

**КРИТЕРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
АГРОПРОДОВОЛЬНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ**

Досліджені теоретико-методологічні аспекти формування організаційно-економічного механізму державного регулювання аграрного виробництва. Здійснена оцінку ефективності державного регулювання аграрного сектора економіки за критеріями ефективності державного регулювання продовольчого аграрного ринку.

Постановка проблеми

Україна відноситься до країн з найнижчим рівнем державної підтримки умов відтворення у сільському господарстві з розрахунку на 1 га ріллі. Як наслідок, господарства переходять на моновиробництво окупної, як правило, експортноорієнтованої продукції, руйнуються сівозміни, деградують ґрунти. Значна частина працездатного населення витісняється з сільськогосподарських підприємств в особисті селянські господарства. Посилюються безробіття та міграційні процеси.

Сільське господарство і наразі залишається переважно збитковим, а обсяги державної підтримки вкрай недостатні для покриття відтоку капіталу з села. Так, у 2009 році обсяг бюджетної підтримки сільськогосподарських підприємств становив лише 6,1% від обсягу виробленої валової сільськогосподарської продукції, що нижче у 9 разів у порівнянні з 1990 роком (рівень тождних державних субвенцій в США становить 27%, в країнах ЄС – 45%, Японії – 63%)[6].

Формування конкурентоспроможного сільськогосподарського виробництва потребує створення ефективного механізму регулювання орієнтованого на головний критерій розвитку галузі – ефективність.

Необхідність державного регулювання економіки сільського господарства теоретично загальноновизнана і обумовлена специфікою галузі, однак, дискусії між науковцями та практиками відбуваються при визначенні рівня такого втручання. Наразі немає єдиного підходу щодо співвідношення державних і ринкових важелів у механізмі регулювання аграрної економіки.

Тому, одне із найважливіших завдань економічної науки полягає в теоретичному обґрунтуванні взаємодії ринкового саморегулювання та державного регулювання. У процесі переходу до ринку економічна діяльність держави повинна ґрунтуватися на принципі: скорочення її масштабу повинно бути адекватним становленню механізму ринку і його серцевини – конкуренції [1, с.40]. В умовах же ринкової економіки повинен бути задіяний головний

принцип „ринок – наскільки можливо, державне регулювання – наскільки необхідно”.

Умови, за яких використовують ринковий механізм, не можуть або не мають стимулів виробляти блага в соціально оптимальних обсягах чи з належною якістю: недосконалість конкуренції на ринку; наявність зовнішніх ефектів (екстерналій); неповнота і недосконалість інформації тощо. У цих умовах державне втручання може розглядатися як один зі способів підвищення ефективності розподілу ресурсів. При цьому, держава у всіх цих сферах повинна розглядатися лише як економічний агент, що втручається тільки у випадку, коли запобігання або пом'якшення тієї або іншої недосконалості не може бути забезпечене за рахунок функціонування ринку.

Аналіз останніх досліджень та постановка завдання

Теоретичні й загальнометодологічні проблеми державного регулювання економіки перехідного періоду знайшли відображення у працях вітчизняних і зарубіжних вчених: Л. Абалкіна, Л. Бальцеровича, А. Богомолова, А. Гальчинського, В. Гейця, С. Дорогунцова, Б. Кваснюка, І. Лукінова, С. Мочерного, М. Павловського, Б. Панасюка, Ю. Пахомова, П. Саблука, Д. Сакса, П. Самуельсона, Д. Стігліца, В. Юрчишина та ін.

Питання стратегії і тактики державного регулювання агропродовольчого сектора економіки у зв'язку з необхідністю його адаптації до ринкового середовища і регіоналізації економіки та розвитку міжгалузевих зв'язків є предметом наукових пошуків Ю. Білика, О. Білоруса, Б. Губського, С. Кваші, Ч. Кловера, В. Логінова, А. Стельмашука та ін.

Дослідженню конкретних напрямів державного регулювання агропродовольчого сектора у період його реформування, структурної перебудови та вдосконалення системи управління АПК присвячені роботи економістів-аграрників В. Андрійчука, В. Бойка, П. Гайдуцького, С. Дем'яненка, Й. Завадського, М. Гладія, В. Зіновчука, М. Калінчика, А. Лісецького, Ю. Лупенка, М. Маліка, В. Месель-Веселяка, Л. Молдаван, Т. Мостенської, О. Онищенко, М. Орлатого, Б. Пасхавера, Г. Підлісецького, І. Прокопи, М. Пугачова, В. Рябоконея, П. Саблука, В. Ситника, В. Трегобчука, М. Федорова, О. Шестопаля, О. Шпичака та ін.

Проте, у літературних джерелах недостатньо висвітленими залишаються питання ринкової трансформації централізовано-планових форм і методів управління, а також комплексного дослідження проблеми державного регулювання агропродовольчого сектора з урахуванням зміни внутрішніх і зовнішніх чинників та концептуального забезпечення цього процесу після завершення трансформаційного періоду відновлення агроресурсного потенціалу країни. Економічні дослідження з цієї тематики спрямовувалися, переважно, на вирішення окремих актуальних питань, розглядалися під галузевो-

корпоративним кутом зору, а в рекомендаціях щодо їх удосконалення не простежується системний підхід.

Метою статті є здійснення оцінки ефективності державного регулювання аграрного сектора економіки за допомогою вибору критеріїв ефективності державного регулювання продовольчого аграрного ринку, що, в значній мірі, впливатиме на стратегію подальшого розвитку галузі.

Для досягнення поставленої мети передбачається вирішити такі завдання:
проаналізувати проблеми державного регулювання агропродовольчого сектора з урахуванням зміни внутрішніх і зовнішніх чинників;
визначити чинники та критерії ефективності державного регулювання агропродовольчого сектора.

Об'єкт та методика дослідження

Об'єктом дослідження є процес державного регулювання агропродовольчого сектора України у трансформаційний період його розвитку.

Методологічною та теоретичною основою дослідження є системний підхід до вивчення фундаментальних положень державного регулювання агропродовольчого сектора.

Результати дослідження

Державне регулювання економіки є складовою частиною процесу відтворення. Його об'єктивна необхідність пояснюється потребою подолання вад ринкового саморегулювання та виконання економічних функцій держави. Державне регулювання економіки є чистим суспільним товаром, споживачами якого є всі члени суспільства, суб'єкти господарювання, громадські організації тощо. Цей товар перетворюється у суспільне благо в тому разі, коли державне регулювання забезпечує економічну ефективність і соціальну справедливість.

Останнім часом набув поширення термін «державна регуляторна політика». По суті, він означає політику у сфері державного регулювання економікою.

Одним із найважливішим елементів теорії державного регулювання економіки є визначення критерію (від грецьк. *critèrion* – мірило для оцінки) його доцільності, оптимальності та ефективності. Економічна ефективність є критерієм результативності заходів, які здійснюються у будь-якій сфері народногосподарського життя. Цей критерій пов'язаний із збільшенням виробництва споживчих вартостей, які проявляються як корисний ефект лише на стадії споживання. В умовах ринкової економіки це здійснюється через задоволення потреб споживачів у процесі обміну. Отже, економічна ефективність діяльності товаровиробників може бути оцінена тільки після реалізації продукції.

О. Могильний, досліджуючи проблеми державного регулювання аграрної сфери, пропонує також критерієм його ефективності визнати оптимальність функціонування органів державного регулювання галузі з точки зору максимального використання ними стимулів ринкового механізму [2, с. 67]. Не

відкидаючи цю точку зору, видається, що проблема обчислення оптимальності функціонування органів державного управління є досить складною і взагалі не розробленою у сучасній економічній літературі.

Серед економістів існують різні думки щодо відповіді на питання: один чи декілька критеріїв необхідно вибрати для визначення ефективності державного регулювання сільськогосподарського виробництва.

Так, на думку Л. Дмитриченко, необхідно вести мову про систему критеріїв, в якій критерій доцільності відображає, наскільки необхідним є макроекономічне регулювання; критерій оптимальності встановлює межі державного втручання в аграрну економіку; а критерій ефективності відображає реальний ефект від державного впливу на соціально-економічні процеси. У відповідному сенсі необхідно вести мову лише про „підсумковий” критерій – критерій ефективності державного регулювання, в якому відображаються і знаходять підтвердження як необхідність, так і оптимальні межі державного регулювання [3, с.87].

В економічній науці ґрунтовно відпрацьована категорія економічної ефективності та відповідні критерії її оцінки. У сучасному менеджменті це також обґрунтовано стосовно до управління організацією (підприємством) в умовах ринкової конкуренції. Дані підходи можуть бути частково використані при визначенні поняття ефективності державного регулювання. Однак, повної відповідності бути не може, оскільки це пов'язано з особливістю державного регулювання як діяльності, що здійснюється за допомогою державної влади і державними органами. Тому зміст визначення поняття „ефективність державного регулювання” можна визначити через модель – співвідношення „вхід–вихід”, що характеризує діяльність політичної системи в цілому та підсистеми управління як її частини. На „вході” системи – вимоги суспільства (керований об'єкт), які обумовлюють прийняття відповідних рішень і керуючого суб'єкта – легітимність (довіра суспільства) і ресурси, якими володіє держава для реалізації можливих рішень. На „виході” – реальна зміна об'єкта як наслідок здійснення рішень і досягнення цілей суб'єкта управління. Поняття „критерій ефективності” державного регулювання визначає ознаку чи сукупність ознак, на основі яких оцінюється ефективність системи державного регулювання. В основі критерію ефективності покладені принципи державного регулювання, оскільки вони передбачають об'єктивно обумовлені нормативні вимоги, які вироблені практикою державного регулювання та засобами регулювання зв'язку між цілями і результатами регулювання.

Здійснюючи оцінку ефективності державного регулювання аграрного сектору економіки, необхідно, з одного боку, розглядати державу як „...виразника національних інтересів, регулятора соціально-економічних процесів і органу, що впливає на умови функціонування суб'єктів ринку; а з іншого боку – як крупного власника і суб'єкта ринку. В обох випадках критерії оцінки державного регулювання будуть різними.” [5, с.29].

Однак, при визначенні критерію ефективності регулювання держави як виразника загальнонаціональних інтересів, досить складно виділити універсальний узагальнюючий критерій, адже труднощі в його формулюванні полягають в тому, що значна частина факторів (наприклад, екологічні, соціальні, технологічні тощо), на підставі яких визначається критерій, знаходяться поза межами аграрного сектора економіки.

Тому складність формування критеріальної бази оцінки ефективності державного регулювання аграрного сектора полягає у такому:

- державне управлінське рішення прямо чи опосередковано стосується розвитку сільського господарства. Причому, вплив цей може бути позитивним чи негативним; очікуваним чи фактичним; попереднім чи підсумковим; прямим чи опосередкованим;

- результати впливу аграрної політики не завжди вдається виділити у чистому вигляді, вони можуть бути наслідком спільної дії і взаємодії (синергійний ефект) різних напрямів політики, тому при оцінці ефективності необхідно враховувати їх взаємодію та комплексний вплив на об'єкти державного регулювання [6, с.116];

- складна система об'єктів державного регулювання аграрного сектора економіки (їх умовно можна класифікувати за галузями, сільськогосподарськими товаровиробниками, виробничою сферою, торгівлею, соціальною та екологічною сферами, інформаційно-консультаційною діяльністю тощо);

- різновекторність інтересів суб'єктів ринкових відносин (товаровиробники, споживачі, держава; експортери та імпортери);

- відображення всіх складових суб'єктно-об'єктних відносин: економічну ефективність сільськогосподарських товаровиробників; економічну ефективність аграрного сектора економіки у системі макроекономічних показників; соціально-економічну збалансованість і справедливість міжгалузевих зв'язків; показники відтворення і постійного удосконалення людського капіталу на селі; оптимальність функціонування державного регулювання як цілісного організаційно-економічного механізму, спрямованого на забезпечення ефективно діючої моделі ринкового саморегулювання [2, с. 69].

А. Зінченко вважає, що, в залежності від критеріїв ефективності, агропродовольчий ринок можна вимірювати за відповідною системою показників [7, с. 420]. З точки зору забезпечення соціально-економічних потреб населення до системи показників вимірювання ефективності державного регулювання галузі доцільно включити.

– Коефіцієнт продовольчого забезпечення населення за видами сільськогосподарської продукції (Кпз)

$$K_{\text{ПЗ}} = \frac{C_{\phi}}{C_{\text{н}}},$$

де C_{ϕ} – фактичне споживання певного виду харчового продукту на душу населення в рік, кг;

$C_{\text{н}}$ – споживання певного виду харчового продукту на душу населення в рік за нормою, кг;

питому вагу витрат на харчування у доходах населення (d).

$$d = \frac{B_{\text{х}}}{D_{\phi}} \times 100,$$

де d – питома вага витрат на харчування у доходах домогосподарств, %;

$B_{\text{х}}$ – витрати на харчування в розрахунку на одне домогосподарство, грн;

D_{ϕ} – сукупні доходи в розрахунку на одне домогосподарство, грн;

– коефіцієнт зайнятості сільського населення ($K_{\text{Зн}}$).

$$K_{\text{ж}} = \frac{K_{\text{н}}}{K_{\text{жн}}},$$

де $K_{\text{п}}$ – середньорічна кількість працівників, що проживають у сільській місцевості, зайнятих у різних сферах матеріальної діяльності, осіб;

$K_{\text{пн}}$ – чисельність сільського населення у працездатному віці, осіб;

– рівень соціальної підтримки сільського населення ($P_{\text{с}}$).

$$P_{\text{с}} = \frac{B_{\text{с}}}{K_{\text{н}}},$$

де $B_{\text{с}}$ – бюджетні кошти, спрямовані на соціальну підтримку села, гр.од.;

$K_{\text{н}}$ – чисельність сільського населення, осіб.

На наш погляд, використання показників вимірювання ефективності державного регулювання агропродовольчого ринку є актуальним наразі, з точки зору дотримання вимог закону України “Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві”. Вважаємо, що до критеріїв ефективності державного регулювання слід відносити показник рівня працевлаштування сільського населення ($P_{\text{п}}$), оскільки у довгостроковому періоді сільськогосподарські підприємства, мінімізуючи виробничі витрати в умовах зміни масштабів виробництва, повинні прийняти рішення відносно використання таких ресурсів, як праця і капітал, що у цьому випадку виступають як змінні фактори;

– рівень працевлаштування сільського населення ($P_{\text{п}}$):

$$P_{\pi} = \frac{K_{\text{кп}}}{B}$$

де $K_{\text{кп}}$ – кількість кваліфікованих працівників, що проживають в сільській місцевості, осіб;

B – кількість вакантних робочих місць.

Вирішення проблем пріоритетності факторів виробництва в умовах ринку не завжди здійснюється на користь праці, отже держава, оберігаючи сільський уклад життя, повинна втручатися у регулювання ринку праці. Досвід інших країн світу показує, що визначальним чинником у даному відношенні є фактор зайнятості.

Система державного регулювання економіки складається з різноманітних підсистем та поділяється на ієрархічні рівні в залежності від адміністративно-територіального поділу країни. При цьому, кожний рівень ієрархії управління являє собою відносно відособлену підсистему в якій наявні свої локальні цілі та відповідно свої локальні критерії ефективності. Таким чином, в ієрархічній структурі загальносистемна ціль розподіляється на систему локальних цілей за відповідними рівнями, утворюючи «дерево цілей» та, відповідно, «дерево критеріїв ефективності». На кожному рівні управління наявні власні специфічні ресурси на вході, та, відповідно, власні, притаманні тільки даному рівню, отримані результати [8, с.9].

Вважається, що одним із головних критеріїв ефективності державного регулювання аграрного сектору є оптимальне досягнення поставлених цілей аграрної політики держави.

Проте, формулювання стратегічних цілей аграрної політики не дає точних і однозначних економічних орієнтирів для розробки стратегії розвитку аграрного сектору. Саме тому виникає необхідність конкретизувати цільові установки через введення цілей нижчого рівня та відповідних вимірників (показників). Таким чином, за рівнем досягнення цілей реалізації аграрної політики визначаються критерії так званої цільової ефективності – рівень відповідності функціонування досліджуваної системи її цільовому призначенню, а також рівень досягнення визначених цілей. Зазначимо, що „...поняття цільової ефективності ... коректне тільки в тому випадку, якщо є можливість відділити цілі від функціонування системи (її затрат і результатів)” [9, с.451].

В залежності від рівня регулювання аграрного сектору економіки, можна виділити: загальнодержавний – на якому визначається ефективність державного регулювання для всього суспільства і сільського господарства в цілому; регіональний – ефективність державного регулювання для окремих регіонів; галузевий – пов’язаний з поліпшенням соціально-економічного стану сільського господарства в цілому та його підгалузей; корпоративний – ефективність

державного регулювання для окремих товаровиробників, їх об'єднань, груп і населення з різноманітними інтересами [6, с.115].

Оскільки для кожного із рівнів застосовуються різноманітні інструменти регулювання відповідно до законодавчо передбачених повноважень, то виникає необхідність визначати власні критерії ефективності, які повинні бути взаємопов'язані, й формувати ієрархію погоджених дій, що не суперечать основним цілям державної аграрної політики. Таким чином, розробка системи критеріїв державного регулювання для всіх ієрархічних рівнів аграрної економіки дозволить суспільству забезпечити високі темпи економічного розвитку та досягнути відповідного критерію розвитку.

На ієрархічних рівнях управління можуть існувати і протиріччя, що викликано різними економічними інтересами. Адже, «...кожний ієрархічний рівень являє собою відносно економічно відособлену підсистему, в якій об'єктивно з'являється власна мотивація поведінки, своя локальна мета діяльності. Внаслідок чого спостерігається на всіх ієрархічних рівнях подвійність цілей та подвійність критеріїв ефективності державного регулювання. Аналіз подвійності цілей дозволяє визначити в економічних системах управління головне протиріччя – протиріччя між загальносистемними та локальними цілями. Якщо елементи системи механізму регулювання розбалансовані (наприклад, ціни на деякі види сільськогосподарської продукції сформувалися нижче собівартості виробництва), то дана система буде діяти всупереч загальносистемній меті задля досягнення локальної цілі. Тому ринок не може автоматично усувати ці протиріччя без втручання держави» [8, с.9].

Оскільки сільське господарство – складна соціально-економічна, ієрархічно побудована та територіально розміщена система, то й результативність його функціонування і регулювання має значну кількість проявів. Тому, при оцінці державного регулювання, необхідно враховувати всі види її ефективності: економічну – пов'язану з раціоналізацією виробництва, поліпшення використання ресурсів, забезпечення розширеного відтворення; соціальну – направлену на поліпшення умов, підвищення рівня життя населення та розвиток сільських територій; екологічну – відображає зусилля щодо збереження оточуючого середовища та зменшення негативного його впливу на всі сторони життя суспільства [6, с.115].

До традиційних видів ефективності вважаємо за доцільне додати інституційну – відносно нове поняття, за яким визначається розмір економії трансакційних витрат формальними інститутами.

Зростання рівня трансакційних витрат спонукає до посилення державного регулювання, яке, у свою чергу, приводить до зростання трансакційних витрат, що ґрунтуються на опортуністичній поведінці державних службовців. У ситуації низьких трансакційних витрат держава забезпечує загальне функціонування прав власності, дозволяючи індивідам приватним чином вилучати чистий добробут

суспільства. У ситуації високих трансакційних витрат держава сама максимізує добробут на пряму, визначаючи права власності індивідуумів.

Адекватна заміна державного регулювання чи державного втручання механізмами приватної координації стає можливою у тому випадку за умови, якщо розвиток ринкових відносин призвів до формування приватних некомерційних організацій (асоціації товаровиробників, союзи тощо), які здатні замінити державні органи. Тільки в цьому випадку підвищиться ефективність інституційної організації економіки, а значить, і економічна ефективність в цілому. В іншому випадку, неефективні інститути будуть замінені ще більш неефективними.

Різноманітність видів ефективності свідчить не тільки про багатогранність цієї економічної категорії, але і про незавершеність пізнання проблеми, розкриття її сутності відповідно до нових виробничих відносин, що складаються під впливом ринкової економіки. Тому, окрім перерахованих вище видів ефективності, за останній час в економічний обіг було введено ще один вид ефективності – еколого-економічна. Її критерій – максимально можливе забезпечення суспільних потреб людей продовольством, що виготовлене за оптимальних питомих витрат виробництва і отримання екологічно чистих сільськогосподарських продуктів із збереженням родючості ґрунтів і відтворення довкілля. Даний підхід передбачає, що досягнення максимально можливого результату очевидно, повинно співставлятися з низкою чинників і умов, особливо врахування екологічних наслідків. Адже можна отримати значний виробничий результат, однак, при цьому, нанести непоправну шкоду довкіллю і отримати забруднені харчові продукти, вживання яких негативно відобразиться на здоров'ї людей [10, с.571–572].

Проте, із вищезазначених основних видів ефективності, визначальне місце все ж таки належить економічній, оскільки від її рівня залежать власне обсяги фінансових ресурсів для сільськогосподарського виробництва, соціальної сфери й збереження довкілля.

Висновки та перспектива подальших досліджень

Цілі державного регулювання на кожному історичному етапі залежать від багатьох чинників: ступеня загального розвитку економіки; структури економіки на сучасному етапі та бажаної в майбутньому; міри участі країни в міжнародному поділі праці. Одним з найважливіших елементів у теорії державного регулювання є визначення критерію його ефективності. На відміну від визначення категорії економічної ефективності, оцінка ефективності державного регулювання має свої особливості, оскільки ця діяльність здійснюється за допомогою державної влади і органів державного управління. Виходячи з цього, критеріями ефективності державного регулювання агропродовольчого ринку слід визнати: рівень забезпечення соціально-

економічних потреб населення в залежності від встановлених пріоритетів, які можуть змінюватися на кожному послідовному етапі розвитку економіки; співвідношення витрат виробничих ресурсів і отриманих результатів; раціональність розподілу та ефективність використання ресурсів національної економіки.

У зв'язку з цим, перспективою подальших досліджень є аналіз проблем підвищення ефективності державного регулювання агропродовольчого сектора.

Література

1. Макаренко А.П. Аграрна політика в умовах розвитку ринкових відносин / А.П. Макаренко //Економіка і держава. – 2006. – № 4. – С. 39 – 41.
2. Могильний О. Критерії ефективності державного регулювання аграрного сектора економіки / О.Могильний //Економіка України. – 2003. – № 2. – С. 65–69.
3. Дмитриченко Л.И. Государственное регулирование экономики: методология и теория / Дмитриченко Л.И. – Донецк: УкрНТЭК, 2001. – 330 с.
4. Діброва А.Д. Державне регулювання сільськогосподарського виробництва : автореф. дис. на здобуття вчен. ступеня докт. екон. Наук; спец. 08.00.03 – економіка та управління національним господарством / А. Д. Діброва. – Київ, 2008. – 40 с.
5. Бабашкина А.М. Государственное регулирование национальной экономики / Бабашкина А.М. – М.: Финансы и статистика, 2003. – 480 с.
6. Вергун М.Г., Маслак П.В. Державне управління та державне регулювання економіки. Навчальний посібник. – м. Житомир, «Рута», 2009 – С 147.
7. Зинченко А.П. Аграрная политика: [учеб. пособие для студ. вузов, обуч. по агр. спец.] / [Зинченко А.П., Назаренко В.И., Шайкин В.В. и др.]; под ред. А.П.Зинченко. – М.: КолосС, 2004. – 304 с.
8. Могильний О.М. Регулювання аграрної сфери / Могильний О.М. – Ужгород: ІВА, 2005. – 400 с.
9. Гатаулин А.М. О системном подходе к оценке экономической эффективности в АПК / А.М. Гатаулин //Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2006. – № 8. – С. 8–11.
10. Мезоэкономика переходного периода: рынки, отрасли, предприятия. [под ред. Г.Б. Клейнера]. – М.: Наука, 2001. – 515 с.
11. Ушвицкий Л.И. Эффективность аграрного производства в переходной экономике / Ушвицкий Л.И. //Ежегодник. – Вып. 1. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2001. – С. 571–572.
- Буздалов И.Н. Проблемы обеспечения устойчивого развития агропродовольственной системы / И. Н. Буздалов //Общество и экономика. – 2006. – № 6. – С. 139–151.