultural policy reform and impacts on the farm sector. Canterbury, N.Z: Agribusiness & Economics Research Unit, Lincoln University.

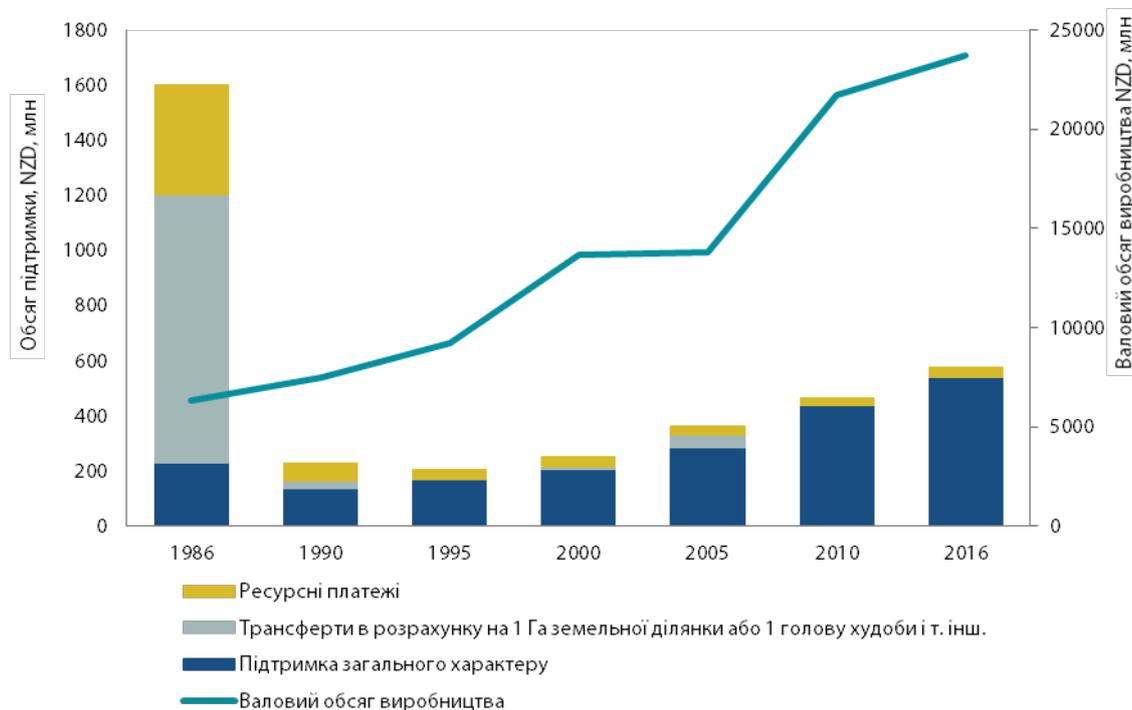
64 Vitalis, V. (2007). Agricultural subsidy reform and its implications for sustainable development: the New Zealand experience. *Environmental Sciences*, 4(1), 21-40. doi:10.1080/15693430601108086

65 Johnston, W. E., & Frengley, G. A. (n.d.). The Deregulation of New Zealand Agriculture: Market Intervention (1964-84) and Free Market Readjustment (1984-90). *Western Journal of Agricultural Economics*, 16(1), 132-143.

66 Vitalis, V. (2007). Agricultural subsidy reform and its implications for sustainable development: the New Zealand experience. *Environmental Sciences*, 4(1), 21-40. doi:10.1080/15693430601108086



Рисунок 7. Структура державної підтримки та валовий випуск сільського господарства Нової Зеландії в 1986-2016 рр.



Джерело: OECD PSE Database

Скасування субсидій стало справжнім шоком для агросектора. Першими це відчули виробники баранини та яловичини, що продовжували тримати ціни нижче ринкових за рахунок державних трансфертів. За наступні 20 років відмова від попередніх підходів до субсидій призвела до закриття 31 % фірм в галузі та зниження поголів'я худоби на 43 %⁶⁷. Наступними дію реформи відчули переробні підприємства, багатьох з яких значне подорожчання сировини змусило піти з ринку (серед тих підприємств, що були розташовані далеко від постачальників, закрились майже всі).

Разом з розчищенням ринку, запуск конкурентного механізму стимулював значні трансформаційні процеси в економіці, що вплинули як на структуру виробництва, так і на потоки міжнародної торгівлі. Якщо до реформи 82 % тваринницького експорту було у вигляді туш, то через 20 років 80 % експорту складала перероблена продукція. При цьому, скоротивши тваринництво, яке не мало відносних переваг в країні, реформа призвела до значного стрибка у садівництві та виноробстві. За 20 років обсяги експорту в цих галузях збільшились відповідно у 6 та 12 разів⁶⁸. Так конкурентний механізм допоміг Новій Зеландії розкрити свій природний потенціал, повертаючи першість індустріям, які від початку мали найкращі умови для розвитку.

67 Vitalis, V. (2007). Agricultural subsidy reform and its implications for sustainable development: the New Zealand experience. *Environmental Sciences*, 4(1), 21-40. doi:10.1080/15693430601108086

68 OECD. (2006). *Subsidy Reform and Sustainable Development: Economic, Environmental and Social Aspects*. Paris: OECD Publishing.



Отже, чи можуть агровиробники вижити, отримуючи лише загальну підтримку? Сільське господарство Нової Зеландії показує, що скасування прямих субсидій має винятково позитивний ефект на розвиток сектору. Але на те, щоб навчити виробників працювати без державної підтримки, знадобилось майже 20 років. Дивно, чому за весь цей період фермери не пролобіювали власні інтереси в парламенті та не використали факти масового банкрутства ферм для політичного тиску? Правду кажучи, цих втрат можна було б уникнути, коли б влада Нової Зеландії припинила субсидіювання агросектора раніше.

Якщо припинення прямої підтримки – питання часу, то чим раніше держава на нього наважиться, тим меншими будуть втрати для економіки.

5.2 Страхування ризиків як основна форма державної підтримки в США

Залишаючись одночасно найбільшим експортером сільськогосподарської продукції⁶⁹ та країною з однією з найменших часток сільського господарства у ВВП⁷⁰, США продовжує активно підтримувати агросектор. При цьому Департамент сільського господарства США почав поступово відмовлятися від прямого субсидіювання, надаючи перевагу таким програмам страхової підтримки:

1. Price Loss Coverage program⁷¹ (Програма покриття цінових збитків): Ця програма спрямована на захист сільськогосподарських виробників від циклічних цінових коливань. Вона сплачується, коли фактична ціна на продукцію нижче за певну референтну, встановлену державою;
2. Agriculture Risk Coverage program⁷² (Програма покриття сільськогосподарських ризиків): На відміну від вже згаданої програми, ARC покриває різницю між фактичним доходом фермерів та мінімальним доходом, гарантованим для виробників даного товару.

Загалом за останні 10 років частка страхової підтримки в загальному обсязі державних трансфертів ніколи не перевищувала 35 %⁷³. З одного боку, страхування ризиків є успішним у зниженні фінансових ризиків для фермерів та сприяє їх фінансовій стійкості. З другого боку, значна кількість емпіричних досліджень показали, що така форма підтримки викликає багато додаткових проблем, як-от:

- Сприяння зростанню великих та одночасному зменшенню малих за розміром виробників⁷⁴;
- Марне витрачання державних коштів на підтримку успішних виробників, які фактично не потребують державної підтримки⁷⁵;
- Зниження врожайності та ефективності використання ресурсів⁷⁶.

69 <https://www.worldatlas.com/articles/the-american-food-giant-the-largest-exporter-of-food-in-the-world.html>

70 https://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS?end=2015&locations=US&start=1997&year_high_desc=false

71 https://www.fsa.usda.gov/programs-and-services/arcplc_program/index

72 https://www.fsa.usda.gov/programs-and-services/arcplc_program/index

73 Own calculations based on OECD PSE Database

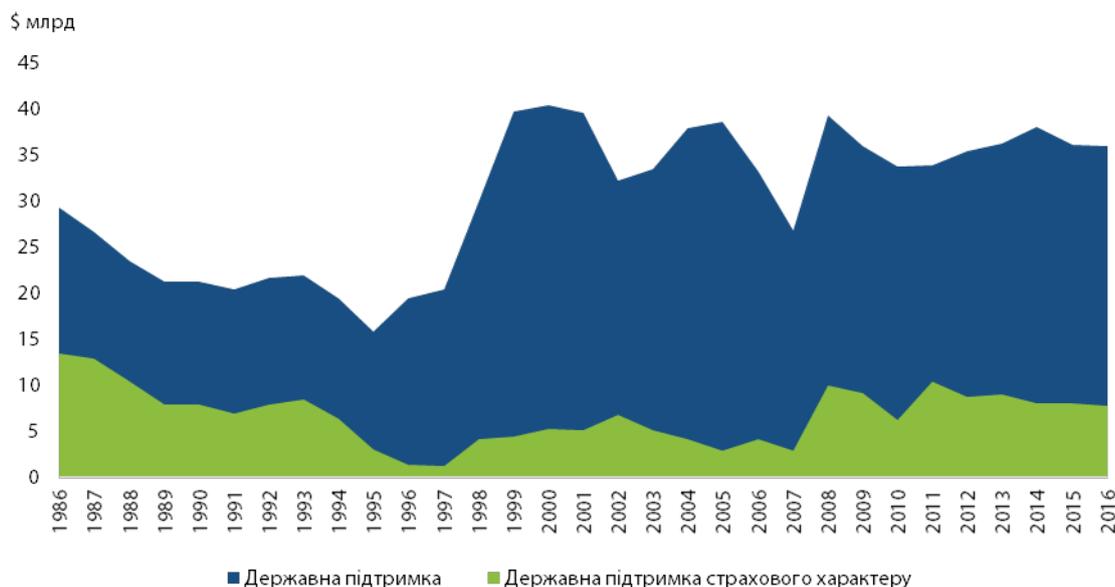
74 <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/19397/1/sp05od02.pdf>

75 Smith, Vincent H.; Glauber, Joseph W.; Goodwin, B., <http://orcid.org/0000-0003-0284-439X> Glauber, & Joseph. (2017). Time to reform the US federal agricultural insurance program. American Enterprise Institute (AEI)

76 <https://ageconsearch.umn.edu/bitstream/9828/1/sp07ro02.pdf>



Рисунок 8. Динаміка сукупної та страхової державної підтримки сільського господарства США за 1986-2016 роки



Джерело: OECD PSE Database

Поступово замінюючи пряму державну підтримку страховою, держава лише підвищує обґрунтованість допомоги, залишаючи значну кількість проблем невіршеними. В умовах рівномірного впливу сезонних коливань на сільськогосподарські підприємства значна частка відшкодування все одно залишатиметься в руках великих фермерів та витіснятиме менші ферми з ринку. Крім того, захищаючи сільськогосподарських виробників від фінансових ризиків, страхова підтримка може спричинити ефект морального ризику⁷⁷, що мотивуватиме ферми йти на невиправданий ризик. Цілком імовірно, що ефект від подібної допомоги не буде сильно відрізнятися від ефекту прямих субсидій.

5.3 Здешевлення кредитів та досліджень як державна підтримка в Нідерландах та Канаді

Нині агросектор Канади – один з найбільш технологічно розвинених у світі. Працівники сільського господарства, що складають лише 1,95 % від населення⁷⁸ мають набагато більший за мешканців міст рівень освіти та капіталу та щороку приносять понад 50 тис. канадських доларів доданої вартості на кожного⁷⁹. Так, в середньому на одного сільськогосподарського працівника припадає два трактори та 120 га сільськогосподарських угідь⁸⁰. Причина такої високої забезпеченості працівників основними засобами – політика пільгового кредитування, яку Канада застосовує ще від 1959 року.

⁷⁷ Дія ефекту полягає у зловживанні страховим контрактом, використовуючи його як привід до більш ризикованої поведінки та недотримання меж безпеки, які могли б знизити ризики без впливу контракту.

⁷⁸ <https://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS?locations=CA>

⁷⁹ <https://www.adb.org/sites/default/files/project-document/180599/46082-001-tacr-01.pdf>

⁸⁰ <https://www.adb.org/sites/default/files/project-document/180599/46082-001-tacr-01.pdf>



Федеральний кредитний акт 1959 року та створений на його основі фонд Farm Credit Corporation дозволили сільськогосподарським виробникам брати довгострокові кредити на пільгових умовах⁸¹. Починаючи з 60-х років ХХ століття цей фонд поглинає левову частку коштів, спрямованих на розвиток агросектора, та грає ключову роль в фінансуванні його розбудови. Спрощений доступ до капіталу значно підвищив розмір капіталовкладень у галузі, постійно витісняючи неефективну зайнятість та сприяючи виходу Канади на п'яте місце серед сільськогосподарських експортерів⁸². Єдиною проблемою такої підтримки залишається значна заборгованість агрофірм державі, що в 2017 році становила 29 %⁸³. З кожним роком ця частка продовжує зростати, викликаючи все більшу стурбованість Банку Канади.

Ще одна цікава для України модель підтримки – це політика Нідерландів, які приділяють значну увагу підтримці наукових досліджень. Отримання, накопичення нових знань та їхнє впровадження координують спеціальні органи, що одержують державне фінансування та безпосередньо контролюються урядом⁸⁴. В 2015 році через ці органи держава профінансувала 60 % усіх наукових розробок в країні. Державна підтримка досліджень сприяє запровадженню новітніх технологій в сільському господарстві Нідерландів. На нашу думку, ця модель підтримки могла допомогти агросектору Нідерландів вийти на друге місце за обсягами експорту після США⁸⁵ та на одне з перших місць у світі за рівнем урожайності.

Серед ключових переваг обох моделей для України те, що і механізми пільгового кредитування, і державне фінансування науково-дослідної діяльності вже застосовувались та продовжують застосовуватись Україною. Проте, для досягнення таких високих результатів обом країнам знадобилося понад 50 років. Чи зможе Україна чекати так довго на прорив в агросекторі? Можливо, є спосіб пришвидшити розвиток сільського господарства іншими методами, здатними принести кращий результат?

6 Оптимальна модель сільськогосподарської підтримки для України

Проаналізувавши моделі сільськогосподарської підтримки в інших країнах, ми вирішили оцінити, яка саме модель субсидіювання потрібна Україні для досягнення сталого економічного зростання. Ми вважаємо, що ключовими факторами, необхідними для цього є:

1. Зростання продуктивності;
2. Збільшення інвестиційних потоків та вартості основних засобів на одного працівника;
3. Оптимізація державних витрат, зменшення державного боргу та податкового навантаження на економіку;
4. Справедлива конкуренція без державної допомоги окремим підприємствам та висока ринкова концентрація на ринках без природних монополій;
5. Цінова стабільність, зниження впливу сезонних та циклічних цінових коливань на виробників та споживачів продукції;
6. Фінансова стабільність, зниження впливу фінансових шоків, запобігання масовій неплатоспроможності фірм та значній заборгованості державі.

81 Forbes, J. D., & Institut d'administration publique du Canada. (1985). Institutions and influence groups in Canadian farm and food policy. Toronto: Institute of Public Administration of Canada = Institut d'administration publique du Canada.

82 <https://www.producer.com/2016/12/canadian-farm-exports-remain-strong-for-now/>

83 Bergevin, P., & Poschmann, F. (2013). Reining in the Risks: Rethinking the Role of Crown Financial Corporations in Canada. SSRN Electronic Journal. doi:10.2139/ssrn.2286869

84 <https://www.adb.org/sites/default/files/project-document/180599/46082-001-tacr-01.pdf>

85 <https://www.dutchnews.nl/news/2018/01/the-netherlands-is-the-second-largest-agricultural-exporter-after-us/>



Проранжувавши ці фактори відповідно до їхнього впливу на економічне зростання, ми оцінили кожну з досліджених моделей підтримки. Отримані оцінки свідчать, що модель прямої підтримки Європейського Союзу, яку наразі використовує Україна, – малоефективна для досягнення сталого економічного зростання. Натомість, найкращими в рейтингу виявились науково-дослідна підтримка Нідерландів та відмова від будь-якої підтримки, яку практикує Нова Зеландія.

Таблиця 4. Рейтинг міжнародних систем сільськогосподарської підтримки

№	Модель сільськогосподарської підтримки	Значення рейтингу
1	Відмова від підтримки в Новій Зеландії та науково-дослідна підтримка Нідерландів	1
2	Кредитна підтримка Канади	0,95
3	Страхова підтримка США	0,14
4	Пряма підтримка ЄС	0,05

Джерело: власні розрахунки

Ми вважаємо, що скасування прямих субсидій та підтримка науково-дослідницької діяльності в агросекторі – це та модель сільськогосподарської підтримки, яка сприятиме високим темпам стійкого економічного зростання. На жаль, концентруючись на питаннях продовольчої безпеки та платоспроможності виробників, галузеве законодавство зовсім не ставить за пріоритет важливість економічного зростання. Така короткострокова спрямованість державної підтримки зручна для політиків та аграріїв, але дуже мало ймовірно, що вона зможе допомогти Україні досягти життєвого рівня країн, політичні практики яких вона намагається застосовувати.



7 Висновки та рекомендації

Чи працює пряма сільськогосподарська підтримка в Україні? Звичайно, але точно не на фермерів і не на державу. Прямі державні трансферти не допомагають державі, спричиняючи результати, що прямо суперечать цілям Закону «Про державну підтримку сільського господарства в Україні». Вони не допомагають економіці, втручаючись у конкурентний механізм та спотворюючи продуктивні та факторні ринки. Вони не сприяють якісному зростанню фермерських господарств, маючи негативний вплив на динаміку їхньої продуктивності. Вони також не допомагають споживачам, адже перевищення обсягу додаткового експорту внаслідок субсидій над обсягом додаткового виробництва не сприяє зниженню цін. Єдиними, кому сільськогосподарська підтримка насправді допомагає, – це постачальники ресурсів та великі агрохолдинги, що насправді отримують левові частки державної підтримки.

Особливість прямої сільськогосподарської підтримки в тому, що як тільки її починають використовувати, від неї вкрай важко позбутись. Історія сільськогосподарської підтримки Нової Зеландії показала, що чим довше держава зловживає прямими трансфертами, тим більші втрати для економіки несе як її збереження, так й її скасування. Ми вважаємо, що скасування прямої підтримки агросектора і сприяння новим технологічним розробкам – це та модель, що здатна привести до якісного прориву в секторі через сприяння стійкому економічному зростанню. І чим швидше відбудеться скасування таких субсидій – тим менш болісною буде економічна реакція на цю реформу.

Отже, ми вважаємо, що:

1. Пряма грошова підтримка сільського господарства шкідлива для її отримувачів і тому має бути скасована;
2. Закон України «Про державну підтримку сільського господарства» має бути переглянутий та переорієнтований на збільшення продуктивності та прискорення реального економічного зростання;
3. Замість надання прямих трансфертів тваринницьким підприємствам державна підтримка має зосередитись на стимулюванні науково-дослідних розробок. Це в свою чергу вимагає реформи державного фінансування аграрної науки.