

Ганна ДЗЯДУК

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

Харківський регіональний інститут державного управління

СУЧАСНИЙ СТАН ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Досліджується сучасний стан рівня державної підтримки аграрного сектору економіки України. Аналізується динаміка обсягів та структури бюджетної підтримки впродовж останніх п'яти років. Розглядаються два методичні підходи до вимірювання ефективності впровадження регуляторних заходів державної підтримки. Методика дозволяє порівнювати національні показники аграрної політики за таким критерієм, як обсяги трансферів виробникам, споживачам і галузі в цілому, отримані в результаті здійснюваних державою регуляторних заходів. Проводиться порівняльний аналіз ефективності державної підтримки аграрної сфери в Україні та окремих країнах світу. Робиться висновок про недостатній рівень підтримки аграрної галузі. Як дієвий важіль підтримки аграрного сектору економіки України пропонується використовувати механізм державних дотацій та субсидій.

Ключові слова: аграрний сектор, державне регулювання, державна підтримка, державні дотації.

Hanna Dziaduk. State regulation of the agrarian sector of economy of Ukraine: current status

The current status of the state support of the agrarian sector of Ukrainian economy is under the investigation. The dynamics and structure of the budget support within the previous five years is analyzed. Two methodological approaches to evaluation of the effectiveness of regulating procedures of state support are considered. The methodology allows to compare the national indicators of the agrarian policy according to such criteria as volumes of transfers to producers, consumers and the branch in general, which were obtained as a result of regulating procedures implemented by the state. Comparative analysis of the agrarian branch state support in Ukraine and some other countries is carried out. The conclusion about the insufficient level of the agrarian branch support is drawn. As an efficient factor of the state support of the agrarian sector of Ukrainian economy using the mechanism of the state dotation and subsidies are proposed.

Key words: agrarian sector, state regulation, state support, state dotation.

У сучасних умовах розвитку економіки зростає роль держави як принципово важливого чинника в досягненні економічного зростання та підвищення соціальної стабільності в країні. З огляду на роль сільського господарства в соціально-економічній системі країни, специфіку його функціонування галузь потребує регулювання і підтримки з боку держави більшою мірою, ніж багато інших галузей народного господарства, що об'єктивно обумовлено існуючим рівнем розвитку галузі, її низькою інвестиційною привабливістю, ризикованим характером ведення підприємницької діяльності. Тому тільки зважений і системний підхід з боку держави до проведення аграрної політики дозволить пом'якшити негативний вплив ринкового механізму, сформуванню конкурентне середовище, створити умови для довгострокового економічного зростання і забезпечити продовольчу безпеку країни.

Як показує історичний досвід, держава завжди як позитивно, так і негативно впливала, впливає і впливатиме на розвиток аграрного сектору економіки країни. Усі ми розуміємо, що без ефективною державною політики, без підтримки держави, сільське господарство не тільки не зможе виконувати свою місію у формуванні соціальної держави, воно перестане існувати взагалі.

Доцільність підтримки аграрного сектору в Україні визнана на законодавчому

Public administration mechanisms

рівні та визначена в законах України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р.; «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року» від 30 грудня 2015 р.; «Про схвалення Концепції розвитку фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації на 2018 – 2020 роки» від 13 вересня 2017 р.

Проблема державної підтримки аграрного сектору завжди була актуальною та привертала увагу багатьох учених. Можна виділити наукові дослідження щодо цього питання М. Я. Дем'яненка, П. І. Гайдуцького, С. М. Кваші, В. Я. Месель-Веселяка, М. А. Латиніна, П. Т. Саблука, О. Г. Шпикуляка, О. М. Шпичака та багатьох інших [1; 4; 5; 10]. Однак потрібно зазначити, що багато питань у цій сфері залишаються дискусійними та потребують подальшого дослідження.

Мета статті – дослідити сучасний стан державного регулювання аграрного сектору економіки України та окремих країн світу, обґрунтувати необхідність державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників.

На сьогоднішній день державна підтримка аграрного сектору економіки України є неефективною, а механізм бюджетного фінансування сільськогосподарських товаровиробників здатен забезпечити не більше ніж 15 – 20 % від загальної потреби. Проблема не тільки в тому, що бюджетні кошти виділяються в недостатній кількості, але вони ще й надходять на місця несвоєчасно і неритмічно, що ускладнює процес їх ефективного використання. Аби краще зрозуміти ситуацію, проаналізуємо динаміку бюджетної підтримки сільського господарства України за останні п'ять років (табл. 1).

Таблиця 1

**Бюджетна підтримка сільського господарства України
за 2013 – 2017 рр., млн грн [1]**

Показник	Рік									
	2013		2014		2015		2016		2017	
	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План	Факт
Видатки МАПІП*	9 062,9	7 193,3	6 606,9	5 501,3	2 605,5	2 133,7	2 372,3	2 188,8	9 726,6	9 039,4
Загальний фонд	4 665,3	4 175,4	3 428,6	3 359,1	1 884,2	1 612,9	1 713,0	1 690,8	5 571,4	5 269,4
% у загальних	51,4	58,0	51,8	61,0	72,3	75,5	72,2	77,25	57,2	58,2
Апарату МАПІП	4 761,3	3 613,3	3 322,7	2 636,8	885,7	525,6	710,8	596,2	5 855,0	5 365,2
Загальний фонд	1 760,6	1 668,9	1 498,0	1 486,3	674,6	449,6	512,4	503,5	2 365,6	2 128,6
% у загальних	36,9	46,1	45,0	56,3	76,1	85,5	72,0	84,45	40,4	39,6
Кредитування	7 236,7	7 236,7	1 431,7	20,5	1 429,4	38,1	1 419,6	14,88	841,8	68,4
Кредити фермерам	27,9	27,9	27,9	15,8	25,6	25,6	15,8	14,81	65,0	64,6
Фінансовий лізинг	8,8	8,8	3,82	–	3,8	–	3,8	–	3,8	3,8
Аграрний фонд	7 200,0	7 200,0	1 400,0	4,6	1 400,0	12,5	1 400,0	0,072	773,0	–

* Міністерство аграрної політики і продовольства.

Динаміка загальної величини видатків за 2013 – 2017 рр. наведена у розрізі планових і фактичних даних. Зазначимо окремі важливі складники серед отриманих результатів. У 2017 р. суттєво збільшена державна підтримка аграрного сектору.

Якщо у 2015 – 2016 рр. загальні видатки по міністерству становили відповідно 2 133,7 млн грн та 2 188,8 млн грн, то у 2017 р. вони були 9 039,4 млн грн, що свідчить про зростання більш ніж у чотири рази в номінальному вираженні. Необхідно окремо підкреслити, що у 2013 р. видатки загалом становили 7 193,3 млн грн. Ця сума менша, ніж за фактичними даними 2017 р., однак вона в реальному вираженні була значно більшою, ураховуючи рівень інфляції, який був в Україні впродовж аналізованого періоду. Також необхідно зазначити, що питома вага витрат загального фонду у 2017 р. суттєво зменшилася порівняно з 2015 – 2016 рр.

Основні видатки, пов'язані з підтримкою сільського господарства, включаються до статті витрат, яка має умовний код у державному бюджеті 2801000 «Апарат Міністерства аграрної політики та продовольства України». Саме в межах цієї статті закладаються кошти для підтримки сільського господарства. У 2017 р. питома вага загального фонду у видатках на апарат Міністерства аграрної політики і продовольства становила лише 39,6 %, тоді як у 2015 р. – 85,5 %, а у 2016 р. – 84,4 %. Таким чином, держава все більшу частку витрат на аграрний сектор планує здійснювати за рахунок спеціального фонду. Це дещо підвищує ризики відносно можливостей підприємств отримувати справжні кошти. Підтвердженням цього є обсяг витрат коштів на конкретні програми державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників. Так, серед запланованих витрат на кредитування у 2017 р. в сумі 841,8 млн грн фактична сума виділених коштів становила лише 68,4 млн грн. У цьому випадку були виконані програми з кредитування фермерів та кредитування фінансового лізингу. Водночас не виділено жодної копійки на кредитування аграрного фонду, яке планувалось в обсязі 773,0 млн грн. Подібна ситуація була і раніше.

Світовий досвід пропонує два методологічні підходи до вимірювання ефективності впровадження регуляторних заходів державної підтримки аграрного сектору економіки: з позиції Світової організації торгівлі та Організації економічного співробітництва та розвитку.

Відповідно до першого методологічного підходу заходи внутрішньої підтримки поділяються на такі, що «спотворюють» виробництво і торгівлю сільськогосподарською та продовольчою продукцією, тобто впливають на умови світової торгівлі (заходи «жовтої скриньки»), та такі, що не чинять такого впливу (заходи «зеленої скриньки»). Оцінювання внутрішньої державної підтримки в межах «жовтої скриньки» здійснюється на основі агрегованого виміру підтримки – «річного рівня підтримки в грошовому еквіваленті, яка надається на певний сільськогосподарський товар на користь виробників сільськогосподарського товару, або підтримку, не пов'язану з конкретним товаром, а призначену для виробників сільськогосподарської продукції взагалі, за винятком підтримки, яка надається за програмами, що визначаються як такі, що звільнені від зобов'язань щодо зменшення підтримки» [3]. Згідно з домовленостями зі Світовою організацією торгівлі сукупний розмір такої підтримки в Україні не повинен перевищувати 3 млрд 43 млн грн, при цьому додатково на «жовті» програми може витрачатися до 5 % від річної вартості виробництва валової продукції сільського господарства та до 5 % від річної вартості за кожним окремим продуктом щорічно [2].

Методологічні підходи, використовувані Організацією економічного співробітництва та розвитку, передбачають комплексне кількісне оцінювання ефективності державної підтримки аграрної сфери за окремими складниками: аграрним виробництвом, аграрною інфраструктурою та споживачами продукції. Специфічні показники в межах цієї методики дозволяють порівняти національні аграрні політики за таким критерієм, як обсяги трансферів виробникам, споживачам і галузі в цілому, отримані в результаті здійснюваних державою регуляторних заходів. Такий аналіз ґрунтується на зіставленні внутрішніх та світових цін на сільськогосподарську продукцію [4].

Public administration mechanisms

На сьогодні обґрунтування концепції та стратегічних напрямів розвитку державної підтримки сільського господарства України орієнтоване на досвід розвинених країн світу. Так, цінова підтримка сільського господарства в ЄС сягає 91 % від усієї суми бюджетного фінансування, у США – 48 %, Канаді – 53 %. На Заході істотна частка доходу фермера формується за рахунок державних джерел: у країнах Європейської спільноти – 3 %, Фінляндії – 72 %, Японії – 72 %, в США – 27 – 40 %. Державна підтримка аграріїв у країнах ЄС у 2013 р. становила від 175 до 1 343 євро на 1 га сільськогосподарських угідь, зокрема в Нідерландах – 500 євро/га, Бельгії – 508 євро/га, Польщі – 345 євро/га, Німеччині – 396 євро/га. Фінансова підтримка сільського господарства в Україні (переважно непряма – за рахунок зазначеного спецрежиму) ледь сягає 40 євро/га [5].

Одним із головних показників підтримки сільськогосподарських виробників є Producer Support Estimate (PSE), який дозволяє визначити грошову вартість валового перерозподілу ресурсів від споживачів і платників податків на підтримку товаровиробників у результаті здійснення державних регуляторних заходів. Ефективність державної політики підтримки відображає відносний показник PSE, що визначається відношенням до суми валової виручки виробників сільськогосподарської продукції у внутрішніх цінах і бюджетних трансферів виробникам (табл. 2).

Таблиця 2

**Динаміка підтримки доходів сільськогосподарських виробників,
за рахунок державного регулювання (PSE, %) в Україні та окремих країнах
світу за 2000 – 2016 рр., % [4]**

Країна	Рік									
	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Австралія	3,74	3,64	2,95	3,17	2,00	2,20	1,91	1,81	1,95	
Канада	19,39	21,17	16,61	15,00	14,01	10,27	8,72	8,44	10,74	
Японія	59,74	53,80	54,11	50,70	54,69	51,90	49,00	44,07	48,05	
Туреччина	32,38	28,99	27,48	23,72	21,60	21,38	25,24	26,15	27,89	
США	22,67	15,05	8,58	8,02	8,45	6,91	10,03	9,59	8,71	
Росія	1,53	14,70	22,40	12,59	14,75	13,24	13,21	12,21	16,06	
Україна	0,41	10,94	6,43	-1,90	1,44	-5,01	-8,80	-7,53	-9,46	
Країни ЄС (28)	33,19	31,23	20,33	18,50	19,68	20,39	18,60	19,14	20,99	

Наведені дані свідчать про те, що Україна суттєво відрізняється за аналізованим показником від інших країн та регіонів світу. Починаючи з 2013 р., а також у 2011 р. він мав від'ємне значення. Слід відразу зазначити, що наша країна була єдиною серед обраних країн, яка мала від'ємне значення цього показника. На практиці це означає, що сільськогосподарські товаровиробники не тільки не отримують дотацій при формуванні своїх доходів, а навпаки, є донорами бюджету. Фактично мова йде про додаткове оподаткування виробників. Механізмом цього оподаткування є запровадження державою митних зборів на експортну продукцію, обмеження квот на експорт та неповернення ПДВ. Зокрема, у 2014 р. виробники втратили через це 8,8 % своїх доходів, у 2015 р. – 7,53 %, у 2016 р. – 9,46 %. В інших країнах світу ситуація була принципово іншою. Найбільша частка доходів за рахунок державних заходів формується у виробників Японії. Так, у 2016 р. цей показник становив 48,05 %. Дуже висока частка доходів виробників за рахунок державної підтримки також має місце в Туреччині (27,89 %), Росії (16,06 %) та країнах ЄС (20,99 %). Незначна частка доходів формується у виробників Австралії (1,95 %), США (8,71 %) та Канади (10,74 %).

Майже всі країни світу, за винятком Росії та частково Туреччини, суттєво скоротили впродовж 2000–2016 рр. рівень державної підтримки сільгоспвиробників. Так, в Австралії цей показник скоротився з 3,74 % до 1,95 %, у Канаді – з 19,39 % до 10,74 %, в Японії – з 59,74 % до 48,05 %, країнах ЄС – з 33,19 % до 20,99 %.

Таким чином, можна стверджувати, що в сучасних умовах переважна більшість країн з високим рівнем розвитку сільського господарства використовує механізм державних дотацій та субсидій як дієвий важіль підтримки аграрного сектору. Це дає можливість країнам отримати показники інтенсивності та інноваційності сільськогосподарського виробництва, крім того, забезпечується продовольча безпека держави. Саме це визначає засади аграрної політики в розвинених країнах світу та повинно бути дійсним важелем подібної політики і в Україні.

Отже, одним із головних показників підтримки сільськогосподарських виробників є PSE. В Україні цей показник суттєво менший, ніж в інших країнах та регіонах світу. Це потребує перегляду державної політики відносно заходів щодо аграрного сектору економіки України. Зокрема, державна підтримка повинна бути більшою мірою зосереджена на галузі тваринництва та відновлення родючості ґрунтів. Крім того, у сучасних умовах окремі позиції державних дотацій повинні стосуватися і соціальної сфери села. Переважна більшість місцевих громад сьогодні мають дуже обмежені ресурси для підтримки соціальних проектів на селі.

Список використаних джерел / List of references

1. **Державне** казначейство України. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index> [Derzhavne kaznacheistvo Ukrainy. – Rezhym dostupu : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>].

2. **Довідка** щодо адаптації сільського господарства України до умов СОТ. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=1782a677-ddc9-4237-a732> [Dovidka shchodo adaptatsii silskoho hospodarstva Ukrainy do umov SOT. – Rezhym dostupu : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=1782a677-ddc9-4237-a732>].

3. **Угода** про сільське господарство (АА) від 15 квіт. 1994 р. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/981_005 [Uhoda pro silske hospodarstvo (AA) vid 15 kvit. 1994 r. – Rezhym dostupu : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/981_005].

4. **Methodology** for the measurement of support and use in policy evaluation / Organization for economic cooperation and development (Trade and Agriculture Directorate). – Access mode : <http://www.oecd.org/agriculture/agricultural-policies/1937457.pdf>.

5. **European** Union. – Access mode : <https://europea.eu/european-union/index>.

Надійшла до редколегії 27.11.18