

УДК

Трансформація бюджетної підтримки аграрного сектору економіки України в умовах євроінтеграції

Смолій Л.В.

кандидат економічних наук

Уманський національний університет садівництва

В статті розглянуто динаміку та структуру державних витрат на підтримку аграрного сектору економіки України. Виявлено основні недоліки в системі бюджетної підтримки та низький рівень ефективності здійснюваних видатків. Розроблено пропозиції стосовно трансформації бюджетної підтримки вітчизняного аграрного сектору з огляду на необхідність зближення аграрних політик ЄС та України

Ключові слова: державна підтримка, бюджетна підтримка, аграрний сектор, сільське господарство, євроінтеграція, Спільна аграрна політика ЄС.

Смолий Л.В. ТРАНСФОРМАЦИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОДДЕРЖКИ АГРАРНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ ЕВРОИНТЕГРАЦИИ

В статье рассмотрены динамика и структура государственных расходов для поддержки аграрного сектора экономики Украины. Выявлены основные недостатки в системе бюджетной поддержки и низкий уровень эффективности осуществляемых расходов. Разработаны предложения по трансформации бюджетной поддержки отечественного аграрного сектора с учетом необходимости сближения аграрных политик ЕС и Украины

Ключевые слова: государственная поддержка, бюджетная поддержка, аграрный сектор, сельское хозяйство, евроинтеграция, Единая аграрная политика ЕС.

Smolii L. V. TRANSFORMATION OF BUDGET SUPPORT OF THE AGRICULTURAL SECTOR OF UKRAINE IN CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION

The article deals with dynamics and structure of public expenditures to support the agricultural sector of Ukraine. Major shortcomings in the system of budget support and low level of efficiency of ongoing costs are determined. Proposals for the transformation of budgetary support of domestic agricultural sector in view of the necessity of convergence of agricultural policies of the EU and Ukraine are found..

Keywords: government support, budget support, agricultural sector, agriculture, European integration, EU Common Agricultural Policy.

Постановка проблеми. Багатофункціональна природа сільського господарства, що визнається провідними економістами-аграрниками та складає основу європейської аграрної політики, передбачає здатність його поряд з виробництвом продовольства продукувати також і суспільні блага: забезпечення продовольчої безпеки, збереження навколишнього середовища, розвиток сільських територій. З погляду економічної теорії виробництво суспільних благ є позитивним зовнішнім ефектом, що автоматично не регулюється ринковим механізмом. Це породжує необхідність державного втручання в функціонування галузі, зокрема підтримки її розвитку, одним із найбільш дієвих інструментів якої є бюджетна політика. Трансформаційні зрушення в аграрному секторі, що зумовлені активізацією євроінтеграційних процесів, вимагають розробки нових підходів до здійснення бюджетної підтримки галузі з метою забезпечення адаптації до нових умов.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Розкриття особливостей та ефективності державної підтримки аграрного сектору є предметом наукових досліджень багатьох економістів-аграрників. Праці М.Ю. Коденської [1] присвячені висвітленню теоретико-методологічних засад державної підтримки, зокрема в частині виконання державних програм розвитку сільського господарства України. Творчим колективом під керівництвом О.М. Бородіної

[2] комплексно аналізуються обсяги бюджетних витрат на сільське господарство, визначається вплив окремих програм підтримки на результативність функціонування сільськогосподарських товаровиробників і агросфери в цілому. Характеристику напрямів та механізмів бюджетної підтримки аграрного сектору України, оцінку її ефективності у порівнянні зі світовими тенденціями через прямі, спеціальні режими та механізми оподаткування здійснено М.Я. Дем'яненком, П.Т. Саблуком, О.Є. Гудзь [3].

Формулювання цілей статті. порушена проблема розглядається переважно з позиції огляду існуючих тенденцій, що складаються в державному фінансуванні аграрного сектору, тоді як подальшого обґрунтування потребують напрями реформування державної бюджетної підтримки аграрного сектору, виявлення найбільш ефективних механізмів фінансування, що може бути використано при розробці державних програм та стратегій соціально-економічного розвитку сільського господарства та сільських територій в умовах європейського вибору.

Метою дослідження є виявлення недоліків та невідповідностей в системі державної бюджетної підтримки вітчизняного аграрного сектору економіки та визначення основних напрямів її трансформації з огляду на необхідність зближення та адаптації аграрних політик ЄС та України.

Виклад основного матеріалу. Реалізація потужного потенціалу аграрного сектору України потребує виваженої аграрної політики та формування ефективних механізмів державної підтримки галузі. В системі державного регулювання державна підтримка сільськогосподарського виробництва визначається як сукупність інструментів і форм економічного впливу на розвиток сільського господарства та його стимулювання з метою формування й забезпечення організаційних і економічних умов ефективного функціонування та забезпечення конкурентоспроможності всіх категорій господарств, створення можливостей для розвитку сільських територій і досягнення продовольчої безпеки [1, с. 14]. Досягнення цієї мети значною мірою реалізується через бюджетну підтримку сільськогосподарського виробництва.

Бюджетне фінансування аграрної галузі в Україні можна згрупувати за напрямками, які наведено в таблиці 1.

Таблиця 1

Динаміка видатків Державного бюджету України на розвиток аграрного сектору економіки за напрямками*

Рік	Од. виміру	Загальне керівництво та управління, державний контроль	Підтримка через цінний та фінансовий механізми	Наукові дослідження та науково-технічні розробки	Розвиток людського капіталу	Екологічна реабілітація, відтворення та захист природного потенціалу	Розвиток сільських територій	Державна підтримка окремих галузей	Міжнародна діяльність	Проведення земельної реформи	Всього
2011	млн грн	2766,0	1495,6	254,6	2740,6	126,3	16,5	470,6	1,9	139,7	8011,8
	% до плану	91,1	75,7	91,9	95,3	84,3	99,4	16,2	82,6	55,6	70,8
2012	млн грн	3759,9	541,3	218,3	2868,6	139,4	9,0	548,1	2,1	366,6	8005,5
	% до плану	88,1	28,9	89,5	95,7	78,8	56,6	30,3	81,5	74,4	70,5
2013	млн грн	3058,0	502,1	140,8	2230,4	132,0	10,7	815,8	1,6	302,1	7193,5
	% до плану	97,4	82,2	105,9	67,1	90,1	68,2	108,8	80,0	50,0	82,5
2014	млн грн	2796,4	99,7	104,6	2002,6	69,1	4,5	415,1	0,9	8,4	5501,3
	% до плану	2828,9	95,0	108,2	89,3	95,3	4,5	42,0	100	10,3	86,6
2015	млн грн	1115,0	318,6	95,2	13,3	534,4	5,7	40,6	0,9	-	2123,7
	% до плану	89,9	69,4	96,5	81,6	97,7	100,0	16,2	99,5	-	81,1
2015 до 2011	%	40,3	21,3	37,4	0,5	423,1	34,5	8,6	0,5	-	26,5
В середньому	млн грн	2699,1	591,5	162,7	1971,1	200,2	9,3	458,0	1,5	163,4	6256,7
	% до загального обсягу	43,1	9,5	2,6	31,5	3,2	0,1	7,3	0,1	2,6	100,0

* розраховано за даними [4]

Показники останніх п'яти років у зв'язку зі складною економічною ситуацією та змінами в законодавстві характеризуються недофінансуванням

запланованого бюджету, розрив між запланованими та фактичними видатками становить від 13,4 до 29,5%. Найвищого рівня виконання аграрного бюджету було досягнуто в 2014 р. (86,6%). Спостерігається тенденція до значного зменшення бюджетних витрат на розвиток аграрного сектору (майже в 4 рази за аналізований період). Найбільшого скорочення зазнало фінансування розвитку людського капіталу (зокрема фінансування підготовки фахівців для аграрної галузі вищими навчальними закладами), частка якого у попередні роки становила 30–35% від загального обсягу видатків на сільське господарство. Головним чином це пов'язано з передачею у 2015 р. ВНЗ, що підпорядковувались Міністерству аграрної політики і продовольства, у підпорядкування Міністерству освіти і науки України. Крім того, у 2015 р., на відміну від попередніх років, не здійснювались видатки на проведення земельної реформи, що пов'язано з реорганізацією Державного агентства земельних ресурсів, до функцій якого належала реалізація даного напрямку, та передачею його в підпорядкування Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Це призвело до того, що Міністерство аграрної політики і продовольства фактично втратило можливість реалізовувати державну політику у сфері земельних відносин.

Позитивною є тенденція до зрушень в структурі державної бюджетної підтримки в напрямі збільшення частки видатків, що, за класифікацією СОТ, не спотворюють умови виробництва та торгівлі, або спричиняють мінімальне викривлення (так звані заходи в рамках «зеленої скриньки») (рис. 1).

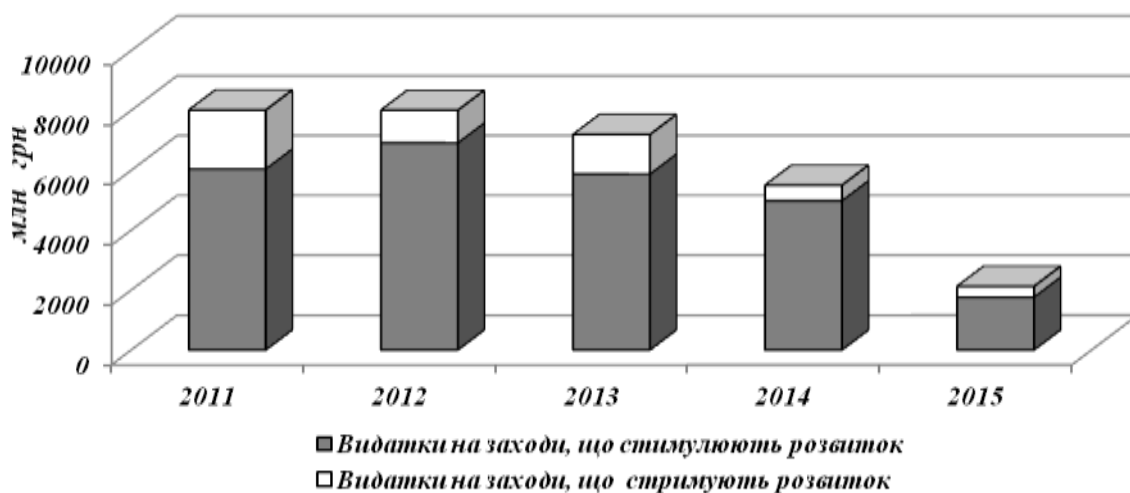


Рис. 1. Розподіл державних видатків на сільське господарство та розвиток сільських територій відповідно до їхнього впливу на виробництво та торгівлю

Джерело: розраховано та побудовано за даними [4]

Сукупний обсяг витрат, що стимулюють розвиток галузі, у 2015 р. становив 1,8 млрд грн (83% від загального обсягу видатків) проти 6,0 млрд грн (76%). Найбільшу частку з них становлять адміністративні витрати – на загальне керівництво, управління та здійснення державного контролю (43% в середньому за п'ять років), а також видатки на розвиток людського капіталу (фінансування освіти, підвищення кваліфікації працівників аграрного сектору, оздоровлення їхніх дітей). Збільшилась частка витрат на наукові дослідження та розробки – з 3,2% у 2011 р. до 4,5% у 2015 р., хоча в грошовому вимірі обсяги такої підтримки скоротились у 2,7 разу. Різко за вказаний період зросла частка видатків на збереження, відновлення і розвиток природного і біологічного потенціалу (з 1,6% у 2011 р. до 25,2% у 2015 р.).

Категоріями заходів підтримки, що стримують розвиток (заходи «жовтої скриньки» за класифікацією СОТ), є фінансова підтримка сільського господарства (переважно заходи цінового регулювання) – 9,5% загального обсягу видатків в середньому за п'ять років, а також виробничі субсидії на розвиток тваринництва, хмелярства, виноградарства та садівництва – 7,3%.

Слід зазначити, що вказані заходи в останній рік були значно недофінансованими (69 і 16% від запланованого обсягу відповідно). Загальний обсяг фінансування всіх заходів «жовтої скриньки» не перевищує встановлений угодою з СОТ сукупний вимір підтримки (3 млрд грн).

Недофінансування заходів з розвитку аграрного сектору супроводжується низькою ефективністю використання бюджетних коштів. За даними Рахункової палати України [5], через прийняття неефективних управлінських рішень та обмежене фінансування кошти державного бюджету, спрямовані на виконання завдань та заходів у межах Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року, у 2014 р. та за 9 міс. 2015 р. використано з порушенням норм чинного законодавства – 6 млн грн, неефективно – 0,8 млн грн, збитки державного бюджету становлять 752,3 млн грн, допущено заборгованість перед державним бюджетом – 100,8 млн гривень. Крім того, існують ризики втрат державного бюджету – загалом 455,8 млн гривень.

В результаті надання фінансової підтримки фермерським господарствам лише 5% від зареєстрованої їх кількості змогло нею скористатися, переважно шляхом отримання безвідсоткових кредитів на безповоротній та поворотній основі. Значна частина коштів, виділена на фінансову підтримку галузей рослинництва та тваринництва, не забезпечує відповідного збільшення обсягу виробництва продукції. Так, наприклад, впродовж аналізованого періоду на розвиток хмелярства, виноградарства, та садівництва було виділено 455,3 млн грн, однак площа хмільників за цей час скоротилась на 33%, виноградників – на 42%, плодоягідних насаджень – на 6% [6, с. 89]. На підтримку тваринництва було здійснено видатки на суму 1 479 млн грн, однак поголів'я тварин скоротилось за всіма їх видами, зокрема, ВРХ – на 14%, свиней – на 8% [6, с. 108].

Угода про асоціацію між Україною та ЄС, що передбачає зближення політик та законодавства з метою сприяння розвитку сільського господарства та сільських територій, відкриває для України можливість змінити вектор державної аграрної політики та подолати недоліки і прорахунки

в цій сфері. В Європейському Союзі державна підтримка сільськогосподарського виробництва здійснюється в межах Спільної аграрної політики (САП ЄС). Зважаючи на задекларований євроінтеграційний вектор розвитку аграрної сфери, перед Україною постає необхідність досягти відповідності цілям та пріоритетам САП ЄС на 2014–2020 рр.

Відповідно до Стратегії «Європа 2020» та цілей САП, виділено три довгострокові стратегічні цілі, які визначені для подальшої реалізації політики сільського розвитку ЄС у 2014 – 2020 рр.:

- сприяння конкурентоспроможності сільського господарства;
- забезпечення сталого управління природними ресурсами;
- досягнення збалансованого територіального розвитку сільської економіки та громад, включаючи створення умов та підтримку зайнятості [7].

В структурі запропонованого Європейською Комісією бюджету САП ЄС на 2012–2020 рр. видатки за фінансовим блоком «Прямі виплати і маркетингові витрати» становлять 72,8% (281,8 млрд євро), за блоком «Сільський розвиток» – 23,2% (89,9 млрд євро), за іншими напрямками – 4% (15,2 млрд євро) [8, с. 92].

Спрямування запланованих змін свідчить про те, що висока витратність у сполученні з низькою ефективністю державної підтримки сільського господарства змусили переглянути пріоритети в аграрній політиці ЄС. Зважаючи на особливості бюджетного фінансування вітчизняного аграрного сектору та вимоги, що диктуються необхідністю зближення та адаптації аграрних політик Європейського Союзу та України, окреслені пріоритети можна вважати цільовими орієнтирами для державної бюджетної підтримки галузі. Виходячи з цього, можемо виділити основні її невідповідності й недоліки та відповідні напрями реформування (рис. 2).

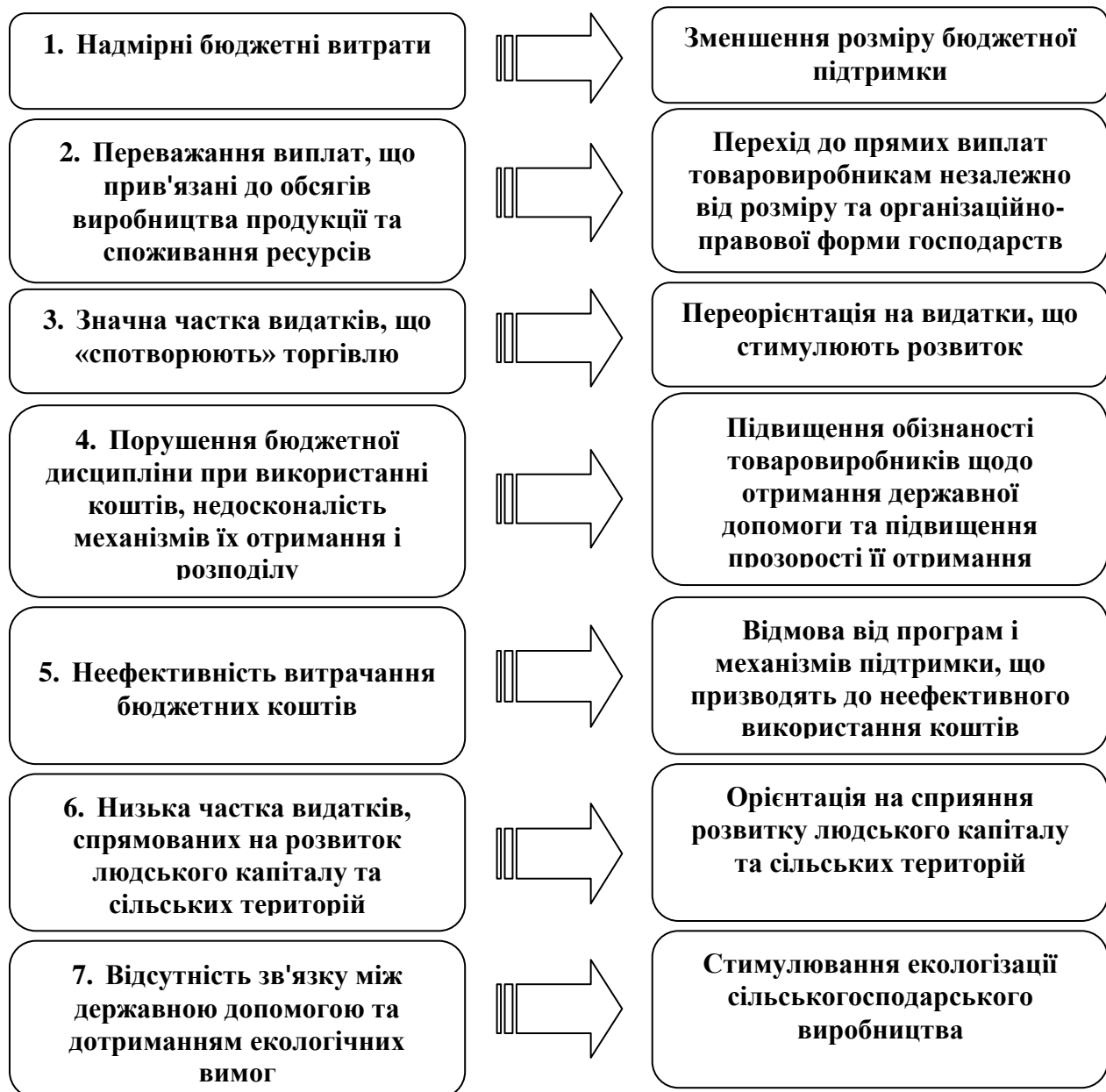


Рис. 2. Напрями трансформації державної бюджетної підтримки аграрного сектору в Україні

Джерело: власна розробка

1. Орієнтація на зменшення розміру бюджетної підтримки аграрного сектору в ЄС є наслідком проведення ще в 2005 р. так званої реформи Фішлера, одним з результатів якої стало зобов'язання щодо зниження виплат сільськогосподарському виробництву. Скорочення частки САП у бюджеті ЄС планується до 33% у 2020 р. порівняно з 39% у 2013 р. В умовах значного недофінансування стратегічно важливих напрямів розвитку аграрного сектору в

Україні виконання вимоги щодо скорочення прямих трансфертів з бюджету на підтримку аграрного виробництва має компенсуватись підвищенням ефективності використання бюджетних коштів, використанням механізмів непрямой державної підтримки, зокрема пільгового оподаткування.

2. Існуюча практика здійснення платежів, що ґрунтуються на виробництві певних видів продукції чи придбанні певних видів ресурсів стимулює сільськогосподарських товаровиробників збільшувати виробництво продукції. Однак, за підрахунками експертів ОЕСР, один додатковий долар такої підтримки збільшує доходи фермерів лише на 25 центів, тобто її ефективність є низькою [9, с. 140]. Перехід до прямих виплат незалежно від розміру та організаційно-правової форми господарств усуватиме переваги великих товаровиробників перед малими при отриманні державної підтримки.

3. Одним із пріоритетних напрямів для України має стати підтримка існуючої тенденції до структуризації державної бюджетної підтримки на користь заходів, що стимулюють розвиток. Вивільнені фінансові ресурси від скорочення програм, що спотворюють виробництво і торгівлю, мають спрямовуватись на вдосконалення інфраструктури, належне фінансування аграрної освіти та наукових досліджень, впровадження інновацій, поліпшення якості продукції та підвищення родючості земель тощо.

4. Неврахування особливостей ведення сільськогосподарського виробництва (сезонність, збільшена потреба в фінансових ресурсах в весняно-літній період), недосконалість розподілу бюджетних коштів призводить до несвоєчасного їх надання та повернення до бюджету як невикористаних, отримання виплат лише невеликою часткою виробників, як правило, великих та фінансово стабільних. Це вимагає підвищення обізнаності та доступності товаровиробників щодо отримання державної допомоги, недопущення порушень бюджетної дисципліни та дотримання принципу справедливості та прозорості при її розподілі.

5. Сучасні принципи розподілу бюджетних коштів, призначених для підтримки аграрного сектору, спрямовані переважно на отримання вигід

банками, агротрейдерами, постачальниками ресурсів та власниками великотоварного виробництва сільськогосподарської продукції. Це не сприяє досягненню кінцевої мети державної підтримки галузі. Тому прозорість розподілу бюджетних коштів, рівноправність товаровиробників при отриманні допомоги, вдосконалення механізмів пільгового кредитування, надання дотацій, цінового регулювання створюватиме умови для підвищення ефективності використання обмежених бюджетних ресурсів.

6. Економістами-аграрниками пропонується виділяти на розвиток людського капіталу і сільських територій 50% виділених бюджетом коштів для здійснення державної аграрної політики [2, с. 118]. Значну частку цих коштів, на нашу думку, слід спрямовувати поряд з фінансуванням аграрної освіти і підвищення кваліфікації працівників на сприяння працевлаштуванню сільського населення у сферах, що не пов'язані з сільськогосподарською діяльністю. В умовах інтенсифікації сільськогосподарського виробництва та вивільнення значної кількості працівників це створюватиме умови для розвитку сільських територій, підвищенню добробуту сільських жителів та стимулюватиме самоінвестування ними розвитку власного людського капіталу за мінімального рівня державної підтримки.

7. Посилення використання в сільськогосподарському виробництві високоінтенсивних технологій вимагає дотримання балансу між економічними, соціальними та екологічними складовими розвитку аграрного виробництва. В країнах – членах ОЕСР з метою екологізації сільського господарства надається фінансова допомога для заходів підтримки рівноваги біоценозів, охорони навколишнього середовища, поліпшення екологічності виробництва шляхом консервації орних земель (виведення їх під пар) та заліснення територій [10, с. 106]. В умовах дефіцитності фінансових ресурсів бюджету нашої держави темпи зростання забруднення навколишнього середовища можна знизити шляхом позбавлення державних субсидій тих виробників, що не дотримуються екологічних норм та стандартів щодо ведення сільськогосподарського виробництва.

Висновки. Проведене дослідження дозволило виявити неефективність вітчизняної бюджетної підтримки аграрного сектору, невідповідність динаміки та структури державних видатків цілям та пріоритетам САП ЄС, адаптація до якої в контексті євроінтеграційних намірів України є одним із першочергових завдань аграрної політики. Основними напрямками трансформації державної бюджетної підтримки аграрного сектору мають стати: поступове зменшення розміру бюджетної підтримки, супроводжуване підвищенням ефективності використання бюджетних коштів; перехід до прямих виплат сільськогосподарським товаровиробникам незалежно від розміру господарств та організаційно-правової форми; переорієнтація з видатків, що «спотворюють виробництво і торгівлю», на видатки, що стимулюють розвиток; підвищення обізнаності товаровиробників щодо отримання державної допомоги та прозорості її отримання; відмова від програм і механізмів підтримки, що призводять до неефективного використання коштів; орієнтація бюджетних видатків на сприяння розвитку людського капіталу та сільських територій; стимулювання екологізації сільськогосподарського виробництва. При цьому процеси адаптації слід здійснювати, не просто копіюючи досвід і досягнення країн-членів ЄС, а з урахуванням національної специфіки. Виділені напрями мають, за нашим переконанням, стати пріоритетними при формуванні національної аграрної політики та вибору інструментів регулювання даної сфери, що дозволить у визначені строки подолати неузгодженості та отримати перші вигоди євроінтеграції.

Подальші дослідження порушеної проблеми мають стосуватися вивчення та узагальнення досвіду країн-членів Європейського Союзу у сфері субсидування сільськогосподарського виробництва, формулювання пропозицій стосовно удосконалення конкретних механізмів та інструментів надання державної бюджетної підтримки аграрному сектору в напрямі зближення аграрної політики та взаємовигідного співробітництва України та ЄС.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Коденська М.Ю. Державна підтримка розвитку аграрного сектору економіки / М.Ю. Коденська, А.В. Єремєєва // Економіка АПК. – 2013. – № 6. – С. 14–21.
2. Державна підтримка агросфери: еволюція, проблеми : монографія / О. М. Бородіна, М. Г. Бетлій, Н. М. Головченко, С. В. Киристюк, О. В. Михайленко; ДУ "Ін-т економіки та прогнозування НАН України. – К., 2008. – 264 с.
3. Державна політика фінансової підтримки розвитку аграрного сектору АПК: монографія [Дем'яненко М.Я., Саблук П.Т., Скупий В.М. та ін.]; за ред. М.Я.Дем'яненка. – К. : ННЦ ІАЕ, 2011. – 372 с.
4. Звітність про виконання бюджетів України за 2011–2015 роки [Електронний ресурс] / Державна казначейська служба України, Міністерство фінансів України. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>
5. Бюлетень рахункової палати України за матеріалами Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на виконання Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року – Київ: Рахункова палата України, 2015. – 39 с.
6. Статистичний збірник «Сільське господарство України у 2014 році» / відп. за вип. О.М. Прокопенко. – К.: Державна служба статистики України, 2015. – 379 с.
7. Rural development 2014 – 2020 [Electronic resource]. — Access mode : http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index_en.htm
8. Попова О.Л. Нові пріоритети Спільної аграрної політики ЄС на 2014–2020 роки: стратегічні орієнтири для розвитку агросфери України / О.Л. Попова // Економіка АПК. – 2013. – № 12. – С. 89–96.
9. Мехметі І. Основні механізми та інструменти державного регулювання сільського господарства в розвинених країнах / І. Мехметі // Наукові праці МАУП. – 2012. – Вип. 4(35). – С. 136–143.
10. Мороз О. О. Аграрні реформи в Україні: теорія, історія, еволюція парадигми: Монографія. – Вінниця: УНІВЕРСУМ, 2003. – 233 с.

Метою статті є виявлення недоліків та невідповідностей в системі державної бюджетної підтримки вітчизняного аграрного сектору економіки та визначення основних напрямів її трансформації з огляду на необхідність зближення та адаптації аграрних політик ЄС та України. Проведено аналіз механізму бюджетного фінансування аграрного сектору економіки, виявлено тенденції, які склались у державному фінансуванні аграрного сектору України: динаміку видатків на сільське господарство, співвідношення між напрямками фінансування. Проаналізовано розподіл державних видатків на сільське господарство та розвиток сільських територій відповідно до їхнього впливу на виробництво та торгівлю. Виявлено тенденцію до зрушень в структурі державної бюджетної підтримки в напрямі збільшення частки видатків, що, за класифікацією СОР, не спотворюють умови виробництва та торгівлі. Встановлено неефективність вітчизняної бюджетної підтримки аграрного сектору, невідповідність динаміки та структури державних видатків цілям та пріоритетам САП ЄС, адаптація до якої в контексті євроінтеграційних намірів України є одним із першочергових завдань аграрної політики. Визначено основні напрями трансформації механізмів державної підтримки аграрного сектору з метою адаптації до європейської моделі аграрної політики: поступове зменшення розміру бюджетної підтримки, супроводжуване підвищенням ефективності використання бюджетних коштів; перехід до прямих виплат сільськогосподарським товаровиробникам незалежно від розміру господарств та організаційно-правової форми; переорієнтація з видатків, що «спотворюють виробництво і торгівлю», на видатки, що стимулюють розвиток; підвищення обізнаності товаровиробників щодо отримання державної допомоги та прозорості її отримання; відмова від програм і механізмів підтримки, що призводять до неефективного використання коштів; орієнтація бюджетних видатків на сприяння розвитку людського капіталу та сільських територій; стимулювання екологізації сільськогосподарського виробництва.

Наукова новизна полягає в удосконаленні підходів до формування моделі державної підтримки аграрного сектору економіки, заснованої на європейському досвіді. Отримані результати можуть бути використані державними органами управління в процесі розробки стратегії модернізації державної підтримки аграрного сектору економіки України в умовах євроінтеграції.