

ЕКОНОМІКА, ОРГАНІЗАЦІЯ

УДК 332.025.12:338.43

О.Д. Радченко

МЕТОДОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ БЮДЖЕТНОЇ ПІДТРИМКИ АГРАРНОГО СЕКТОРУ

Розглянуто методологічні проблеми оцінки та підвищення ефективності управління бюджетним процесом в аграрній сфері. Проаналізовано динаміку показників державної підтримки та їх ефективності; наведено методологію оцінки ефективності бюджетного фінансування.

Постановка проблеми. Бюджетна підтримка є важливою складовою системи державного регулювання аграрного сектору як сукупність нормативних, фінансових та організаційних заходів держави для впливу на його розвиток. Проте вона перебуває у стані перманентного реформування, оскільки не вироблено адекватної політики державного регулювання, а відсутність чітких цілей не сприяє ефективності заходів. Чинна правова та фінансова база бюджетної підтримки розвитку аграрного сектору все ще не забезпечує належного стимулювання виконання завдань аграрної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання державного регулювання аграрного сектору та його бюджетної підтримки досить широко висвітлені в працях вчених О.М. Бородіної, В.М. Геєця [8], М.Я. Дем'яненка [6], А.Д. Діброви, М.М. Ільчука, С.М. Кваші, І.І. Лукінова, Ю.О. Лупенка [6], Л.В. Молдаван, О.М. Могильного, П.Т. Саблука, П.А. Лайка, Т.О. Осташко, Б.К. Супіханова, Л.Д. Тулуша [7], О.М. Шпичака, В.В. Юрчишина та ін. Традиційні форми та методи бюджетного фінансування доповнюються новими, у світлі зобов'язань, які взяла на себе Україна при вступі до СОТ. Тому щоразу постають проблеми оцінювання рівня державної бюджетної підтримки, а відтак і його методологічного забезпечення.

Ефективність бюджетної підтримки аграрного сектора складається з множини соціально-економічних показників. Загалом при її оцінці керуються Методичними рекомендаціями щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм [10]. Також Програмою економічних реформ Президента України на 2010-2014 рр. в аграрному секторі передбачено підвищення ефективності державного управління галуззю, удосконалення регуляторної політики та механізмів державної підтримки, запровадження сучасних методів оцінки ефективності бюджетних витрат і відповідного програмного управління, що зорієнтує бюджетний процес на прозорий розподіл ресурсів відповідно до пріоритетів державної політики.

Метою статті є висвітлення методологічних проблем оцінки та підвищення ефективності управління бюджетним процесом аграрної сфери.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до Закону Про державну підтримку сільського господарства України від 24.06.2004 №1877-IV передбачено ряд об'єктів та інструментарій бюджетної підтримки. Методологія бюджетної підтримки характеризується множиною цілей та стратегій, як для окремої держави – протягом певного відтинку часу, так і в межах об'єднань держав, що декларують спільні економічні цілі. Насамперед, під методологією ми розуміємо сукупність методів, прийомів і принципів, які застосовують при здійсненні досліджень та аналізу, розробки та формування аграрних бюджетів на всіх рівнях господарювання, виходячи з основних напрямів соціально-економічної політики на даному етапі.

Вітчизняні методологічні підходи, систематизовані дослідниками [9, с. 19-36], передбачають врахування обсягів бюджетної підтримки у відсотках до ВВП згідно ст. 5 Закону про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового

комплексу в народному господарстві (1%), чи видаткової частини бюджету згідно зі ст. 10 Закону «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001-2004 років» (5%), за структурою диспаритету цін на промислову та аграрну продукцію, витрат на відтворення у галузі (не менше 10% витрат виробництва), у пропорціях до вартості виробленої продукції певного виду (5%, згідно з вимогами СОТ). Динаміка абсолютних та відносних показників бюджетного фінансування аграрної галузі України приведена в табл. 1.

Таблиця 1

Динаміка показників державної підтримки та їх ефективності, млн. грн.

Показники	Роки					2012 у % до 2008
	2008	2009	2010	2011	2012	
Видатки державного бюджету на підтримку сільського господарства	9724,0	6958,2	4923,9	9402,5	10262,2	105,5
Спеціальні режими оподаткування ПДВ	7099,3	9200,0	13600,0	12900,0	14300,0	201,4
Загальна сума державної підтримки	16823,3	16158,2	18523,9	22302,5	24562,2	146,0
у т.ч. на 1 га ріллі, грн.	625,4	598,6	687,3	806,0	893,8	142,9
Обсяг валового виробництва с.-г. продукції (у постійних цінах 2010 р)	201564,0	197935,9	194886,5	233696,3	223254,8	110,8
Загальні видатки Державного бюджету	253207	274156	307748	342690	413605	163,3
ВВП, всього	948056	913345	1082569	1302079	1408889	148,52
ВВП, сільського господарства	65148	65758	82641	110564	111748	171,5
Витрати виробництва	43857	57040	64800	79150	106180	242,23
Питома вага підтримки, % до:						
обсягу виробництва с.-г. продукції	8,35	8,16	9,50	9,54	11,00	131,8
обсягу видатків бюджету (без ПДВ)	3,84	2,54	1,60	2,74	2,48	64,6
обсягу ВВП	1,77	1,76	1,71	1,71	1,74	98,25
обсягу ВВП с.г.	25,82	24,57	22,41	20,17	21,98	85,10
витрат виробництва	5,77	4,80	4,75	4,32	3,89	67,41

З часу вступу України в СОТ сформувався інструментарій бюджетної підтримки множини заходів, платежі на які здійснюються безпосередньо з бюджету за рахунок загального чи спеціального фондів [1]. На даний час у структурі бюджетної підтримки значно переважають кошти спеціального фонду, якщо у 2007 році на них припадало близько 20% бюджетного фінансування, то вже в 2011-2012 рр. – понад 80%.

Непряма підтримка здійснюється за рахунок дії спеціального режиму оподаткування, який зріс з 2,4 млрд. грн. у 2007 році до 14,3 млрд. грн. в 2012 році і за рахунок низьких ставок фіксованого сільськогосподарського податку, що залишаються стабільними на протязі тривалого часу і не залежать від результатів господарювання, дозволяючи товаровиробникам акумулювати значні кошти.

Загальна динаміка бюджетної підтримки за видами приведена на рис. 1. За останні роки її рівень стабільний, хоч у 2012 р. спостерігається зростання проти базового 2008 року на 40%. При цьому прямі бюджетні дотації мають тенденцію до зниження, – у 2012 р. склали 70% рівня 2007 р., та 45% рівня 2008 р., коли така підтримка була найвищою.

Рівень прямої підтримки недостатній для реальних потреб галузі, окрім того, волатильний за роками та має тенденцію до скорочення (6,3 млрд. грн. у 2009 р., 5,7 млрд. грн. у 2010 р., 10,4 млрд. грн. у 2011 р., 8,7 млрд. грн. у 2012 р. і 8,6 млрд. грн. у прогнозі на 2013 р.). Фактично майже щорічно виділяється менше, ніж 50% мінімальної потреби підтримки, оскільки в найближчі п'ять років, за оцінками експертів, необхідно виділяти 20 млрд. грн. прямих платежів щорічно, щоб зробити аграрний сектор провідною бюджетоутворюючої галуззю.

Причинами низької ефективності бюджетної підтримки є вибірковість заходів підтримки, часта зміна бюджетних програм та порядків їх розподілу, незавершеність і необґрунтованість окремих заходів аграрної політики та механізмів державної підтримки сільського господарства. Дається взнаки і загальна політична та економічна ситуація в країні та світі – диспаритет цін на сільськогосподарську та промислову продукцію, дефіцит коштів – аграрний бюджет на 2013 рік є найбільш жорстким за останні роки, невизначеність перспектив оподаткування – уряд здійснює ревізію та вивчає можливість скасування податкових пільг для галузі, дорогі кредити для галузі, неврегульованість земельних відносин, загострення проблем глобалізації та поглиблення світової фінансової кризи тощо [1, 6, 7, 9].

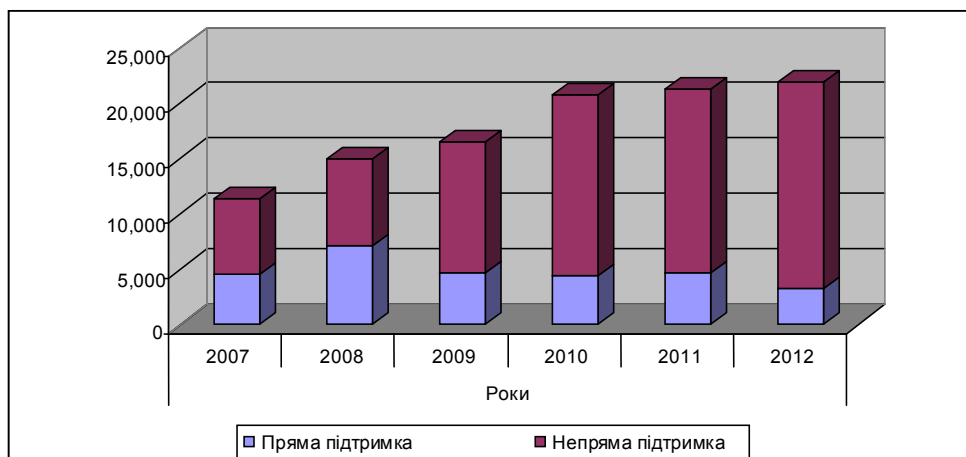


Рис. 1. Бюджетна підтримка сільського господарства України у 2007-2012 рр., млн. грн.

Джерело: дані Державної служби статистики України www.ukrstat.gov.ua

Досвід Росії враховує декілька етапів ефективності бюджетних аграрних програм, зокрема: проведення порівняльного аналізу, який визначає сукупність всіх показників і відображає їх взаємозв'язок на горизонтальному і вертикальному рівнях; аналіз структури показників державної підтримки, що відображає якісні складові показників, їх вплив, зміни в динаміці та систему показників державної бюджетної підтримки сільськогосподарських підприємств. При цьому особливу вагу має забезпечення ретельної збалансованості намічених обсягів виробництва сільськогосподарської продукції і потреб у капітальних вкладеннях і матеріально-технічних ресурсах. Зокрема Б.Г. Масловим [11] систематизовано абсолютні та відносні показники підтримки, які дозволяють об'єктивно порівняти ступінь ефективності використання основних виробничих фондів, повноту віддачі від вкладення бюджетних фінансових ресурсів в сільськогосподарське виробництво. Система показників бюджетної підтримки надає базу порівняння для оцінки виконання планів, використання матеріально-технічних, грошових і трудових ресурсів, а також підведення підсумків реалізації Державних програм і Концепцій розвитку.

Вченими Н.А. Карловою [5], Н.А. Борхуновим [3] та Лабораторією аграрної політики ІЕП ім. Е. Гайдара [4] детально систематизовано методологію оцінки ефективності бюджетних показників за рядом ключових характеристик. Узагальнення приведено в табл. 2.

Таблиця 2

Методологія оцінки ефективності бюджетного фінансування, що застосовуються у різних країнах

Методика ОЕСР	Методика СОР	Федеральний бюджет і бюджети суб'єктів РФ	Державний бюджет України
Підтримка виробників	AMS – агрегована міра	Витрати бюджету на	

(PSE)	підтримки (підтримка за допомогою заходів «жовтого» кошика	підтримку сільгоспвиробників	
Методика ОЕСР	Методика СОР	Федеральний бюджет і бюджету суб'єктів РФ	Державний бюджет України
Підтримка аграрної інфраструктури (GSSE)	Витрати на заходи «зеленого» кошика	Витрати бюджету на сільське господарство	
Підтримка споживачів (CSE)	Витрати на заходи «блакитного» кошика		
Сукупна підтримка сільського господарства (TSE)			

Як бачимо, загальна сума витрат на аграрну політику в національному бюджеті не обмежується кількісною характеристикою рівня підтримки сектора. У світовій практиці використовуються показники, які дозволяють оцінювати рівень державного регулювання сектора, ефективність держпідтримки сільськогосподарських товаровиробників.

Розрахунок показників підтримки за методологією ОЕСР передбачає оцінку підтримки виробника через надані трансферти [4, 5]:

$$PSE_i = (Pid-Pir) + (Si-Ti) \quad (1);$$

де (Pid-Pir) – різниця між внутрішньою ринковою ціною сільгоспвиробника і ціною на кордоні при експорті або імпорті;

(Si-Ti) – прямі субсидії та податки, пов'язані з продуктом *i*.

Підтримка аграрної інфраструктури GSSE (загальні заходи підтримки сільського господарства) – це трансферти сектору в цілому, а не конкретному виробнику.

Оцінка підтримки споживача CSE – це трансферти споживачам від виробників і з бюджету:

$$CSE_i = (Pid-Pir) + Si, \text{ де}$$

(Pid-Pir) – різниця між внутрішньою роздрібною ціною і ціною на кордоні при експорті або імпорті;

Si – непряма бюджетна дотація споживачам продукту.

Розрахунок показників підтримки за методологією СОР враховує показник AMS (агрегована міра підтримки) – виплати, що спотворюють торгівлю, віднесені до заходів «жовтого» кошика.

Сукупний показник AMS враховує також продуктово специфічні та неспецифічні виплати. До цього показника не включається рівень *de minimis*, який для розвинених країн складає 5% від вартості виробництва с / г продукту або 5% від валової продукції сільського господарства; а для країн, що розвиваються – 10%.

Заходи «зеленої скриньки» не включаються в розрахунки AMS, звільняються від зобов'язань по скороченню, оскільки вони компенсуються за рахунок платників податків, а не споживачів.

Порівняння методик оцінки витрат на підтримку сільського господарства дає змогу встановити, що у економічно розвинених країнах аграрний сектор розглядається як система, не здатна до саморегулювання, а кошти, що виділяються на підтримку сільського господарства, – як компенсація втрат галузі в умовах нестабільності ринку. Розмір цієї компенсації в окремих країнах може досягати 70% вартості продукції сільського господарства. Найбільш масштабну підтримку сільгоспвиробникам надають країни з найменш сприятливими для аграрного виробництва природно-кліматичними та географічними умовами, наприклад, Норвегія, Японія, Південна Корея.

Обсяг державної підтримки безпосередньо залежить від рівня доходів країни [2]. У США, оскільки доходи працівників сільського господарства нижче доходів осіб, зайнятих в суміжних з ним сферах АПК (майже на 1/3), головним завданням аграрної політики держави є підтримка та стабілізація фермерських доходів за допомогою цін,

кредитів і податків. Щорічно на ці цілі з бюджету виділяється 19-20 млрд. дол. Державною підтримкою різного роду охоплені господарства, що виробляють 50% сільськогосподарської продукції (у країнах ЄС – 70% , в Японії – 80%). Основними базисними товарами є пшениця, рис, кукурудза, бавовна, тютюн, арахіс, кормові (овес, ячмінь, сорго, жито). На них припадає приблизно $\frac{3}{4}$ асигнованих державою коштів. Стосовно інших товарів (соя, цукор-сирець, молоко для переробки, мед, вовна тощо) також застосовуються різні форми державного регулювання (державні замовлення на фрукти, овочі та молоко для переробки). Головні напрями державного регулювання сільськогосподарського виробництва: закупівельно – заставні операції, гарантовані ціни і прямі платежі за скорочення посівних площ [2].

Система сільськогосподарського субсидування і сільгосппрограм САП передбачає витрати на розвиток галузі близько $\frac{1}{2}$ бюджету та включає прямі виплати, у вигляді субсидій і квоти на певні товари. Вона має на меті забезпечення фермерів прийнятним рівнем життя, споживачів якісною продукцією та збереження аграрної спадщини.

У США розмір підтримки становить близько 1,5%, в країнах ЄС, Японії – 1,7%, валового внутрішнього продукту. У Росії у 2009 р. на сільське господарство державою було спрямовано 1,3% ВВП. Оглядова таблиця відносних показників ефективності бюджетної підтримки аграрної сфери приведена в табл. 3.

Таблиця 3

**Оглядові показники видатків на державну підтримку сільського господарства в країнах
(зважені дані за різні роки, 2009 рік базовий)**

Країна	У % до ВВП	На душу населення, дол. США	На 1 га с.г. угідь дол. США	Рівень підтримки у %
Росія	1,3	60	42	21
Україна	1,7	76	36	12
Канада	0,6	163	139	20
Ісландія	1,6	644	62	68
Чехія	1,6	100	139	25
США	1,5	350	193	12
ЄС	1,7	336	586	49
Японія	1,7	566	10671	65
Румунія	1,8	111	95	20
Норвегія	2,0	638	2650	69

Джерело: [9]; статистичні дані та рейтинги з сайтів СOT, ФАО.

Способи державної підтримки схожі і зводяться до встановлення рівня індикативної ціни (враховує верхні і нижні межі коливань ринку), яку держава гарантує фермерам за рахунок бюджетних коштів. Вперше ця система була використана в середині 30-х років ХХ століття в США, а з 60-х років минулого століття вона застосовується і в країнах загального ринку в якості інструменту єдиної аграрної політики. На даний момент у деяких країнах державні фінансові вкладення в сільське господарство в 1,5-2 рази перевищують ринкову вартість його продукції. Субсидії в країнах ЄС вже досягли 45-50% вартості продукції фермерів, в Японії і Фінляндії – близько 70%, в Росії – лише 3,5%. У США в розвиток сільського господарства вкладається на 30% більше коштів (у розрахунку на одиницю продукції), ніж в інші галузі [4].

Висновки. Поліпшення стану бюджетної підтримки аграрної галузі безпосередньо пов'язане з реалізацією заходів по вдосконаленню форм підтримки, механізмів розподілу та освоєння ресурсів бюджетного фінансування, продуманої стратегії розвитку аграрного сектора. Основними заходами у цьому напрямі є: посилення регулюючої функції держави та законодавче гарантування ряду принципів для бюджетної підтримки: стійкості; адресності; гарантованості; рівнодоступності; відповідності міжнародним зобов'язанням, оскільки формування бюджету вітчизняної аграрної галузі відбувається в руслі єдиної аграрної політики ЄС.

Необхідне формування комплексної нормативно-правової бази, передусім інституційного середовища з метою: стабілізації агропромислового виробництва, забезпечення продовольчої безпеки та продовольчого забезпечення населення, захист вітчизняних товаровиробників на внутрішньому і зовнішньому ринках. Необхідно розширити законодавче поле щодо державного регулювання та бюджетної підтримки сектору та спрямувати державні програми на перспективу, зокрема «Стратегією розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року», проект Закону «Про сільське господарство» тощо.

У Прогнозах державного бюджету на подальші роки необхідно передбачити виконання ряду важливих заходів, зокрема: Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року; національних проектів "Зерно України" та "Відроджене скотарство"; забезпечення бюджетними коштами створення Державного земельного банку; удосконалення підтримки товаровиробників шляхом врахування рівня товарності, прибутковості, вирощування стратегічних видів продукції; формування цільових програм по впровадженню інноваційних технологій виробництва, зберігання та переробки продукції; стимулювання високотехнологічного крупнотоварного виробництва; підтримка створення основних засобів тощо.

У методології оцінки ефективності бюджетної підтримки для аграрного сектора необхідно врахувати особливості розрахунку витрат на сільське господарство і рівня підтримки сільгоспвиробників; уточнити бюджетну класифікацію видатків, виокремивши витрати на галузь, забезпечити можливість – по типових кодах (чи їх частинах) бюджетної класифікації розмежовувати трансферти на користь сільгоспвиробників та інших отримувачів тощо.

SUMMARY

The author studies methodological problems of assessing and enhancing the efficiency of budget management in the agrarian sector. The dynamics of the indicators of state support and their effectiveness is analyzed; methodology of evaluation of the efficiency of budgetary financing is defined.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА ІНФОРМАЦІЇ

1. Аграрний ринок у 2013-му потерпає від податкового тиску та кредитної кабали // [Режим доступу: http://ipress.ua/news/agrarnyy_sektor_u_2013mu_ryzkyuie_opynytyysya_v_ekonomichnyh_autsayderah_14187.html]
2. Андреева Н. Сельское хозяйство США: факторы, определяющие высокую эффективность отрасли // [Режим доступу: <http://chelt.ru/2008/8-08/andreeva808.html>].
3. Государственная поддержка и механизмы её реализации в АПК (теория, методология, расчеты) / Ответственный за выпуск Борхунов Н.А., коллектив авторов ГНУ ВНИИЭСХ, Москва, 2008 г. // [Режим доступу: <http://www.vniiesh.ru/publications/literatura/9567.html>].
4. Исследование 2012 г. «Оценить уровень государственной поддержки сельского хозяйства в России», Центр Агропродовольственной политики РАНХ и ГС, Лаборатория аграрной политики ИЭП им. Е. Гайдара // [Режим доступу: www.iep.ru/.../Vjudzhetnye_rashody%20i_gosudarstvennaja_podderzhk].
5. Карлова Н.А. Сравнительный анализ методик оценки расходов на поддержку сельского хозяйства // [Режим доступу: www.iep.ru/files/seminari/Budjetnie.../Presentation_Karlova_fin.pptx].
6. Стратегічні напрями розвитку сільського господарства України на період до 2020 року / за ред. Ю.О. Лупенко, В.Я. Месель-Веселяк / Наукове видання К.: ННЦ "ІАЕ", 2012. – 112 с.
7. Тулуш Л.Д., Радченко О.Д. Стратегічні напрями підтримки розвитку агропромислового виробництва в Україні // Економіка АПК, 2012. – №10. – С. 81-90.
8. Українська модель аграрного розвитку та її соціоекономічна переорієнтація: наук. доп. / [О.М.Бородіна, В.М.Гесць, А.О.Гуторов та ін.]. – К.: Інститут економіки та прогнозування НАН України, 2012. – 56 с.
9. Шолойко А.С. Державна підтримка розвитку сільського господарства: наукове видання / А.С. Шолойко. – К.: ЦП "КОМПРИНТ", 2013. – 128с.
10. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм. Наказ МФУ від 17.05.2011 №608 // [Режим доступу: zakon.nau.ua/doc/?uid=1023.2840.0].
11. Маслов Б.Г. Разработка методических рекомендаций по формированию учетно-аналитического обеспечения мер государственной поддержки сельскохозяйственной отрасли [Електронний ресурс. Режим доступу: http://www.rusnauka.com/26_WP_2012/Economics/12_116452.doc.html].

Надійшла до редколегії 23 травня 2013 р.