

УДК 351.88

А. Ю. ФРОЛОВ

ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬСТВОМ НАСЕЛЕННЯ: ВІД ПРОЕКТУВАННЯ ІНСТИТУТУ ДО ІНСТИТУЦІЙНОЇ ПАСТКИ

Визначено роль інституційного середовища у проведенні економічних реформ. Виділено основні принципи проектування інститутів і можливі загрози щодо їх недодержання. Зроблено аналіз основних принципів інституційного підходу до державного регулювання сферою забезпечення продовольством населення на прикладі Податкового кодексу України.

Ключові слова: інститут; інституційне середовище; проектування інститутів; принципи інституційного проектування; інституційна пастка.

The role of institutional environment is certain in organize of economic reforms. Basic principles of planning of institutes are selected and possible threat of its nonobservance. The analysis of basic principles of the institutional access is done in government regulation in sphere of providing of population food on the example of Taxation Code.

Key words: institute; institutional environment; planning of institutes; principles of planning of institutes; institutional trap.

З усіх течій сучасної економічної думки саме інституційна теорія найкраще пояснює дію рушійних сил та закономірностей процесів перетворення, що переживає Україна в XXI ст. Один із найважливіших висновків теорії інституціоналізму полягає в тому, що тенденції еволюційного соціально-економічного розвитку суспільства визначаються не стільки розуміннями поточної економічної і політичної вигоди тих чи інших суспільних груп, скільки суспільними інститутами, закріпленими в їхній свідомості та в організаційних формах їхньої діяльності, стійкими традиціями і нормами поведінки, які відповідають ментальним особливостям населення [3, с. 21]. Інституційне забезпечення трансформації економічної системи, наповнення інститутів адекватним способом мислення, звичками, традиціями й урахування їх у процесі трансформування системи є визначальною умовою успіху реформ.

На сьогодні в Україні важко знайти інститут, який би не пропонували реформувати. Однак будь-яке реформування має бути ефективним і спрямованим на підвищення добробуту населення. Недодержання певних принципів при інституційному проектуванні зумовлює становлення неефективних інститутів, за яких економічна система вибирає неефективний шлях розвитку. Наприклад, спроби деколективізації в агропромисловій сфері й перехід до переважно фермерських господарств не забезпечили очікуваних реформаторами результатів. Устрій об'єднаного колгоспного господарювання давав змогу перерозподіляти збитки внаслідок несприятливих погодних умов між усіма підрозділами господарства. Нині фермер самостійно змушений нести відповідальність за результати своєї діяльності.

У таких випадках держава має розробляти нові інститути, що компенсували б його втрати – інститути страхування, інвестування, кредитування, соціального забезпечення тощо. Інколи й такі виявляються неефективними, не забезпечують сталого розвитку.

Останні роки агропромисловий комплекс України як основна галузь, що забезпечує населення продовольством, знаходиться у вкрай важкому стані. Зазнавши величезних втрат від фінансово-економічної кризи, галузь очікує нову хвилю потрясінь – податкові зміни. Причому такі зміни навряд чи полегшать становище сільгоспвиробників. А це потягне за собою загрозу продовольчій безпеці країни та повноцінному забезпеченню продовольством населення України. Тому вважаємо за потрібне дослідити принципи інституційного підходу до державного регулювання сферою забезпечення продовольством населення на прикладі прийнятого Податкового кодексу.

На актуальність інституційних підходів у державному регулюванні економічними процесами вказують численні теоретичні дослідження та узагальнення як українських, так і зарубіжних учених, зокрема праці О. Бородіної, З. Ватаманюка, Д. Норга, Ю. Лопатинського, І. Малого, О. Мороза, Г. Мостового, В. Полтеровича, І. Чернодіда та ін. Однак аналіз принципів інституційного підходу до державного регулювання у сфері забезпечення продовольством населення України є не в повній мірі дослідженим і вимагає більш глибокого аналізу та вдосконалення.

Мета статті – на прикладі Податкового кодексу України провести аналіз принципів інституційного підходу до державного регулювання у сфері забезпечення продовольством населення України

Узагальнюючи підходи різних течій і шкіл інституціоналізму до визначення терміну “інститут”, виділяють два: обмежений і розширений. Прихильники обмеженого підходу розуміють інститути як функціональні органи суспільства, зокрема як державу, систему самоврядування, судову систему, а також як систему формальних юридичних норм. Прихильники розширеного підходу пояснюють соціальні інститути і як сукупність формальних і неформальних норм, цінностей, правил, які фактично чинні в суспільстві та які більшість прийняла як керівництво до дії [3, с. 15].

Розширеного підходу дотримується Д. Норт. “Інститути, – запевняє він, – це “правила гри” в суспільстві, чи створені людиною обмеження, що організують взаємини між людьми, ... інститути впливають на функціонування економічних систем, ... тривалі розбіжності у функціонуванні економічних систем формуються під дуже глибоким впливом розвитку інститутів” [6].

Узагальнюючи думки прихильників обох підходів [3–6], універсальне визначення можна сформулювати так: інститути – це сукупність правил і норм, які люди накладають на свої відносини, визначаючи стимули і механізми контролю, що поряд із бюджетними, ресурсними, технологічними й іншими обмеженнями окреслюють межу вибору в діяльності економічних суб’єктів.

Зацікавленість до інституційних аспектів в аналізі економічного розвитку викликана насамперед тим, що використання традиційного макроекономічного інструментарію для проведення реформ спричинило різні результати, причому найчастіше не ті, яких очікували реформатори. Реакція макроекономічних змінних

на заходи економічної політики, як відомо, залежить від інституціонального середовища.

В економічній науці під інституційним середовищем здебільшого розуміють “основні політичні, соціальні та правові норми, які є базою для виробництва, обміну й споживання” [3, с. 25]. Іншими словами, інституційне середовище – це чіткий упорядкований набір інститутів, що визначають обмеження для економічних суб’єктів, які формуються в межах тієї чи іншої системи координації господарської діяльності.

Важливим складником інституційного середовища є проектування інститутів, що свідомо створюються на основі виявлення реальної потреби в них. Інституційне проектування є свідомою діяльністю, яка спрямована на організацію інститутів, засіб розв’язання проблеми упорядкування взаємин, подолання “атомізованого” стану економіки, зниження рівня невизначеності [Там же, с. 38]. Таке проектування стає однією з інституційних функцій держави, що формує інституційні передумови економічного розвитку.

Дослідники пропонують в інституційному проектуванні враховувати такі основні принципи: етапної повноти проекту, його компонентної повноти, достатньої розмаїтості стимулів, максимальної захищеності від девіантної поведінки, а також принцип співучасті в розробленні й “вживання” певного інституту [Там же].

Однак людям важко змінювати інституційне середовище, до якого вони звикли. Адже, на їхню думку, впровадження нових інститутів монополізує вузька група осіб, що використовує їх у своїх інтересах. На практиці часто суб’єкти законодавчої ініціативи нехтують принципами інституційного проектування. Проте інституційний підхід у державному регулюванні має враховувати такі принципи, бо їх недодержання дуже часто призводить до інституційної пастки.

Під інституційною пасткою розуміють спотворену форму інституту, в якій інституційні відносини зумовили вектор розвитку, несприятливий безпосередній реалізації їхньої сутності [Там же, с. 42]. Прикладами інституційних пасток в українській економіці вважають бартер, неплатежі, корупцію, ухиляння від податків тощо.

Прикладом інституційної пастки також можна вважати прийнятий 2 грудня 2010 р. Верховною Радою України та підписаний Президентом Податковий кодекс № 2755-VI, який викликав бурхливі протести та девіантну поведінку населення [2].

Якщо брати до розгляду окрему галузь, наприклад продовольчу, то положення Податкового Кодексу передбачають суттєве зменшення податкової підтримки національних сільгоспвиробників.

Найбільший вплив на сільгоспвиробників можуть мати норми щодо зміни пільгового режиму з податку на додану вартість. Зміна відпрацьованого роками порядку державної підтримки тваринництва (молочного та м’ясного) шляхом його дотування переробними підприємствами на централізацію ПДВ до спеціального фонду державного бюджету, із наступним дотуванням за невизначеним алгоритмом на “голову корови”, взагалі позбавить підтримки м’ясне тваринництво (особливо свинарство), а стимулювання виробництва молока повністю втратить зв’язок із продуктивністю корів та якістю отриманого молока. Окрім того, перехід на підтримку “на голову корови” майже удвічі зменшить порівняльну базу для визначення додаткового, дозволеного СOT розміру “животні” продуктової підтримки тваринництва, через що аграрії можуть втратити до 2 млрд грн щорічно.

Тому необхідно залишити і надалі чинний нині порядок державної підтримки тваринництва (молочного і м'ясного) шляхом його дотування переробними підприємствами, для чого у п. 2 ст. 2 Перехідних положень Кодексу після слова “спрямовується” замість слів “... до спеціального фонду державного бюджету” додати слова “... виключно на виплату дотацій сільськогосподарським товаровиробникам за продані ними переробним підприємствам молоко і м'ясо в живій вазі” [2].

Ще одним і з негативних змінних є те, що Податковим кодексом звільняються від оподаткування ПДВ операції із продажу зерна та олійних культур і скасовується відшкодування ПДВ експортерам цих культур. Такі зміни щорічно завдаватимуть збитків товаровиробникам у сумі 10 – 12 млрд грн.

Незважаючи на те, що перший продаж таких культур дозволяється здійснювати з ПДВ (а отже, для товаровиробника зберігається механізм акумуляування ПДВ) із запровадженням Податкового кодексу товаровиробники все ж отримають збитки через неминуче автоматичне зменшення цін покупцями-експортерами, для яких відшкодування ПДВ податковими новаціями скасовується [Там же]. Іншими словами – ціна на конкурентну партію ячменю, пшениці, кукурудзи вже 1 липня 2011 р. буде для товаровиробника майже на 20 % меншою від ціни на таку ж партію цього ж зерна на 30 червня 2011 р.

До того ж, якщо в таких умовах виробники зерна самі захочуть експортувати своє зерно та олійні культури, то вони (товаровиробники-експортери) не зможуть відшкодувати ПДВ, сплачений за матеріально-технічні ресурси, послуги та інші складові вартості виробленого зерна.

Проблеми, пов'язані із запровадженням Податкового кодексу, розгортаються на фоні фактичного руйнування розвинутого зернового ринку, який за багато років був створений у країні спільними зусиллями товаровиробників, інвесторів-зернотрейдерів і державою. Його цивілізованість проявляється в розвинутій інвесторами портовій інфраструктурі, що уможливило експортувати з України понад 30 млн тонн зерна на рік.

Проте з початком 2010/11 маркетингового року ринок лихоманяє перманентні обмеження, через що виробники зерна не дотримують у середньому понад 500 грн за кожену тонну проданого збіжжя.

Квотування експорту зерна уведено з порушенням чинного Закону України “Про державну підтримку сільського господарства” № 1877-IV від 24 червня 2004 р. [6]. Окрім пшениці й ячменю заквотували й кукурудзу, якої Україна зібрала рекордний врожай, майже 12 млн т.

Тому необхідно залишити чинний порядок оподаткування ПДВ операцій із зерном і технічними культурами та його відшкодування при експорті, для чого вилучити із тексту Кодексу п. 19 Перехідних Положень.

Отже, такі інституційні зміни попередять про те, що з 2011 р. для багатьох господарств, особливо невеликих, умови роботи різко погіршаться. Це спровокує один сценарій – ухиляння від податків, що є формою інституційної пастки. Виникнення інституційних пасток – головна небезпека під час проведення реформ і формування ефективного інституційного середовища.

Тому при проектуванні таких інститутів, як Податковий кодекс мають враховуватися основні принципи проектування інститутів. Немає сумнівів, що кодекс стане жорстким зашморгом для аграрного сектора, задасть прямої руйнівної

шкоди для тисяч підприємств галузі, які власне формують продовольчу безпеку держави. Документ спровокує значне зростання цін сільгосппродукції, створить напругу в українському суспільстві.

Аналіз основних принципів інституційного підходу до державного регулювання у сфері забезпечення продовольством населення свідчить про те, що актуальною проблемою є виявлення інститутів, потрібних і достатніх для функціонування національної економіки. Проте ніхто поки що не намагався провести “інвентаризацію” інститутів задля визначення серед них життєздатних і важливих для сталого розвитку. Це має стати одним із основних і першочергових принципів при інституційному підході. Тому в подальших публікаціях вважаємо за доцільне провести аналіз існуючих інститутів державного регулювання у сфері забезпечення продовольством населення на ефективність і відповідність суспільним потребам, а в разі необхідності запропонувати певні інституційні механізми їх вдосконалення.

Література:

1. Про державну підтримку сільського господарства : Закон України від 24 червня 2004 р. № 1877-IV. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Податковий Кодекс : Кодекс України : прийнятий 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
3. *Вагаманюк З.* Інституційні засади формування економічної системи України: теорія і практика / З. Вагаманюк. – Львів : Новий світ, 2000, 2005. – 648 с.
4. *Лопатинський Ю.* Трансформація аграрного сектора: інституціональні засади / Ю. Лопатинський. – Чернівці : Рута, 2006. – 344 с.
5. *Мороз О.* Інституціональна система аграрної економіки України : [монографія] / О. Мороз. – Вінниця : УНІВЕРСУМ, 2006. – 438 с.
6. *Норт Д.* Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт. – К. : Основи, 2000 – 198 с.

Надійшла до редколегії 07.02.2011 р.