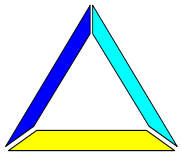
Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні
Німецька Консультативна Група з Питань Економічних Реформ

01034 Київ, вул. Рейтарська, 8/5-А, тел. (+38044) 228-6342, 228-6360, факс 228-6336
E-mail: institute@ier.kiev.ua, http://www.ier.kiev.ua



Т34

Коментарі до проекту Закону України "Про Основні засади державної аграрної політики" підготовленого Кабінетом Міністрів України (одержаний ВР України 5.02.2004)

Конфіденційно

Кабінет міністрів України розробив стратегію розвитку українського сільського господарства на період до 2015 року у формі відповідного законопроекту. Ми хотіли б зробити коментар на цю стратегію аналізуючи цілі аграрної політики і шляхи їх досягнення.

1. **Визначення стратегічних цілей:** ми погоджуємося, що стратегічні цілі аграрної політики мають бути визначені у вигляді закону. Однак загалом мабуть не доцільно в цьому законі описувати детальні процедури досягнення цих цілей, що може привести до певного законодавчого хаосу. Закон, в рамках економічної політики, має показати досяжність цих стратегічних цілей. Так як українська аграрна політика знаходиться в процесі пошуку шляхів найкращого досягнення цих цілей, її пріоритети мають бути розроблені в програмах урядової коаліції. Детальні заходи і процедури мають визначатися окремими міністерствами. На наш погляд це кращий шлях ніж розгляд цих деталей Парламентом. Парламент повинен контролювати діяльність окремих міністерств шляхом здійснення загального контролю. Тому ми вважаємо, що запропонований законопроект має бути відповідним чином спрощений.
2. **Основні політичні обмеження:** галузеві економічні цілі не можуть визначатися окремо від стратегічної економічної політики держави. Однією такою стратегічною ціллю є **вступ України** протягом наступного року чи двох до **СОТ**. Це означає неможливість цінової підтримки продукції, що експортується. По-друге, Україна не може здійснювати суттєву бюджетну підтримку сільського господарства. **Підтримання макроекономічної стабільності** є чітким економічним пріоритетом і його досягнення забезпечує збалансований та недефіцитний державний бюджет. Це не дозволяє значно розширювати програми підтримки сільського господарства. Навпаки кошти державного бюджету мають використовуватися ефективно. Крім цього сільське господарство вже отримує суттєву підтримку у

формі податкових пільг. Це означає, що сільське господарства фактично отримує значну не пряму підтримку від платників податків. Таким чином суттєве збільшення державної підтримки галузі в найближчій перспективі видається не реалістичним.

3. **Що таке аграрна політика?** Виходячи з тексту законопроекту можна констатувати, що аграрна політика має справу з всією сільською економікою. Однак таке визначення аграрної політики не відображає її сучасні ознаки. Сільське господарство – це лише один економічний сектор сільської економіки або сільської місцевості чи села, як економічної і географічної категорії. Тому аграрна політика і Міністерство аграрної політики не повинні нести відповідальність за досить широке коло питань розвитку села таких як соціальна сфера на селі, сільська інфраструктура, медицина, освіта. Це завдання інших міністерств - економіки, фінансів, транспорту, освіти і науки, охорони здоров'я, праці та соціальної політики. Міністерство аграрної політики має зосереджувати свою діяльність на ключових питаннях, які входять до його компетенції, що буде сприяти їх успішному вирішенню. Це не означає, що спеціалісти Мінагрополітики не повинні співпрацювати у міжвідомчих робочих групах, наприклад, з питань безпеки харчування. Однак при цьому Мінагрополітики не повинно брати на себе завдання для виконання яких воно не готове, або які є прерогативою інших міністерств і відомств.

4. **Цілі політики:** стратегічне завдання державної аграрної політики (розділ 2 законопроекту) має формулюватися чітко, однозначно і відповідати загальній стратегії економічної політики. Для України це ще й означає, що це завдання не повинно вступати в конфлікт із загальними принципами ринкової економіки. З законопроекті передбачено чотири стратегічні цілі аграрної політики. Коротко прокоментуємо ці стратегічні цілі:

А. Гарантування продовольчої безпеки держави

Тут потрібно дати визначення продовольчої безпеки країни, під якою слід розуміти не тільки виробництво сільськогосподарської продукції і самозабезпечення країни продуктами харчування, тобто фізичну наявність чи доступність продовольства, але і економічну доступність населення до нього, що проявляється у можливості населення купити продукти харчування виходячи з рівня цін на них та своїх доходів. Не доцільно також зазначати, що споживання продуктів харчування має бути на рівні раціональних норм споживання (розділ "Провадження державної аграрної політики у період до 2015 року та критерії її оцінки"). Не можливо заставити людей споживати продукти харчування на рівні "раціональних норм", тому, що ці норми для кожної людини особисті та залежать від традицій, смаків, сфери трудової діяльності і рівня доходу. Слід також зазначити, що таку точку зору поділяє й Організація продовольства і сільського господарства (FAO). Так як Україна від недавна є членом цієї організації, то підходи цієї

організації до зазначених питань також мають бути враховані. Для гарантування продовольчої безпеки країни є можливим тримати в резерві 2-3 млн. тонн зерна. Однак закупівля цього зерна має бути прозорою і за поточними ринковими цінами (як і його реалізація).

Б. Перетворення аграрного сектору у високоефективний, конкурентоспроможний на внутрішньому та зовнішньому ринку сектор економіки країни

Ми повністю підтримуємо цю ціль як одне з основних завдань Міністерства аграрної політики України.

В. Збереження селянства як носія української ідентичності, культури і духовності нації

Зрозуміло, що українські політики, зокрема ті, хто має тісні зв'язки з селом, хотіли б зберегти або відновити село. Такі ж само бажання є і в Західних країнах, зокрема у Франції та Німеччині – зберегти сімейний уклад сільського господарства як ідеальну основу сільських громад. Однак, досягнення цієї мети потерпіло краху в обох країнах не дивлячись на мільярди євро інвестованих у фермерський сектор. Політика може формулювати такі цілі, але її результатом може бути розчарування. Молоді люди виїжджають з села за економічних, а не культурних мотивів. Надання їм економічних перспектив поза сільським господарством є першим кроком утримання їх в сільській місцевості й таким чином вони зможуть бути носіями української ідентичності, культури і духовності.

Г. Розвиток сільських територій та розв'язання соціальних проблем на селі.

Як вже зазначалося вище, ця мета видається занадто амбітною. Мінагрополітики може сприяти розвитку села, але не повинно брати на себе повну відповідальність за це. Якщо існуюча демографічна тенденція буде продовжуватися то українське село зіштовхнеться з серйозною проблемою депопуляції, що зробить розвиток сільської місцевості дуже важким завданням, якщо взагалі можливим. Відповідальність за це завдання, безумовно, має нести таке загальне міністерства як Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції, а також Міністерство праці та соціальної політики.

Взагалі, існує певний конфлікт цілей. Наприклад, збереження селянства в існуючому його вигляді може не сприяти підвищенню ефективності і конкурентоспроможності сільського господарства. Це також може не

сприяти модернізації сільського господарства. Якщо такий конфлікт цілей не може бути уникнути через політичні причини (бажання сподобатися виборцям при виборах в народні депутати різних рівнів) то він має бути зменшений шляхом встановлення пріоритетів. Відповідно до існуючої ситуації в економіці України підвищення економічної ефективності і конкурентоспроможності має бути вищим пріоритетом. Таким чином політичне завдання з максимізації ефективності в умовах певних обмежень обумовлюється також іншими політичними цілями. Результатом має бути певний компроміс з фокусуванням на ефективності.

У зв'язку з цим ми хотіли б запропонувати альтернативні цілі аграрної політики. Аграрна політика повинна забезпечити наступне:

- Зростання економіки України шляхом створення додаткової вартості у сільському господарстві;
- Підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарської продукції на внутрішньому та міжнародному аграрних ринках;
- Високу якість продукції;
- Дотримання екологічних і технологічних вимог при виробництві сільськогосподарської продукції;
- Сприяння збереженню навколишнього середовища і землі.

Зазначені цілі сумісні з ринковою економікою, статус якої Україна прагне досягти. Вони не вимагають від політиків підтримувати сільське господарство шляхом який спричинить конфлікти з міжнародними торговими партнерами. Однак слід зазначити, що і серед цих цілей є певні конфлікти які також мають бути вирішені шляхом компромісу. Так, ефективне виробництво і конкурентоспроможність вступає у конфлікт з питаннями екології. Тут компроміс може бути досягнутий шляхом встановлення певних стандартів екологічного мінімуму і підтримкою конкурентоспроможності органічного сільського господарства.

5. **Пріоритети на наступне десятиліття:** розділ 3 "Основні пріоритети державної аграрної політики" визначає основні її пріоритети, яких нараховується 12. Деякі з них поза всяким сумнівом є необхідними, а деякі – занадто амбіційними або недоцільними. Ми коротко прокоментуємо ці пріоритети в додатку.

6. В розділі 4 зазначені шляхи реалізації основних пріоритетів державної аграрної політики які значною мірою охвачують напрямки її розвитку. Однак тут також спостерігається значне розпорошення цих напрямків, що не сприятиме досягненню основної мети аграрної політики, зазначеної в розділі 2. Пропонуємо визначити такі основні напрямки реалізації аграрної стратегії:

а) **Забезпечення довготривалого та сталого розвитку сільського господарства**. Для досягнення стратегічної цілі аграрної політики мають бути знижені не ефективні, не ринкові витрати такі як цінова підтримка та розширені заходи довготривалого зростання сільського

господарства. Основною характеристикою цих заходів є те, що вони не створюють викривлень в дії ринкових механізмів при виробництві чи торгівлі на аграрному ринку, або ж мінімізують такі викривлення. Фінансування цих заходів здійснюється за рахунок державних бюджетних програм, а саме:

- Контроль та боротьба зі шкідниками і хворобами рослин й тварин, а також розробка систем їх попередження;
- Інспекція продуктів харчування стосовно їх впливу на здоров'я людей, безпеку харчування та дотримання встановлених стандартів;
- Підтримка програм страхування сільськогосподарських культур;[1]
- Підтримка програм спрямованих на структурну перебудову шляхом вилучення з товарного аграрного виробництва орної землі, її консервацію та переведення в інші види земельних угідь;

b) Розвиток ринкової інфраструктури, зазначивши, що аграрна політика спрямовується на забезпечення інтегрованих ринків за видами сільськогосподарської продукції та продовольства, що дасть змогу уникнути дефіциту продовольчих товарів на регіональному рівні, посилити конкуренцію між регіональними виробниками з метою зниження цін на продовольство і підвищення доходів у сільському господарстві. З метою зменшення цінових коливань, необхідно знижувати маркетингові трансакційні витрати по всьому ланцюгу руху продукції – від поля до кінцевого споживача. Цього можна досягнути лише створюючи умови для збільшення інвестицій у розвиток інфраструктури. Міністерство аграрної політики має сприяти розвитку:

- подвійних складських свідоцтв з властивостями товарних деривативів, базовим активом яких є сільськогосподарська продукція та сучасної системи простих складських свідоцтв на сільськогосподарську продукцію;
- ф`ючерсного та вдосконалення спотового товарних ринків;
- конкурентної транспортної системи яка допоможе зменшити залежність від монополії залізничного транспорту при транспортуванні зерна та іншої сільськогосподарської продукції;
- конкуренції серед елеваторів, а не підтримці державних елеваторів;
- лізингу сільськогосподарської техніки та обладнання для переробки сільськогосподарської продукції;

c) **Розбудова конкурентних ринків аграрної продукції** як базового чинника забезпечення наявності та економічної доступності продуктів харчування. З метою підтримки виробників сільськогосподарської продукції та посилення здатності аграрного ринку до саморегулювання держава повинна гарантувати:

[1] Ці програми мають бути реальними, або ж не обов'язковими для сільгоспвиробників.

- конкуренцію між його суб'єктами на регіональному рівні, шляхом усунення регіональних та експортних перешкод і формального й неформального втручання регіональних органів державної влади у збут продукції;
- створення державної системи цінового моніторингу, аналізу існуючої та розробки прогнозної кон'юнктури ринків сільськогосподарської продукції та продовольства, поширенню цієї інформації серед суб'єктів аграрного ринку;
- гармонізацію національних стандартів якості сільськогосподарської і рибної продукції та харчових продуктів до вимог Світової організації торгівлі.

d) Розвиток ринку сільськогосподарської землі та іпотеки

Приватизація та розвиток ринку сільськогосподарської землі мають своєю метою перетворення землі на капітал, який може використовуватись як застава для отримання кредитів. Для цього потрібно:

- Створити, як можливо швидше, системи реєстрації власності на землю та земельного кадастру;

- Після створення системи реєстрації земельної власності і руху землі відмінити мораторій на її продаж.

e) Розвиток сільськогосподарського дорадництва та удосконалення державного управління галуззю

- Створення і фінансування державних дорадчих служб у сільському господарстві є дуже важливим заходом. Більшість сільськогосподарських підприємств і особистих селянських господарств не мають достатньо коштів для фінансування приватних дорадчих послуг.
- Регулювання державних дорадчих послуг не повинно стосуватися приватних дорадчих послуг..

f) Розвиток аграрної науки і освіти

Одним з основних завданням держави є сприяння розвитку аграрної освіти. Аграрна освіта це та сфера суспільного і економічного життя країни яка не може успішно функціонувати лише за рахунок ринкових механізмів і потребує сприяння держави, перш за все, у вигляді бюджетного фінансування. Важливими заходами при цьому є:

- з метою адаптації системи вищої та професійно-технічної агарної освіти до вимог ринкової економіки та її розвитку необхідно кардинально переглянути зміст навчальних програм та дисциплін;

- покращити фінансування вищих і, особливо, професійно-технічних закладів, підвищити оплату праці викладачів у відповідності до чинного законодавства України та обновити матеріально-технічну базу навчальних закладів, зокрема в сфері комп'ютеризації й доступу до Інтернету.

Для підвищення кваліфікації спеціалістів сільського господарства і фермерів їх навчання має бути сфокусоване на питаннях технології виробництва сільськогосподарської продукції та менеджменту. Хорошим прикладом такого навчання може бути німецька система "подвійного навчання" яка об'єднує навчання у школі та в сільськогосподарських підприємствах.

В розділі "Провадження державної аграрної політики" або **"Заходи реалізації аграрної стратегії"** пропонуємо виділити два підрозділи - **"Законодавче забезпечення розвитку стратегії аграрної політики"** та **"Завдання виконавчої влади з втілення стратегії аграрної політики",** де зазначити конкретні кроки і часові рамки здійснення відповідних заходів з втілення аграрної політики.

Нами зазначені основні напрямки удосконалення законопроекту і детальніше розкриті тільки окремі з них. Законопроект повинен бути доопрацьований та пройти обговорення серед широких верств зацікавлених суб'єктів – державних структур, громадських організацій, наукових кіл, журналістів тощо.

С.Д., А.К., Рецензент Ш.ф. К.-Т.

Червень 2004 р.

Додаток

Окремі коментарі на Статтю 3: "Основні пріоритети державної аграрної політики"

Пріоритетами державної аграрної політики до 2010 року є:

1. Створення умов для реалізації та захисту прав селян на землю, формування ринкових земельних відносин охорони земель;

Цей пріоритет є доцільним. Функціонування ринку землі є передумовою для розвитку фінансового ринку в сільській місцевості, а платежі за оренду землі забезпечать пенсіонерам на селі додатковий дохід.

2. Посилення соціального захисту сільського населення, встановлення заробітної плати та пенсійного забезпечення працівників сільського господарства не нижче середнього рівня у галузях економіки країни;

Соціальна політика повинна бути завданням Міністерства економіки і соціальних справ. Сільськогосподарська політика не повинна мати на меті забезпечення соціальної політики.

3. Створення рівних умов для функціонування різних організаційно-правових форм господарювання в аграрному секторі, які сприяють гармонізації інтересів власників та найманих працівників;

Забезпечення рівних конкурентних умов для малих і великих, старих і нових господарств має сенс тоді, коли ця мета досягається встановленням відповідних правил, а не за рахунок надання субсидій. Однак, не зрозуміло навіщо в цьому пункті зазначається про відносини між "власниками і найманими працівниками".

4. Розроблення державних та регіональних програм комплексного розвитку сільських територій, удосконалення державної підтримки розвитку підприємництва з метою розв'язання проблеми зайнятості сільського населення;

Як було зазначено в роботі, не одна лише сільськогосподарська політика повинна бути спрямована на розвиток сільських територій. Вона лише може бути доповненням до зусиль міністерств. В результаті проведення Міністерством аграрної політики власної політики розвитку сільських територій можуть виникнути конфлікти із міністерствами, які теж проводять політику розвитку сільської місцевості.

5. Державна підтримка розвитку конкурентоспроможного сільськогосподарського виробництва на основі кооперації та інтеграції;

Цей напрямок сільськогосподарської політики є доцільним, однак необхідно більш детально пояснити посилання на кооперацію і інтеграцію.

6. Запровадження сучасних механізмів і методів формування прозорого ринку сільськогосподарської продукції та продовольства, капіталу, зокрема виробничих ресурсів та робочої сили;

Цей напрямок державної політики є також доцільним, але лише за умови, якщо він не передбачає інтенсивнішого державного втручання і контролю. Уряд повинен розробити законодавчу базу для всіх учасників, але виконавча влада не повинна постійно втручатися в ринок , навіть якщо буде здаватися, що втручання є необхідним. Крім того, законодавча база не повинна бути створена окремо для сільськогосподарського сектора. Правила для учасників ринку повинні бути однаковими для всієї економіки.

7. Державна підтримка суб'єктів аграрного сектору шляхом концентрації державних ресурсів на пріоритетних напрямах розвитку, формування сприятливої цінової, фінансово-кредитної, страхової, податкової та бюджетної політики, забезпечення раціональних внутрішньогалузевих і міжгалузевих економічних відносин;

Цей "пріоритет" дуже важко зрозуміти без більш детальної його інтерпретації. І, оскільки, він суттєво не збагачує вже зазначене в попередніх статтях, його можна виключити із закону.

8. Створення сприятливих умов для реалізації експортного потенціалу аграрного сектору економіки;

Цей напрямок державної політики є дуже важливим і повинен, насамперед, розглядати зменшення маркетингових витрат, які перешкоджають торгівлі сільськогосподарською продукцією і знижують ціни виробників та є одним із основних напрямів сприяння реалізації сільськогосподарської продукції.

9. Державна підтримка підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації спеціалісті, виконання наукових досліджень для аграрного сектору;

Це один із найважливіших напрямів державної політики: рівень знань і навичок в українському сільському господарстві недостатній для забезпечення конкурентоспроможності української продукції на міжнародних ринках в довготривалій перспективі. Однак, система освіти в сільському господарстві все ще дуже зосереджена на випуску "спеціалістів". На сьогоднішній день сільському господарству потрібні універсали, які б мали знання щодо сільськогосподарського виробництва і менеджменту. Українська система сільськогосподарської освіти, нажаль, не забезпечує такий широкий спектр навчання.

10. Створення умов для закріплення в сільській місцевості кваліфікованих спеціалістів сільського господарства, освіти, культури, охорони здоров'я та побутового обслуговування;

Цей пункт необхідно виключити. Якщо будуть виконані інші пріоритети кваліфіковані кадри автоматично залишатимуться в сільському господарстві, оскільки робота забезпечить їм достойний дохід.

11. Державна підтримка сільськогосподарських товаровиробників, які використовують меліоровані землі, особливо щодо утримання внутрішньогосподарських меліоративних систем та оплати електроенергії, що витрачається для подачі води для поливу;

Реконструкція меліоративних систем є важливою і повинна підтримуватись Міністерством аграрної політики. Однак, проблеми полягають не у вартості електроенергії, а у відсутності однакового доступу до меліоративних систем. Західні консультаційні компанії пропонують високо кваліфікаційні послуги у запровадженні груп користувачів, які будуть самостійно управляти меліоративними системами. Міністерство аграрної політики повинно розглянути можливість подання заявки на отримання технічної допомоги від країн-донорів або міжнародних організацій для того, щоб розпочати процес розбудови системи меліорації в сільському господарстві.

12. Удосконалення системи державного управління, ефективне поєднання загальнодержавної і регіональної політики в аграрному секторі;

Дуже важлива мета аграрної політики і її досягнення повинно бути забезпечено шляхом кооперації із відповідним проектом ЄС TACIS.