

УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНОГО РИНКУ

*Лозинська Т.М., д.держ.упр., доцент
Полтавська державна аграрна академія
Анікеєнко В.М., здобувач
ХарPI НАДУ*

Розглядається сутність фінансово-економічного механізму державного регулювання аграрного ринку. Аналізується періодизація його становлення та розвитку в сучасній Україні. Обґрунтовуються рекомендації щодо його трансформації, зважаючи на членство України в СОТ.

Essence of financially – economic mechanism of government control of agrarian market is examined. A division into the periods of his becoming and development is analysed in modern Ukraine. Recommendations are grounded in relation to his transformation because of membership of Ukraine in SOT.

Постановка проблеми. Основними напрямками аграрної політики в багатьох країнах, у тому числі й в Україні, залишаються регулювання співвідношення попиту й пропозиції за окремими видами сільськогосподарської продукції та підтримка товаровиробників. Дієвість реалізації державної політики в аграрному секторі економіки за обома напрямками значною мірою обумовлюються здатністю підтримувати необхідний рівень цін за допомогою фінансово-економічного механізму. Фінансово-економічний механізм державного регулювання є різновидом загального економічного механізму, сутність якого зводиться до надання матеріальної винагороди (ресурсу) об'єктові регулювання в разі виконання ним необхідних дій, або позбавлення його ресурсу (стягнення штрафу) за порушення певних вимог. Вживання слова «фінансовий» у назві механізму вказує на те, що ресурс, яким нагороджується або якого позбавляється об'єкт регулювання має вартісний вираз, тобто він виступає у грошовій формі. Виходячи з цього, до сукупності інструментів фінансово-економічного механізму належать: податки, бюджетні субсидії та субвенції, кредити, митні тарифи.

Використання інструментів фінансово-економічного механізму пов'язано з бюджетними видатками, а, отже, важливим завданням є визначення способів фінансування суб'єктів аграрного ринку, встановлення порядку контролю за розподілом і освоєнням коштів, відслідковування результативності бюджетної підтримки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Хоча вивченню специфіки та умов застосування фінансово-економічного механізму державного регулювання аграрного ринку присвячено велику кількість робіт вітчизняних і зарубіжних науковців [1; 2; 3; 4; 5], динамічність і відкритість економічної системи вимагає постійної уваги до проблем його використання. Зокрема важливим є окреслення основних напрямів трансформації цього механізму в

Україні з огляду на вимоги СОТ, які з 2008 р. є обов'язковими для виконання в нашій країні як країні - учасниці.

Постановка завдання. Мета статті – розроблення пропозицій щодо удосконалення фінансово-економічного механізму державного регулювання аграрного ринку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Фінансово-економічний механізм регулювання економічних відносин в аграрній сфері зазнав помітної трансформації за період з 1990 р. по теперішній час. Змінилися його спрямування, сутність, обсяги фінансування, але, з огляду на виклики, які стоять перед аграрним сектором України, необхідною є потреба в його подальшому удосконаленні.

Проведений науковий пошук дав можливість виокремити декілька періодів у становленні фінансово-економічного механізму державного регулювання розвитку аграрного ринку: перший – 1990-1994 рр., другий – 1995-1999 рр., третій – 2000-2004 рр., четвертий з 2005 р.

Перший період (1990-1994 рр.) є початком проведення ринкових реформ в аграрному секторі економіки України. У цей період керівники галузі та господарюючі суб'єкти, що перебували в стані реформування, зіткнулися з низкою проблем, які не могли бути вирішені традиційними методами командної планової економіки. Нові важелі державного управління лише формувалися, причому без належного науково-методичного обґрунтування, оскільки серед учених-аграрників точилася жорстка полеміка з приводу ефективності ринкової форми господарювання в сільському господарстві – базовому сегменті аграрного ринку. Однак, попри наукові та політичні дебати, уряд спромігся відмінити систему державних закупівель на сільськогосподарську продукцію, скасувати пільги та субсидії та лібералізувати ціни.

Фінансово-економічні важелі, які використовувалися урядом протягом перших років реформування аграрної економіки, мали дуалістичний характер: з одного боку підприємства працювали в умовах лібералізації цін на ресурси і відсутності жорсткого державного контролю за умовами виробництва, а з іншого – влада застосовувала методи контролю за споживчими цінами на основні продукти харчування, підтримувала імпорт продовольчих товарів шляхом його субсидування, обмежувала експорт і міжрегіональний обмін продукцією. Розбалансування всієї економічної системи привело до галопуючої гіперінфляції, масове розорення сільськогосподарських підприємств і перехід на бартерні схеми розрахунків. За таких умов говорити про існування нехай і недосконалого, але реально існуючого фінансово-економічного механізму немає підстав, уряд спонтанно використовував окремі економічні важелі (зокрема, реструктуризацію боргів), намагаючись хоч якось вплинути на ситуацію.

Загалом, незвичайна строкатість і хаотичність економічних процесів 1990-1994 рр. дала підстави пізніше деяким науковцям стверджувати про відсутність ринкових реформ в аграрній сфері [6].

У період 1995-1999 рр. стає помітним аграрний протекціонізм, а, отже, фінансово-економічні важелі уряд спрямовує на підтримку аграрних виробників, фінансове становище яких на початок 1995 р. було катастрофічним – більше 90% підприємств було збитковим [там же]. У цей період скасовується квотування та ліцензування експорту, що повинно було б дещо поживити зовнішню торгівлю (1996 р.); створюється ДАК «Хліб України», задачею якої є стабілізація цін на зерновому ринку (1996 р.); запроваджуються імпорتنі мита на продовольчу сировину та харчові продукти з метою обмеження перенасичення продовольчого ринку і уникнення зниження цін на ці групи товарів (1997 р.); створюється Державний лізинговий фонд з метою сприяння технічного переоснащення сільського господарства (1997 р.); виробники м'яса і молока звільнюються від сплати ПДВ (1997 р.), а з 1998 р. – усі сільгоспвиробники; запроваджується фіксований сільськогосподарський податок (1998 р.); встановлено 23%-е експортне мито на насіння соняшнику (1999 р.)

Відносна стабілізація фінансової ситуації, досягнута в 1997 р., сприяла тому, що уряд почав розробляти більш комплексні методи регулювання з чіткіше вираженими цілями.

Третій період (2000-2004 рр.) характеризується посиленням аграрного протекціонізму, оскільки стає зрозуміло, що без підтримки держави комерційні аграрні підприємства програють промисловим, наслідком чого став суттєвий диспаритет цін. Поряд із списанням боргів сільськогосподарським підприємствам, які були реформовані на основі Указу Президента від 3 грудня 1999 р. (2000 р.). Законом України «Про стимулювання розвитку сільського господарства в 2001-2004 рр.» [7] встановлюється, що бюджетні витрати на сільське господарство повинні складати не менше 5% загальних витрат бюджету (2001 р.), що сприяло фінансовому оздоровленню підприємств аграрного сектора економіки. Але М.А. Латинін звертає увагу, що, хоча за цей період видатки з державного бюджету на підтримку аграрного сектора зросли майже у вісім разів, вони жодного року не склали 5% видатків [8].

Значна підтримка здійснювалася за рахунок компенсації витрат товаровиробникам на придбання засобів виробництва. Таким чином, на початок 2005 р. обсяг підтримки сільськогосподарських товаровиробників за рахунок державного бюджету перевищував 3 млрд. грн..

З 2005 р. фінансово-економічний механізм державного регулювання розвитку аграрного ринку зазнає суттєвих змін, які обумовлюються декількома причинами. Перш за все, слід звернути увагу на використання програмного підходу у освоєнні бюджетних коштів, який сприяв певній систематизації їх розподілу. До вагомих причин також можна віднести вступ України до СОТ і економічну кризу 2008-2010 рр.

Якщо розроблення програм підтримки суб'єктів аграрного ринку, не зважаючи на існуючі недоліки методології та практики програмування, можна вважати позитивним кроком, то дві інші причини створили певні загрози для використання фінансово-економічного механізму. Україна, як країна – учасниця СОТ, має виконувати зобов'язання щодо сільського господарства,

які передбачають зниження внутрішньої підтримки галузі, зокрема суттєве скорочення експортних субсидій, а також переорієнтацію бюджетного фінансування на заходи, які не сприяють викривленню умов торгівлі (заходи так званої «зеленої скриньки»). У зв'язку з цим, структура бюджетного фінансування сільського господарства найближчим часом має змінитися, а, отже, має бути модифікований і фінансово-економічний механізм регулювання розвитку аграрного ринку. Лібералізація аграрної політики, яка до останнього часу мала чітко виражене протекціоністське спрямування, за відсутності фінансової стійкості аграрних підприємств і необхідності розширення доступу країн-учасниць СОТ на внутрішній ринок України безумовно створює реальні загрози для аграрного сектора економіки. Більшість економістів-аграрників розцінюють вступ України до СОТ як такий, що матиме негативні наслідки для сільського господарства [9; 10]. Зважаючи на використання в регіонах України досить значного переліку продуктових програм, за якими здійснюється підтримка (регулювання ціни на цукор і цукровий буряк; платежі на 1 га зернових і технічних культур; дотації на приріст поголів'я вівцематок і ярок старше 1 року; доплати на 1 кг живої ваги молодняку великої рогатої худоби, свиней, птиці, реалізованих переробним підприємствам; часткова компенсація витрат на використання електроенергії при зрошуванні тощо), а також на встановлення обмежень щодо державної підтримки, обсяг якої не повинен перевищувати 5% від вартості валової продукції сільського господарства [11], надзвичайно актуальним стає питання визначення напрямів використання бюджетних коштів і контроль за їх освоєнням.

Деякі спроби покращити практику застосування важелів фінансово-економічного механізму державного регулювання аграрного ринку, звичайно, робляться, але їх явно недостатньо. Зокрема декларативні заяви щодо визначення основних напрямів удосконалення державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників визначені Державною цільовою програмою розвитку українського села на період до 2015 р. [14]. Хоча викладені в ній критерії розподілу бюджетних коштів, такі, як: забезпечення рівного доступу сільськогосподарських товаровиробників до бюджетних коштів; запровадження програмно-цільового методу використання бюджетних коштів; пріоритетність фінансування наукових розробок і підготовки кадрів; проведення моніторингу бюджетних програм і скасування неефективних тощо, можна визначити правильними і своєчасними, їх використання в практиці розподілу бюджетних коштів є малопомітним.

Особливо несприятливим у цьому відношенні був 2010 р., характерною рисою якого було прийняття бюджетів усіх рівнів із запізненням майже на півроку, що змусило розподіляти бюджетні кошти практично в ручному режимі.

Зростання змінності природних, політичних, економічних, науково-технічних тощо чинників впливу на розвиток аграрного ринку вимагає принаймні збереження фінансової підтримки сільськогосподарських товарови-

робників на невизначений період. Існує також і можливість її збільшення, навіть не зважаючи на прийняті Україною обмеження при вступі до СОТ.

З нашої точки зору, такі можливості криються у перекласифікації окремих заходів «жовтої скриньки» у заходи підтримки, які не потрапляють під скорочення або обмеження їх рівня. Наприклад, бюджетні витрати на часткову компенсацію вартості складної сільськогосподарської техніки можуть бути перенесені на технічне переозброєння сільськогосподарського виробництва і, таким чином, виключені із заходів «жовтої скриньки», що підпадають під скорочення. Самому товаровиробникові інколи буває вигідніше отримати допомогу через будівництво інфраструктурних об'єктів, ніж шляхом компенсації витрат від коливань ринкової ціни, суми якої на таке будівництво може не вистачити, а домовлятися між собою щодо спільних дій виробники аграрної продукції поки що не схильні. Звичайно, за такої переорієнтації бюджетного фінансування мають бути переглянуті умови, терміни і механізми надання державної підтримки.

Що стосується дотацій на виробництво сільськогосподарської продукції, то в існуючому вигляді вони не стимулюють пошук резервів для підвищення ефективності виробництва. Започаткований у кінці 90-х років минулого століття механізм субсидування був спрямований на стабілізацію фінансово-економічного стану підприємств галузі, але підтримка здійснювалася незалежно від ефективності господарювання. Відсутність селективності у наданні бюджетної допомоги підприємствам аграрного сектора економіки гальмувала структурні реформи в галузі та техніко-технологічну модернізацію сільськогосподарського виробництва. Слід також визнати, що виплата дотацій особистим господарствам населення має більше соціальне значення, ніж економічне. Зорієнтовані на самозабезпечення, особисті господарства (ОСГ) населення не схильні розширювати і модернізувати виробництво, тому бюджетні кошти, витрачені на їх підтримки, сприяючи до деякої міри, зростанню особистих доходів власників ОСГ, ніяк не впливають на загальний розвиток галузі [1].

Емпіричні дослідження вказують на те, що більшої результативності можна досягти, використовуючи ресурсну допомогу суб'єктам аграрного ринку через поліпшення факторів виробництва і створення сприятливих умов для ведення бізнесу. Такі заходи відповідають вимогам «зеленої скриньки», що ще раз підтверджує можливість збільшення бюджетної підтримки аграрних підприємств без порушення підписаних Україною угод по сільському господарству.

Удосконалення фінансово-економічного механізму – це не лише і не стільки збільшення бюджетних витрат на підтримку аграрного сектора економіки та розвитку аграрного ринку, скільки визначення оптимального розміру бюджетних асигнувань, встановлення принципів і правил їх використання та контроль за реалізацією заходів, на які спрямовувалися ці кошти. Необґрунтоване збільшення бюджетних витрат без належного контролю за їх використанням і без врахування ефективності господарської діяльності

реципієнтів сприяє формуванню патерналістських настроїв і гальмує розвиток підприємництва.

У цьому контексті слушною є пропозиція М. Болдуєва про доцільність залучення підприємств до фінансування проектів і програм, які підтримуються державою [12]. При проведенні такої політики, вказує автор, більшість субсидій матимуть характер субвенцій, оскільки вони мають цільовий характер, повертаються при порушенні умов надання і становлять лише частину витрат разом з власними коштами.

Існуюча система державної підтримки розвитку аграрного ринку в Україні спрямована, в основному, на вирішення поточних завдань, у той час, як стратегічні проблеми не знаходять свого розв'язання.

Такий підхід приводить до розпорошення фінансових ресурсів і втрат можливості підвищити результативність їх використання. Тому одним із основних напрямів удосконалення фінансово-економічного механізму регулювання розвитку аграрного ринку повинно стати довгострокове інвестиційне кредитування сільського господарства, налагодження податкової системи, яка сприятиме подоланню нееквівалентності міжгалузевого обміну в АПК. Оскільки ефективність використання бюджетних коштів суттєво залежить від методів їх розподілу і доведення до конкретних отримувачів, важливо залучати останніх до розроблення програм фінансової підтримки.

Такі проекти доцільно розробляти по відношенню до тих галузей, які мають стратегічне та соціальне значення, але при цьому також необхідно звертати увагу на можливість подолання розриву між розвитком регіонів, оскільки підтримка розвитку окремих галузей може сприяти диференціації регіонального розвитку. Необхідними заходами фінансово-економічного механізму, спрямованого на зменшення диференціації регіонального розвитку є:

- активізація економічного зростання менш розвинених регіонів на основі ефективного використання внутрішнього потенціалу;
- стимулювання залучення інвестицій в аграрний сектор регіонів, які не відзначаються високими показниками розвитку;
- удосконалення існуючих механізмів перерозподілу податкових та інших платежів, що дають змогу зменшити регіональні розбіжності розподілу ресурсів;
- оптимізація і коригування співвідношення «витрати-результати» менш розвинених регіонів до середніх показників по країні тощо.

Фінансова підтримка розвитку окремих галузей в умовах членства України в СОТ має здійснюватися без врахування обсягу виробленої продукції. Але в країнах ЄС використання «непов'язаних» заходів не стало всеохоплюючим, дотепер збереглися субсидії, які виплачуються в залежності від урожайності зернових або обсягу виробництва яловичини. Тому можна погодитися з авторами, які пропонують частину фінансової підтримки виплачувати на одиницю ресурсу (1 га землі, 1 голову худоби), а частину на одиницю виробленої продукції [13].

Не зважаючи на існуючі проблеми в сільському господарстві, зусиллями товаровиробників і уряду вдалося запобігти суттєвому погіршенню продовольчої безпеки. Основну роль у цьому зіграв саме фінансово-економічний механізм, використання якого дозволило збільшити обсяги фінансової підтримки за рахунок виплат із державного бюджету та використання пільгового режиму оподаткування. Але, як показали результати дослідження, механічного збільшення обсягів фінансування, спрямованого на забезпечення розвитку аграрних регіональних ринків, недостатньо для того, щоб позитивні зміни в галузі набули критичної ваги. Вважаємо за доцільне сконцентрувати фінансові ресурси для розв'язання стратегічних проблем розвитку аграрного ринку, для чого необхідно визначитися з пріоритетами та цілями. Невідкладними, у першу чергу, є завдання розвитку тваринництва, які стоять перед усіма суб'єктами управління розвитком аграрного ринку. Оскільки галузі тваринництва потребують значних інвестицій для створення сучасного виробництва, освоєння бюджетних коштів має здійснюватися в межах програмно-цільового підходу. Але розрахунок лише на кошти державного бюджету є не виправданим, сільськогосподарські товаровиробники повинні мати широкий доступ до кредитних ресурсів. Зараз через низьку рентабельність сільського господарства, нерегульовані земельні відносини, відсутність достатнього заставного майна тощо комерційні банки дуже неохоче кредитують сільськогосподарські підприємства.

Отже, удосконалення фінансово-економічного механізму державного регулювання розвитку аграрного ринку має здійснюватися за такими напрямками:

- заміна державної фінансової підтримки аграрних товаровиробників, яка здійснюється за безліччю програм, цілісною системою державної підтримки пріоритетних напрямів розвитку галузі;
- концентрація фінансових ресурсів з метою здійснення інвестицій у наукомісткі конкурентоспроможні виробництва сільськогосподарської продукції;
- трансформація фінансово-економічного механізму державної підтримки у напрямі розширення використання заходів «зеленої» скриньки з одночасною перекваліфікацією окремих заходів «жовтої» скриньки у заходи, що не потрапляють під скорочення згідно з угодами СОТ;
- введення до системи показників оцінювання результативності фінансово-економічного механізму показників доходності по тих видах продукції, відносно яких розробляються регуляторні заходи;
- збереження пільгового режиму оподаткування сільськогосподарських підприємств і фіксованого сільськогосподарського податку;
- розширення доступу до кредитних ресурсів, у першу чергу довгострокових, через субсидування відсоткових ставок по кредитах, які використовуються для фінансування інвестиційних проектів.

Виконання завдань поліпшення фінансово-економічного механізму державного регулювання дасть можливість більш комплексно підійти до розв'язання проблем розвитку аграрного ринку в регіонах.

Література.

1. Лозинська Т. М. Національний продовольчий ринок в умовах глобалізації: [монограф.] / Т.М. Лозинська. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2007. – 272 с.
2. Макаренко П. М. Моделі аграрної економіки / П.М. Макаренко. – К.: ННЦ ІАЕ, 2005. – 682 с.
3. Могильний О. М. Державне регулювання аграрного виробництва в період трансформації економіки / О.М. Могильний. – К.: ІАЕ УААН, 2002. – 430 с.
4. Черевко Г.В. Державне регулювання економіки в АПК: [навч. посіб.] / Г.В. Черевко. – К.: Знання, 2006. – 339 с.
5. Корецький М. Х. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці: [монограф.] / М.Х. Корецький. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 260 с.
6. Політика і розвиток сільського господарства в Україні / За ред. Ш. фон Крамона – Таубадея, с.Зорі, Л.Штріве. – К.: Альфа-Принт, 2001. – 312 с.
7. Закон України «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001-2004 років від 18 січня 2001 р. №2238-III // Урядовий кур'єр. – 2001. - №3. – (23 січня).
8. Латинін М.А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання: [монограф.] / М. А. Латинін. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – 320 с.
9. Амбросов В.Я. Забезпечення державної підтримки сільськогосподарського виробництва в умовах членства України в СОТ / В.Я. Амбросов, В.М. Онегіна // Економіка АПК. – 2009. – №2. – С.15-25.
10. Лозинська Т.М. Наслідки входження України до Світової організації торгівлі (СОТ) для аграрного сектора / Т.М. Лозинська // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2005. - №3 (26). – С.148-156.
11. Угода про сільське господарство, ст. 6.4. [електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.minagro.gov.ua>
12. Болдуєв М.В. Державне регулювання регіонального агропромислового комплексу: [монограф.] / М.В. Болдуєв. – Запоріжжя: КПУ, 2009. – 304 с.
13. Андрійчук В. Г. Сучасна аграрна політика: проблемні аспекти / В.Г. Андрійчук, М.В. Зубець, В.В. Юрчишин. – К.: Аграрна наука, 2005. – 140 с.