

УДК 338.43 (477)(043.3)

Н. М. ЛЕВЧЕНКО

ОЦІНКА БЮДЖЕТНОЇ ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ АПК УКРАЇНИ

Надано оцінку ефективності бюджетної підтримки розвитку АПК відповідно до вимог ЄС та запропоновано напрямки вдосконалення механізму бюджетної підтримки розвитку АПК.

The estimation of efficiency of budgetary support of development of APK is given in accordance with the requirements of ES and directions of improvement of mechanism of budgetary support of development of APK are offered.

Загально визнані місце та роль аграрного сектора в системі національної економіки зумовлюють державну фінансову підтримку його функціонування на рівні гарантованої продовольчої безпеки населення. Забезпечуючи досягнення зазначеної мети всупереч законам ринкової економіки, держава і суспільство мають чітко усвідомлювати реальну ціну такої практики. Досвід України переконливо свідчить, що суми прямих бюджетних призначень постійно зростають, а обсяги виробництва сільськогосподарської продукції та його ефективність зростає досить повільно. А головне – втрачаються конкурентні позиції національних товаровиробників на внутрішньому і зовнішньому ринках.

Теоретично та практично доведено, що специфіка агропромислового виробництва потребує вираженої державної підтримки. Протягом 1996–1999 рр. галузь у цілому була збитковою. Це за своєю суттю “nonsense”. Починаючи ж з 2000 р., згідно зі статистичною звітністю, спостерігається збільшення прибутковості підприємств галузі. Але ж це результат з урахуванням бюджетної фінансової підтримки. Без такої підтримки галузь і до теперішнього часу була б збитковою, і за ринковими законами повинна була б припинити існування, чого не можна припустити навіть теоретично. Тож, у силу цього товаровиробники аграрної сфери економіки дійсно потребують і подальшої державної підтримки.

Відомо багато інструментів політики державної підтримки розвитку АПК: бюджетні дотації, податкові пільги, імпорتنі мита, квоти на виробництво, мінімальні ціни, регулювання цін на мінеральні добрива і пальне під час посівних і збиральних компаній. Проте у світовій практиці одним з найбільш важливих інструментів державної підтримки вважається бюджетна політика держави, яка передбачає перерозподіл національного доходу для розв’язання першочергових завдань аграрного сектора народного господарства.

Україна з кожним роком нарощує обсяги фінансування аграрної сфери економіки, проте це суттєво не вплинуло на підвищення ефективності та конкурентоспроможності агропромислових товаровиробників, а аграрний сектор економіки не став інвестиційно привабливим для вітчизняного та іноземного капіталів, що саме і є свідченням того, що механізм бюджетної підтримки на даний

час в Україні не є достатньо ефективним.

В Європейському Союзі (ЄС), який є найбільшим і найперспективнішим господарським сусідом України створено чітку систему бюджетного регулювання розвитку АПК. Більш того, в усіх постсоціалістичних країнах Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) за аналогією сформовано подібні системи, які безконфліктно, відповідно до поступу інтеграційних процесів, інтегрувались у систему регуляції аграрного ринку ЄС.

В Україні, на жаль, ігнорується досвід і принципи європейської моделі регулювання. Під впливом помилкової концепції “третього шляху” сформовано недієздатну, несистемну сукупність секторних регулювальних інституцій та механізмів, які не виконують базового завдання – регулювання розвитку АПК та відволікають значні фінансові ресурси на неефективну діяльність.

Тож, нині існує нагальна потреба вирішення питань удосконалення механізму бюджетної підтримки розвитку агропромислового комплексу з урахуванням вимог ЄС.

II. Постановка завдання така:

– привернути увагу науковців, провідних економістів-аграріїв до невідповідності існуючого в Україні механізму бюджетної підтримки розвитку АПК європейськими нормами, стандартами та діючими інституціями;

– надати оцінку ефективності бюджетної підтримки розвитку АПК на сучасному етапі;

– запропонувати напрямки удосконалення механізму бюджетної підтримки розвитку АПК.

III. Результати

У процесі реформування Спільної аграрної політики (САП) країни Європейського Союзу (ЄС) пройшли через інтервенції на товарних ринках, встановлення мінімальних цін, субсидування визначеного виду продукції і дійшли до порядку, за яким підтримка за конкретними видами продукції складається з цінової підтримки, дотацій на площу або голову, дотацій на основі використання факторів виробництва та інших дотацій. При цьому основу підтримки виробництва тваринницької продукції й цукру становить цінова підтримка, а підтримка виробництва пшениці – базується на дотації на площу.

Усі питання в рамках ЄС стосовно сільського господарства, регулюються Угодою про сільське господарство (далі Угода), що була укладена під час Уругвайського раунду та набула чинності з 1 січня 1995 р. Тобто всі країни при вступі до ЄС мають прийняти на себе зобов'язання щодо скорочення внутрішньої підтримки сільського господарства в тій частині, яка справляє спотворювальний ефект на торгівлю. Варто зазначити, що, за Угодою, не вся підтримка сільського господарства за рахунок бюджету підлягає скороченню. Усі заходи такої підтримки прийнято класифікувати за двома основними категоріями:

– внутрішня підтримка, яка звільнена від зобов'язань щодо скорочення обсягів бюджетної підтримки;

– внутрішня підтримка, яка є предметом зобов'язань щодо скорочення обсягів бюджетної підтримки.

Внутрішня підтримка, яка звільнена від зобов'язань щодо скорочення обсягів

фінансування з бюджету, у спеціальній літературі має назву “зеленої скриньки” (green box policies). Заходи бюджетної підтримки, які за Угодою про сільське господарство включено до “зеленої скриньки”, представляють собою підтримку, яка не впливає на виробництво і торгівлю сільськогосподарською продукцією. До такої підтримки належать: бюджетні видатки на загальні науково-дослідні роботи, на розвиток інфраструктури села невиробничого призначення, на боротьбу зі шкідниками та хворобами, на розвиток аграрного ринку, на підготовку та перепідготовку кадрів для села, на створення державного резерву для продовольчої безпеки, на надання продовольчої допомоги бідним верствам населення та інші. Не підлягають скороченню також заходи з програм обмеження виробництва сільськогосподарської продукції, що мають назву “блакитної скриньки” (blue box policies).

Внутрішню підтримку, яка є предметом зобов’язань щодо скорочення обсягів бюджетної підтримки, прийнято називати Сукупним виміром підтримки, або СВП (Aggregate Measurement of Support, AMS). СВП у спеціальній літературі називають заходами “жовтої (або бурштинової) скриньки” (amber box policies). Сукупний вимір підтримки включає в себе як підтримку у грошовому виразі, що надається на певний сільськогосподарський товар на користь виробників (продуктова підтримка), так і підтримку, не пов’язану з конкретним товаром, яка надається на користь виробників сільськогосподарської продукції взагалі (непродуктова підтримка). СВП для кожного окремого товару включає такі складові (всі три або окремі з них): підтримка ринкової ціни; прямі виплати виробникам (тільки ті, які не є винятком); інші субсидії, що не є винятком. При цьому до СВП включаються як бюджетні витрати, так і ті доходи, від одержання яких держава відмовилася.

Заходи “жовтої скриньки” визнаються такими, що викривлювально впливають на торгівлю, оскільки ці заходи передбачають перерозподіл коштів споживачів, або пов’язані з виробництвом особливих товарів. До зазначених заходів, зокрема, належать: цінова підтримка; окремі кредитні програми; виплати з розрахунку площі сільгоспугідь; виплати з розрахунку кількості поголів’я сільськогосподарських тварин; субсидії щодо засобів виробництва (насіння, добрив тощо).

В Україні до заходів “жовтої скриньки” належать такі бюджетні програми: селекція в рослинництві; селекція в тваринництві та птахівництві в підприємствах агропромислового комплексу; фінансова підтримка виробництва продукції тваринництва та рослинництва; здійснення фінансової підтримки підприємств агропромислового комплексу через механізм здешевлення кредитів; закладення і нагляд за молодими садами, виноградниками, ягідниками, хмільниками; фінансова підтримка розвитку підприємств молочної переробки; компенсація Пенсійному фонду України втрат від застосування платниками фіксованого сільськогосподарського податку спеціальної ставки по сплаті збору на обов’язкове пенсійне страхування; інші.

Країни, що вступають до ЄС, зобов’язуються зменшити СВП базового періоду на певний рівень, прийнятий Угодою протягом періоду виконання зобов’язань. Так, розвинуті країни мають зменшити СВП базового періоду на 20 % рівнями частками за кожний рік, період виконання зобов’язань для них – шість років. Для країн, що розвиваються, застосовуються особливий і диференційований режими.

Такі країни зобов'язуються зменшити СВП базового періоду на 13 %, період виконання зобов'язань – 10 років.

Що в цьому відношенні відбувається в Україні? Бюджетне фінансування галузі здійснюється відповідно до цільових програм і обсягів їх фінансування, затверджених законами України “Про Державний бюджет” на відповідний рік з урахуванням змін та доповнень. Протягом 2000 – 2007 років бюджетні дотації сільському господарству зросли з 1,4 млрд до 5,2 млрд грн. У державному бюджетні на 2008 р. закладено ще більше. Багато це чи мало? Аграрії на дане запитання відповідають – звичайно мало. У колишньому Радянському Союзі наприкінці 1980-х рр. частина державних дотацій у валових прибутках виробників становила 78 % (за даними Світового банку та ОЕСР). Така щедрість давала можливість одержувати значно більший обсяг аграрної продукції, ніж нині (табл. 1).

Проте, незважаючи на значне зростання обсягів бюджетної підтримки галузі, законодавчо визначених не менше 10 % видатків Державного бюджету України на період 2005 – 2015 рр. досягнути поки що не вдалося. Як засвідчують дані табл. 1, обсяги бюджетних асигнувань у розрахунку на 1 га сільськогосподарських угідь зросли більше, ніж утричі, а в розрахунку на 1 працюючого в галузі — майже в 12 разів. Насамперед це викликано як збільшенням обсягів бюджетної підтримки, так і значним скороченням більше ніж у два рази чисельності зайнятих у сільському господарстві.

За даними табл. 1, можна стверджувати, що значний приріст темпів зростання обсягів бюджетної підтримки протягом 2000 – 2007 рр. не кореспондується з відповідним приростом виробництва валової продукції в розрахунку на 1 га сільськогосподарських угідь як у цілому по галузі, так і серед аграрних підприємств. При цьому, виробляючи близько 40 % валової продукції, аграрні підприємства отримують переважно більшу частину всіх бюджетних субсидій. Звичайно, загальні обсяги бюджетного фінансування галузі не є абсолютним еквівалентом підтримки сільського господарства. За роки незалежності України бюджетна політика щодо розвитку сільського господарства характеризується мінливістю та непослідовністю. Фінансування галузі за кодами класифікації державних видатків з року в рік коливається від нуля до сотень мільйонів гривень, що свідчить про відсутність у державі стратегії бюджетного субсидування сільського господарства.

На даний час при розподілі коштів державного бюджету за програмами підтримки переважно застосовується компенсаційно-витратний підхід, який не пов'язаний з показниками ефективності галузі. Як наслідок, кошти використовуються нерационально і не стимулюють розширене відтворення. При цьому значна частина бюджетних ресурсів не доходить напряму до товаровиробників, або ж ці кошти отримують часто збиткові аграрні підприємства. Так, наприклад, за програмою “Фінансова підтримка фермерських господарств” за висновками Рахункової палати України в 2005 р. фактично отримали фінансову допомогу 1074 фермерських господарств із наявних на 1 січня 2005 р. – 47800, або 2,2 % від їх загальної кількості. Для порівняння, у США щорічно на підтримку фермерів витрачають на ці потреби 27,4 млрд дол. Тож, рівень державної підтримки в США значно перевищує рівень бюджетного фінансування даної галузі в Україні (табл. 2).

Таблиця 1

Бюджетна підтримка та валова продукція аграрного сектора економіки України протягом 2000 – 2007 рр.

Показники	Роки							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Витрати на сільське господарство в сукупних видатках Державного бюджету, %	2,0	2,5	2,8	4,1	3,8	4,5	4,5	4,2
Бюджетні витрати на сільське господарство як частка ВВП, %	0,4	0,5	0,6	0,9	0,8	1,2	1,2	1,1
Бюджетні асигнування на сільське господарство в розрахунку:								
– на 1 га с.г. угідь, грн	17,8	20,7	27,7	36,1	61,5	73,5	139,7	156,7
– на 1 га с.г. угідь аграрних підприємств, грн	22,9	31,3	37,2	50,7	93,3	116,7	234,0	267,2
– на 1 зайнятого в галузі, грн	350,7	425,5	599,5	962,0	2099,7	2977,1	6479,8	6957,2
Валова продукція сільського господарства в розрахунку на 1 га с.г. угідь, грн	1449,4	1540,3	1609,4	1639,7	1468,4	1773,3	1784,6	2104,3
Валова продукція аграрних підприємств в розрахунку на 1 га с.г. угідь, грн	707,9	791,6	892,2	925,8	756,2	1120,2	1215,5	1302,7

* Розраховано за даними звітів Мінфіну, Мінагрополітики, Держказначейства та Рахункової палати України.

Таблиця 2

Порівняльний аналіз бюджетної підтримки сільського господарства

Країна	У доларах США		Підтримка у % до:	
	на душу населення	на 1 га землі в обробітку	ВВП – усього	валової продукції с.г.
Країни ЄС	336	1053	1,7	49,0
США	350	340	1,5	30,0
Польща	107	299	н. в.	н. в.
Угорщина	111	188,2	1,8	н. в.
Чехія	100	н. в.*	1,6	н. в.
Росія	60	70,5	0,8	н. в.
Україна	10,1	15,4	0,86	4,5

* н. в. – не визначалися.

Джерело: Тексти офіційних документів Уругвайського раунду торговельних переговорів, розрахунки авторів за даними Міністерства економіки України.

Проте це лише результати порівняння в абсолютних величинах. При більш коректному порівнянні, зокрема у процентному відношенню до рівня ВВП, бюджетні дотації АПК в Україні приблизно удвічі вищі, ніж у США, або ЄС – 1,51% ВВП проти 0,73 і 0,65 відповідно (табл. 3).

Таблиця 3

Рівень бюджетної підтримки АПК за 2001 – 2003 роки, %

Показник	Щорічна частка бюджетних субсидій у ВВП окремих країн				
	Україна	Австралія	Канада	США	ЄС
Бюджетні субсидії, млрд. дол.	0,732	1,267	4,088	78,295	59,104
Частка бюджетних субсидій у ВВП, %	1,51	0,31	0,51	0,73	0,85

Джерело : ОЕСР

Наша країна порівняно багато витрачає на підтримку АПК, проте потрібно пам'ятати, що ВВП США та ЄС – це майже 11 трлн дол., а ВВП України – лише близько 70 млрд.

Слід наголосити, що бюджетні субсидії на виробництво сільськогосподарської продукції, що відносяться до заходів “жовтої скриньки”, тобто ті, що за Угодою мають скорочуватись, в Україні навпаки продовжують зростати (табл. 4).

До основних програм бюджетної підтримки, що належать до заходів “жовтої скриньки” слід віднести “Здійснення підтримки через механізм здешевлення коротко- та довгострокових кредитів”, “Підтримка виноградарства, садівництва та хмелярства” та ін.

Таблиця 4

Класифікація витрат бюджету по Міністерству аграрної політики України згідно за правилами Угоди (млн грн)

Стаття	Роки		
	2005	2006	2007
Разом по Міністерству аграрної політики	2952,13	5175,13	5818,99
Жовтий кошик	1070,40	1563,75	1574,50
у тому числі:			
– здешевлення кредитів комерційних банків	141,48	350,00	360,00
– фінансова підтримка фермерських господарств	5,13	27,25	28,00
– фінансова підтримка виробництва продукції тваринництва і рослинництва	421,05	689,50	199,20
– закладання молодих садів, виноградників, ягідників, хмільників	108,08	175,00	204,93
– часткова компенсація вартості техніки і мінеральних добрив	393,65	270,00	32,00
– здійснення фінансової підтримки розвитку підприємств молочної переробки	0,00	10,00	4,00
– фінансова підтримка розвитку хмелярства	0,00	0,00	22,8
– аграрний фонд	0,00	42,00	20,00
Зелений кошик	1677,79	2252,55	2576,11
у тому числі:			
– загальні науково-дослідні роботи і розвиток наукових програм			
відносно окремих видів продукції	61,79	113,01	53,10
Боротьба із шкідниками і хворобами	86,31	13 1,45	30,00
Селекція у тваринництві і рослинництві	152,67	224,00	266,7

Аналіз свідчить, що близько 60 % бюджетних коштів галузі спрямовуються на прямі субсидії сільськогосподарським товаровиробникам. Проте така структура підтримки часто приводить до вилучення бюджетних коштів на користь інших секторів економіки. Прикладом цього можуть слугувати програми, пов'язані з частковою компенсацією вартості мінеральних добрив і складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва, за якими основними одержувачами бюджетних коштів радше стали виробники добрив і техніки, ніж аграрії.

Таким чином, на теперішньому етапі розвитку сільського господарства заходи, що відносяться до “жовтої скриньки”, є “вимушеними” бюджетними витратами, які обумовлені специфікою галузі та здійсненням аграрних перетворень. Дані субсидії компенсують “провали” ринку, формують базові передумови стійкого розвитку агропромислового виробництва в ринкових умовах. Недофінансування цих витрат може привести до зниження агроекономічного потенціалу та виробничих показників аграрного сектора [1]. Застосування вищенаведених субсидій, на наш погляд, є виправданим у короткостроковому періоді. Проте нині в Україні спостерігається різке збільшення частки субсидій, що не стимулює вітчизняних товаровиробників підвищувати конкурентоспроможність продукції. За уточненими даними Міністерства аграрної політики України, обсяги державної підтримки, які обмежуються вимогами Угоди (“жовта скринька”), можуть становити не більше 609 млн дол. США, або 3,1 млрд грн. [2]. Станом на 2007 р. обсяги бюджетної підтримки аграрного сектора економіки України суттєво перевищують дозволені розміри, оскільки їх обсяг складає 5,8 млрд грн. Тому в подальшому основний акцент аграрної політики повинен бути зміщений на користь підтримки бюджетних послуг. Це обумовлено, як мінімум, двома причинами: з одного боку, через те, що бюджетна підтримка галузі в Україні є недостатньо ефективною та прозорою; з іншого – вимога СОТ щодо переорієнтації державної підтримки за рахунок скорочення прямих бюджетних субсидій товаровиробникам на користь заходів “зеленої скриньки”. Таким чином, система бюджетної підтримки потребує докорінної перебудови відповідно до норм СОТ незалежно від процесу вступу України до СОТ.

Безумовно, що таке реформування заходів бюджетної підтримки пов'язане з певними ускладненнями – зокрема, нормативного та законодавчого забезпечення, необхідністю відпрацювання фінансових механізмів, науково-методологічного обґрунтування критеріїв і показників виділення коштів за бюджетними програмами.

Назріла необхідність на законодавчому рівні переглянути державні та галузеві програми розвитку сільського господарства і привести їх у відповідність до вимог СОТ та ЄС. Програми підтримки повинні стимулювати розвиток ринкових механізмів і конкуренцію, бути спрямованими на досягнення конкретних цілей і розраховані на відповідну цільову групу одержувачів бюджетних ресурсів.

В якості пріоритетних напрямів бюджетної політики України щодо сільського господарства можна виділити такі: запровадження енергозберігаючих технологій, зокрема біопалива; докорінне поліпшення земель: організацію органічного землеробства; будівництво тваринницьких комплексів; розвиток інфраструктури аграрного ринку та систем його моніторингу: підтримку страхування аграрних

ризиків й дорадництва; розвиток сільських територій тощо.

При розробці основних підходів до реформування бюджетної підтримки сільського господарства необхідно враховувати, що подолання негативних явищ, що виникають унаслідок дотування, на нашу думку, можливе лише в тому випадку, якщо дотування здійснюватиметься за критеріями, пов'язаними з фінансовими результатами діяльності товаровиробників, і буде спрямоване на підвищення ефективності виробництва.

Орієнтація на вартісні показники розподілу дотацій і компенсацій обґрунтована тим, що в умовах ринкової економіки, при скороченні державної підтримки сільгоспвиробників зростає вплив споживчого попиту і цін реалізації продукції. Прибуток є не тільки джерелом розвитку виробництва, але і соціальною основою, яка формує певний рівень матеріального добробуту та соціального забезпечення працівників.

При системі економічної підтримки, яка заснована на вартісних показниках розподілу дотацій і компенсацій, найбільшу фінансову допомогу повинні одержувати ті товаровиробники, які можуть їх найефективніше використовувати. Це сприятиме розвитку здорової конкуренції між підприємствами, збільшенню обсягів виробництва продукції і підвищенню її якості, зменшенню витрат виробництва в розрахунку на одиницю вкладень і створенню передумов для зниження споживчих цін.

Слід зазначити, що з позиції державних інтересів доцільно велику частину бюджетних коштів направляти на виплати, пов'язані зі стимулюванням кінцевих результатів та ефективного ведення господарської діяльності сільськогосподарських товаровиробників.

Тож, дотації і компенсації, з одного боку, є важелями державного регулювання сільського господарства в масштабах країни, регіону, області, з іншого – повинні бути і економічним важелем для кожного конкретного господарства. Такими вони можуть стати тільки в тому випадку, якщо для господарств буде зрозумілим механізм їх розподілу і з'явиться можливість розрахунку необхідних дотацій і компенсацій на перспективу.

Література:

1. Лузан Ю. Я. Реформування аграрного сектора України: стан і перспективи / Ю. Я. Лузан // Економіка АПК. – 2002. – № 4. – С. 3–8.
2. Шубравська О. В. Формування державної політики сприяння сталому розвитку агропродовольчої системи України / О. В. Шубравська // Економіка АПК. – 2003. – № 3. – С. 46–49.

Надійшла до редколегії 16.12.2008 р.