

ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ АГРАРНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Розглянуто досвід та практику зарубіжних країн у царині державної підтримки аграрного сектора та викладено пропозиції щодо формування національної політики у цій сфері соціально-економічних відносин.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: державна підтримка аграрного сектора, ефективність бюджетної підтримки, Світова організація торгівлі, протекціонізм, дотування.

KEY WORDS: state support of agrarian sector, effect of budget support, World trade organization, protectionism, funding.

В умовах ринкової економіки, як свідчить досвід розвинених зарубіжних країн, ефективність сільськогосподарського виробництва і розвиток сільських територій значною мірою залежить від державної підтримки. Цей досвід переконує, що основні принципи державної підтримки мають формуватись та удосконалюватись відповідно до рівня розвитку виробництва та забезпечення потреб країни сільськогосподарською продукцією і продовольством.

Визначенню ролі держави і ринку в підвищенні ефективності та конкурентоспроможності сільського господарства присвятили свої публікації О. М. Бородіна, С. В. Киризюк, Т. О. Зінчук, А. Д. Діброва, Л. В. Молдаван, С. М. Кваша, М. Г. Лобас. Сутність й напрями реалізації Загальної аграрної політики Європейських країн обґрунтовані К. Беме, Д. Шпаар, С. Дем'яненко та ін. Але чимало питань стосовно підвищення ефективності впливу державної підтримки на конкурентоспроможність вітчизняної сільськогосподарської продукції залишаються недостатньо дослідженими і потребують поглибленого вивчення.

Метою дослідження є визначення рівня та напрямів державної підтримки аграрного сектора економіки України, а також подальшого вдосконалення її форм і методів для підвищення ефективності та конкурентоспроможності продукції сільського господарства в умовах глобалізації та членства в СОТ.

Для стабілізації аграрного виробництва та підвищення ефективності функціонування аграрного ринку в зарубіжних країнах

використовується система прямих і непрямих важелів державного впливу: регулювання цін і фермерських доходів, бюджетне фінансування, кредитування, оподаткування, стабілізація ринку сільськогосподарської продукції тощо. При цьому майже всі західні країни у відносинах сільського господарства з іншими галузями, в питаннях експорту й імпорту сільськогосподарської сировини дотримуються принципу аграрного протекціонізму.

В Україні для реалізації напрямів комплексної підтримки сільського господарства у вересні 2004 р. було прийнято Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України». Згідно цього акту державна підтримка сільського господарства України включає бюджетне фінансування програм і заходів, спрямованих на розвиток галузі, пільговий режим оподаткування, часткову компенсацію процентних ставок за користування кредитами комерційних банків, списання безнадійної заборгованості перед бюджетом і соціальними фондами тощо. Але 10 квітня 2008 року Верховна Рада України ухвалила Закон «Про ратифікацію Протоколу про вступ України до Світової організації торгівлі» та з 16 травня 2008 року Україна набула повноправного членства у Світовій організації торгівлі. В ході переговорного процесу щодо вступу України до СОТ наша держава пішла на значні поступки в підтримці агропромислового комплексу, які полягають в наступному:

- на вимогу країн-членів Робочої групи базовим періодом визначено 2004—2006 рр., тобто Україна не має зобов'язань перед СОТ по скороченню внутрішньої підтримки, що надається через «жовті» програми, а є лише зобов'язання не перевищувати річний рівень підтримки, виражений у показнику СВП, а саме 3,043 млрд грн (602 млн дол. США);

- зменшено розмір середньоарифметичної ставки ввізного мита на сільськогосподарську продукцію до 10,66 %;

- встановлено щорічну тарифну квоту на ввезення в Україну цукру-сирцю з тростини в обсязі 260 тис. тонн за ставкою ввізного мита у розмірі 2 % його митної вартості;

- зменшено експортне мито на насіння соняшнику;

- взято зобов'язання не застосовувати експортні субсидії на сільськогосподарські товари;

- взято зобов'язання щодо встановлення прозорого режиму сільськогосподарських виробників, яке полягає у відміні нульової ставки ПДВ для українських виробників молока і м'яса з 1 березня 2009р. та переході на загальну систему оподаткування по ставці 20 % і обов'язковій сплаті нарахованих сум до бюджету.

Загальним недоліком нинішньої системи підтримки сільсько-господарських товаровиробників є переважання компенсаційно-витратного підходу до розподілу фінансових ресурсів. Механізм розподілу підтримки практично не пов'язаний з показниками ефективності діяльності підприємств. Це призводить до того, що кошти використовуються нераціонально і фактично покривають тільки витрати на виробництво продукції, не забезпечуючи розширене відтворення. Також не враховуються регіональні особливості та строки фінансування бюджетних програм. Підтвердженням вищезазначеного є звіт Рахункової палати України за 2005 рік. Так, за результатами перевірки 8 з 20 Порядків використання коштів державного бюджету виділених на підтримку сільськогосподарських товаровиробників, було затверджено з запізненням та в менших від запланованих розмірах, що значно знизило ефективність використання коштів бюджету. Така нестабільність заважає товаровиробникам робити довгострокові плани та інвестиції [5]. Неврахування зазначених аспектів призводить до того, що збільшення бюджетних асигнувань на підтримку сільського господарства не поліпшує показники ефективності діяльності галузі, що підтверджують нижченаведені розрахунки [5; 9].

Таблиця 1

**ПОРІВНЯЛЬНІ РІВНІ БЮДЖЕТНОЇ ПІДТРИМКИ
СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА В РІЗНИХ КРАЇНАХ**

Країни	В доларах США		Підтримка у % до:	
	на душу населення	на 1га с.г. угідь	ВВП, всього	валової продукції с.г.
Країни ЄС-15	336	1053	1,7	49,0
США	350	340	1,5	30,0
Угорщина	111	188,2	1,8	н.д.
Чехія	100	н.д.	1,6	н.д.
Росія	60	70,5	0,8	17,4
Україна				
2000	1,8	2,7	0,7	0,84
2001	2,9	4,4	0,8	1,21
2002	5,5	8,3	1,0	2,23
2003	10,7	16,2	1,4	4,9
2004	10,1	15,4	1,3	4,5
2005	11,1	28,0	1,3	6,1
2006	16,9	39,4	1,5	8,4
2007	17,1	43,2	1,4	8,5

З даних таблиці видно, що зарубіжні країни активно стимулюють національне сільське господарство, тоді як витрати України на душу населення, на 1 га с.г. угідь є мінімальними. Можна стверджувати, що значний приріст темпів зростання обсягів бюджетної підтримки протягом 2000—2006 рр. не кореспондується з відповідним приростом виробництва валової продукції в розрахунку на 1 га сільськогосподарських угідь серед аграрних підприємств. Виробляючи близько 40 % валової продукції аграрні підприємства отримують переважну більшість усіх бюджетних субсидій. А збільшення обсягів бюджетної на душу населення викликано як збільшенням обсягів державної підтримки, так і скороченням кількості населення нашої країни.

Наведені на рис. 1. дані доводять, що за останні роки майже в усіх розвинутих країнах світу окреслилась тенденція до скорочення рівня підтримки, що є певним прогресом у послабленні зв'язків між наданням державних коштів сільськогосподарським товаровиробникам та обсягами виробництва сільськогосподарської продукції, також досягненням більшої гнучкості та свободи аграріїв у виборі напрямів її виробництва.

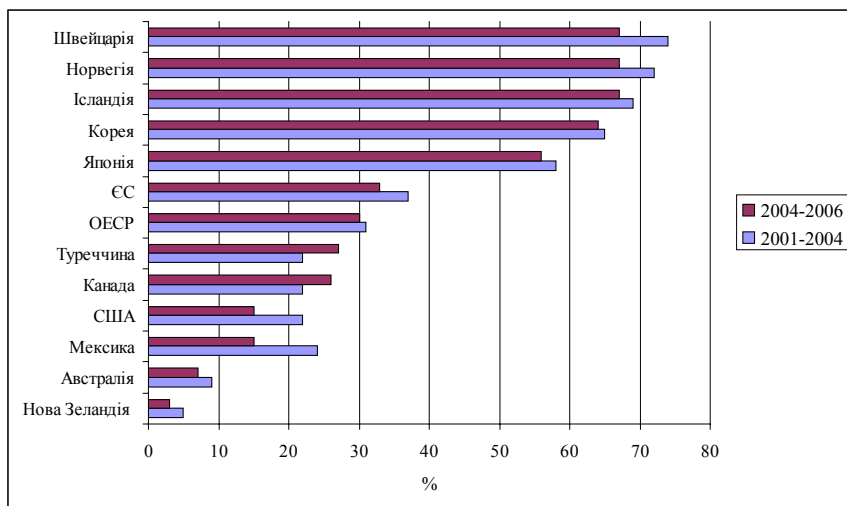


Рис. 1. Державна підтримка сільського господарства в країнах світу, % від загального доходу товаровиробників

Таким чином, зростання обсягів бюджетної підтримки сільського господарства з 1,2 у 2000 році до 7,9 млрд грн у 2006 р. суттєво не вплинуло на підвищення ефективності та конкурентоспроможності сільськогосподарських товаровиробників, а аграрний сектор економіки України — не став інвестиційно привабливим для вітчизняного та іноземного капіталу [5]. А збільшення сум підтримки можна пов'язати зі збільшенням кількості бюджетних програм, перелік яких не є остаточним як щодо підтримки сільського господарства, так і розвитку соціальної інфраструктури села. Протягом 2000—2007 рр. бюджетні субсидії на виробництво сільськогосподарської продукції, що відносяться до заходів «жовтої скриньки», домінували у бюджетних витратах і зросли з 699 до 4861 млн грн або майже в сім разів. Як і всі країни-члени СОТ, Україна не має обмежень на «зелені» програми внутрішньої підтримки сільського господарства, якщо вони відповідають умовам, визначеним в Угоді СОТ про сільське господарство. Бюджетне фінансування таких програм залежить тільки від спроможності самого держбюджету та може бути збільшено Україною, тому що воно не обмежується з боку СОТ. Фінансування направляється на видатки щодо створення інфраструктури, на маркетингові послуги, охорону навколишнього середовища, навчання, інспектування продукції, розбудову сучасної системи технічних стандартів, прискорення роботи по їх гармонізації з міжнародними та європейськими. Вперше в Державному бюджеті 2008 р. заходи, що відносяться до «жовтої» та «зеленої» скриньок підтримки сільського господарства, майже зрівнялись (рис. 2) [5].

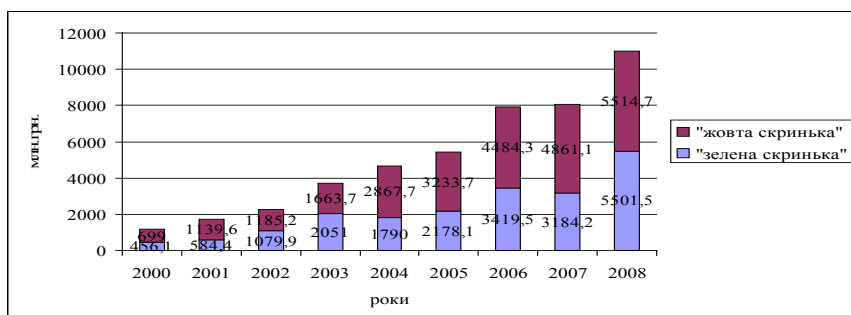


Рис. 2. Бюджетні витрати на сільське господарство України за класифікацією СОТ

На сьогодні необхідно звернути увагу та переглянути структуру і ідеологію бюджетної підтримки села. Враховуючи, що Україною взято зобов'язання щодо зміни режиму оподаткування сільськогосподарських виробників, необхідно відпрацювати механізми адекватного збільшення обсягів прямої державної підтримки розвитку підприємств АПК на фінансування важливих програм: докорінного поліпшення земель, збереження довкілля, виробництва екологічно чистої продукції, кадрового забезпечення галузі, підтримки виробництва продукції рослинництва і тваринництва та інші.

Протягом 2004—2007 рр. у структурі витрат на аграрний сектор відбулися певні зміни (табл. 2) [4]. У 2000—2001 рр. найбільше коштів виділялось на часткову компенсацію ставок за кредитами комерційних банків, селекцію та протиепізодичні заходи.

Таблиця 2

ДИНАМІКА СТРУКТУРИ ВИТРАТ БЮДЖЕТУ НА АГРАРНИЙ СЕКТОР, %

Стаття витрат	2004	2005	2006	2007
Бюджет Міністерства аграрної політики України	100,0	100,0	100,0	100,0
Керівництво та управління в АПК, організація і регулювання діяльності установ у системі агропромислового комплексу	18,9	14,1	12,5	14,6
Жовта скринька				
Фінансова підтримка виробництва продукції рослинництва та тваринництва	13,6	13,3	27,2	29,0
Здешевлення кредитів комерційних банків	4,6	6,8	3,6	8,3
Закладання молодих садів, ягідників та хмільників	3,5	3,4	3,1	3,4
Часткова компенсація вартості техніки, мінеральних добрив	12,7	5,2	0,4	3,5
Фінансова підтримка фермерських господарств	0,2	0,5	0,4	0,5

Закінчення табл. 2

Стаття витрат	2004	2005	2006	2007
Зелена скринька				
Науково-дослідні роботи та розвиток і наукові програми щодо окремих видів продукції	2,0	2,2	1,8	1,6
Боротьба зі шкідниками та хворобами	2,8	2,5	1,9	2,1
Селекція в рослинництві та тваринництві	4,9	4,3	2,9	2,9
Поширення досвіду та консультаційні послуги	0,3	0,3	0,5	0,2
Розвиток інфраструктури на селі	0,5	0,3	0,2	0,3
Підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації спеціалістів та робітничих кадрів для виробничої та соціальної сфери села	19,5	17,0	13,7	15,5
Інші	16,5	30,1	36,8	18,1

У 2006—2007 рр. акцент у фінансуванні зроблено на підтримку продукції рослинництва та тваринництва шляхом дотування на одиницю виробленої продукції тваринництва та на гектар посівів у рослинництві.

Незважаючи на зміну обсягів видатків, практика та механізм використання коштів протягом останніх років суттєво не змінюються. Як уже зазначалось, починаючи з 2005 року бюджетні програми підтримки сільського господарства визначаються відповідно до Закону «Про державну підтримку сільського господарства України», а їх реалізація залежить від обсягу коштів, затверджених закон про бюджет на відповідний рік та порядку використання коштів по окремій програмі. Нарощування обсягів фінансування галузі не корелюються з відповідними темпами приросту продукції рослинництва і тваринництва, поліпшенням її якості та структури виробництва. Бюджетні кошти надходять нерівномірно, відсутній секвестр бюджету щодо сум сільськогосподарської підтримки протягом року. У 2006 р. 52 % всіх сільсь-

когосподарських підприємств, які мають право на дотації і доплати на розвиток тваринництва, не отримали цих коштів взагалі, або отримали їх у дуже незначних розмірах на загальну суму близько 15 млн грн або в середньому близько 5 тис. грн на одне господарство [4].

При розробці основних підходів до реформування бюджетної підтримки сільського господарства необхідно враховувати інтереси різних суб'єктів: держави, в особі органів державного управління в галузі; сільськогосподарських товаровиробників; підприємств харчової та переробної промисловості; трейдерів; постачальників матеріально-технічних ресурсів; професійних організацій і об'єднань в АПК та всього населення країни в цілому. Адже економічні інтереси учасників цього процесу, як відомо, є різними і тому важливо для кожного із учасників мати повну інформацію щодо власної економічної і соціальної вигоди та потенційних ризиків [5]. Крім того, за даними С.Дем'яненка, доходи сільськогосподарських товаровиробників від державної підтримки зростають тільки на першому етапі, а потім вони повністю поглинаються збільшенням виробничих витрат на наступних стадіях виробничого процесу [8]. Також одним з головних недоліків пов'язаний з недосконалістю бюджетного процесу є відсутність обґрунтованих норм планування бюджетних витрат на аграрний сектор. Тому, для удосконалення механізму прийняття і реалізації бюджетних програм необхідно розробити й впровадити систему критеріїв та показників ефективності по відношенню до кожної цільової групи, що була б направлена на врахування не тільки натуральних й кількісних показників, але і якісних та фінансових, що збільшило б віддачу від державної підтримки з боку товаровиробників за рахунок підвищення ефективності їх виробництва.

Намагаючись підтримувати аграрний сектор, держава повинна визначитись, яким шляхом підтримки власного сільськогосподарського товаровиробника вона піде: без конкурентним чи конкурентним [3]. Єдино виправданим на сьогодні є конкурентний шлях, для якого основними концептуальними засадами в підтримці сільського господарства мають стати:

- гранично ефективне використання бюджетних коштів та відмова від державних програм підтримки, що призводять до не-ефективного їх витрачання;

- запровадження нових механізмів розподілу субсидій сільськогосподарським товаровиробникам відповідно до сигналів ринку;

- забезпечення прозорості процесу розподілу та встановлення сумарних дотаційних обмежень на одного отримувача коштів;

— обмежене застосування державної фінансової допомоги не-сільськогосподарському сектору (субсидування ставки відсотка, лізинг, страхування);

— перехід до прямих виплат сільськогосподарським товаровиробникам незалежно від розмірів господарств та організаційно-правових форм (на 1 га, на голову худоби тощо);

— підтримка формування ефективної ринкової інфраструктури (кредитно-маркетингові кооперативи, ринки збуту, інтеграція).

У сучасних умовах Україні надається шанс сформувати нову державну аграрну політику підтримки сільського господарства, що враховує її сучасні недосконалості, а також помилки та прорахунки в інших країнах, у тому числі ЄС, які були зроблені кілька десятиліть тому і які зараз через різні причини надзвичайно важко подолати.

Література

1. Закон України про державну підтримку сільського господарства України // Голос України. — 2004. — 7 верес. — № 165 (3415).

2. Закон «Про ратифікацію Протоколу про вступ України до Світової організації торгівлі».

3. Аграрний сектор України на шляху до євроінтеграції: Монографія / Авт кол.: Бетлій М. та ін.; За ред. О. М. Бородіної. — Ужгород: ІВА, 2006. — 496 с.

4. Державна підтримка агросфери: еволюція, проблеми / Бородіна О. М., Кирилюк С. В., Попова О. Л. та ін.; Ін-т екон. та прогнозув. НАНУ. — К., 2008. — 264 с.

5. Діброва А. Д. Державне регулювання сільськогосподарського виробництва: теорія, методологія, практика. — К.: ВПД «Формат», 2008. — 488 с.

6. Зінчук Т. О. Європейська інтеграція: проблеми адаптації аграрного сектора економіки: монографія / Т. О. Зінчук. — Житомир: ДВНЗ «Державний агроєкологічний університет», 2008. — 384 с.

7. Могильний О. М. Регулювання аграрної сфери. — Ужгород: ІВА, 2005. — 400 с.

8. Меєрс В., Дем'яненко С., Джонсон Т., Зоря С. Зміна фокуса аграрної політики та розвитку села в Україні: висновки та перспективи для руху вперед: Зб. наук. праць. — К.: КНЕУ, 2005. — 172 с.

9. Саблук П. Т. З виступу на VI міжнародному науковому конгресі «Державне управління та місцеве самоврядування». — Х.: ХРІДУ НАДУ, 2006

10. Шнаар Д., Беме К. Реформа Общей аграрной политики в Евросоюзе и ее последствия для ФРГ // АПК: экономика, управление. — 2004. — № 7. — С. 67—76.

Стаття надійшла до редакції 23.06.2009