

УДК 330. 332

Д. А. Міщенко,
доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри фінансів,
Дніпропетровська державна фінансова академія

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО КОМПЛЕКСУ

D. Mishchenko,
PhD in Public Administration, lecturer, Professor, Department of Finance, Dnipropetrovsk State Finance Academy

EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF STATE FINANCIAL SUPPORT FOR THE AGRICULTURAL COMPLEX

У статті проаналізовано основні підходи до визначення рівня державної підтримки сільськогосподарського комплексу, які дозволяють оцінювати рівень державного регулювання сільського господарства та ефективність державної підтримки. Встановлено, що існуючі нині методики оцінки рівня регуляторної політики держави щодо сільськогосподарського комплексу засновані на тому, що для кожного продукту розраховуються ціни, за якими виробники сільськогосподарської продукції могли б її продати при повному невтручанні держави. У світовій практиці використовується ціла низка показників кількісної оцінки рівня державного регулювання сільськогосподарського комплексу. Рівень державного впливу знаходить відображення у різниці між фактичними (внутрішніми) цінами і альтернативними витратами, і значна частина методів оцінки рівня державної підтримки сільського господарства ґрунтуються на визначенні цієї різниці.

The article analyzes the main approaches to determining the level of state support for the agricultural sector, which allow you to assess the level of state regulation of agriculture and the effectiveness of government support. It was established that the present method of estimation of regulatory policy on agricultural complex based on the fact that for each product calculated prices that agricultural producers could sell it at full state interference. In world practice used by a number of indicators of quantitative assessment of state regulation of the agricultural sector. The level of state influence is reflected in the difference between the actual (internal) prices and opportunity costs, and all the conventional methods of quantitative assessment of state support for agriculture based on the definition of the difference.

Ключові слова: сільськогосподарський комплекс, державна підтримка, регулювання, оцінка, ефективність.

Key words: agricultural complex, public support, regulation, evaluation, efficiency.

ВСТУП

Сільськогосподарський комплекс України в сучасних умовах є основним чинником, що визначає соціально-економічне становище та продовольчу безпеку держави. Зважаючи на це існує об'єктивна необхідність у здійсненні його регулювання та підтримки з боку держави. Однак, враховуючи сучасний вкрай важкий стан української економіки в цілому, перед державою з особливою актуальністю постає завдання найбільш ефективного використання

наєвних в її розпорядженні фінансових ресурсів за всіма напрямками, у тому числі й щодо здійснення підтримки та стимулювання сільськогосподарського комплексу.

В умовах обмеженості ресурсів державного та місцевих бюджетів для підтримки сільського господарства держава зацікавлена в раціональному та ефективному їх використанні з метою максимального досягнення запланованих результатів. Однак недосконалість механізмів надання державної

фінансової підтримки сільськогосподарським товаровиробникам унеможлиблює досягнення зазначеної мети в повній мірі. Саме тому питання оцінки ефективності тих чи інших механізмів державної підтримки сільськогосподарського комплексу є особливо актуальним.

Національна політика в галузі підтримки сільського господарства повинна бути не просто дієвою з точки зору показників економічної та соціальної ефективності, але й стимулювати розвиток в Україні сільськогосподарського комплексу.

Проблеми розвитку державної фінансової підтримки сільського господарства досліджуються багатьма вітчизняними вченими, зокрема такими, як І.В. Кобута, О.М. Могильний, Т.М. Осташко, Б.Й. Пасхавер та ін. Проте, на нашу думку, подальшого дослідження потребують питання оцінки ефективності державної підтримки сільськогосподарського комплексу за кордоном, що вимагає проведення комплексного дослідження механізму державної підтримки сільського господарства України порівняно з країнами-основними конкурентами України на світовому ринку сільськогосподарської продукції та визначення пріоритетів державної регуляторної політики у цій сфері.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Мета статті — проаналізувати основні методи оцінки ефективності державної фінансової підтримки сільськогосподарського комплексу, дослідити особливості підходів Світової організації торгівлі та Організації економічного співробітництва і розвитку до визначення ступеня державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників.

РЕЗУЛЬТАТИ

Для визначення результатів державного регулювання сільського господарства у світовій практиці використовують показники, що передбачають співставлення внутрішніх цін на сільськогосподарську продукцію зі світовими цінами на аналогічну продукцію. Даний підхід засновано на тому, що в разі невтручання держави у ринковий механізм і наявності вільної конкуренції однакові ціни спостерігалися б як на внутрішньому, так і зовнішніх ринках.

На практиці, внаслідок втручання держави, здійснення нею відповідної аграрної політики спостерігається розходження між цінами на внутрішньому і світовому ринках сільськогосподарської продукції. Світові ціни, виражені в

національній валюті, називаються також довідковими цінами. Показники оцінки підтримки сільського господарства дозволяють порівнювати внутрішні й довідкові ціни і визначати рівень оподатковування або субсидування виробника.

Вважається, що саме світові ціни так чи інакше є найбільш близькими до рівноважних цін і відображають альтернативні витрати для сільськогосподарських виробників і споживачів. Державне втручання може мати як позитивний (при перевищенні внутрішніх цін над світовими), і тоді відбувається субсидування сільськогосподарського комплексу, так і негативний вплив, коли мова йде про податкообкладання сільського господарства, тобто негативне відхилення від рівноважних цін.

У світовій практиці використовується ціла низка показників кількісної оцінки рівня державного регулювання сільського господарства. Світова організація торгівлі застосовує агрегований розмір підтримки (АРП) або (aggregate measure of support) — AMS, що характеризує рівень впливу внутрішньої політики на умови міжнародної торгівлі [4].

Питома AMS розраховується так:

$$AMS_i = (P_i^d - P_i^r) * Q_i + S_i - T_i \quad (1),$$

де P_i^d — внутрішня ціна виробника продукції i ;

P_i^r — світова ціна на продукцію i ;

Q_i — обсяг реалізації продукції i ;

S_i, T_i — субсидії і податки при виробництві продукції i , причому, S_i включає тільки субсидії, які є мірами "жовтого кошика".

Згідно з прийнятою методикою AMS сумарна державна підтримка сільськогосподарських товаровиробників складається з наступних частин: підтримка доходу (прямі і непрямі грошові трансферти між державою і виробниками); регулювання цін; підтримка в придбанні сировинних ресурсів; підтримка маркетингу продукції; підтримка розвитку інфраструктури; регіональна підтримка; загальноекономічна підтримка.

Величина AMS може бути як позитивною, так і негативною. У першому випадку держава виплачує прямі або приховані субсидії виробникам, тим самим покращуючи їх фінансовий стан; у другому — виробники виступають в ролі нето-податкоплатників або внаслідок реалізації урядових програм їх фінансовий стан погіршується [9].

Однак існують і інші показники, що оцінюють рівень державної підтримки.

Найбільш простим є номінальний коефіцієнт захисту (nominal protection coefficient), що розраховується як співвідношення внутрішніх і світових цін.

Якщо $NPC > 1$, це свідчить про те, що держава підтримує власного виробника, і чим більший цей показник, тим більший вплив держави на ринок конкретного продукту. І навпаки, при $NPC < 1$ сільське господарство не має підтримки, що може розцінюватися як непряме оподаткування. Водночас у такому випадку споживачі отримують непрямі субсидії. При $NPC = 1$ має місце нейтральна державна політика.

Ступінь номінального захисту (nominal protection rate — NPR) — різниця внутрішньої і світової цін на той або інший продукт [3].

Однак показники NPC та NPR не враховують вплив державної політики, яка проводиться на ринку засобів виробництва.

Якщо політика держави впливає на ціни факторів виробництва, то для оцінки підтримки застосовується показник EPC (effective protection coefficient) — ефективний коефіцієнт захисту, що порівнює додані вартості у внутрішніх і світових цінах, дорівнюючи різниці між ціною кінцевого продукту і вартістю засобів, що використовуються для його виробництва:

$$EPC = VA^d / VA^r \quad (2),$$

де VA^d , VA^r — додана вартість за внутрішньою і довідковою ціною.

У свою чергу, додані вартості розраховують за формулою:

$$VA = P_i - \sum_{j=1}^k a_{ij} P_j \quad (3),$$

де a_{ij} — питомі витрати ресурсу j на одиницю випуску i ;

P_j — ціна на ресурс j ;

P_i — ціна продукту i .

Позитивним вплив держави на сільськогосподарський комплекс буде при значенні $EPC > 1$, оскільки сільськогосподарські товаровиробники потенційно отримують більш високу віддачу на вкладені ресурси, ніж при відсутності державного регулювання. При $EPC < 0$ аграрні підприємства втрачають у результаті державного регулювання: в таких умовах аграрні підприємства отримують менш високу віддачу на вкладені ресурси із-за значного диспаритету цін [7].

З метою врахування інформації щодо субсидій та непрямих податків використовують показники оцінки підтримки виробника і споживача.

Еквівалент субсидій виробнику (producer subsidy equivalent — PSE) базується на зіставленні внутрішніх і світових цін на сільськогосподарську продукцію. Цей показник розроблений в 1973 р. Т. Джозлінгом за замовленням Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН для комплексної оцінки усіх заходів з підтримки сільського господарства, в 1982 р. він був прийнятий як головний інструмент моніторингу аграрної політики країн-членів цієї організації [2].

Питома (PSE_i) і процентна ($PSE\%$) оцінки підтримки виробника розраховуються в такий спосіб:

$$PSE_i = (P_i^d - P_i^r) + (S_i - T_i) \quad (4),$$

де P_i^d — внутрішня ціна виробника продукції i ;

P_i^r — світова ціна на продукцію i ;

S_i , T_i — прямі субсидії і податки при виробництві продукції.

$$PSE\% = PSE / (\sum_i P_i^d Q_i + (S-T)) * 100\% \quad (5),$$

де $P_i^d Q_i$ — вартість реалізованої продукції у внутрішніх цінах.

Еквівалент субсидій виробнику враховує і прямі, і непрямі субсидії, а також податки на певний вид продукції. Ефект рівня регуляторної політики сільськогосподарського комплексу вимірюється, по-перше, через рівень внутрішньої ціни як такої, і, по-друге, через субсидії і податки, які віддзеркалюють прямі дії уряду з перерозподілу прибутків [6].

Для оцінки впливу державної політики на споживача існує показник CSE — (consumer support estimate) — оцінка підтримки споживача. Він відображає загальну суму трансфертів, які отримують споживачі сільськогосподарської продукції.

Він розраховується таким чином:

$$CSE = CSE / (\sum_i P_i^d Q_i - TC) \quad (6),$$

де $P_i^d Q_i$ — вартість продукції, яка споживається, у внутрішніх цінах;

TC — трансферти споживачам від платників податків.

І останній показник — це TSE (total support estimate) — загальна оцінка підтримки — показує загальну суму трансфертів, яку отримує сільське господарство від платників податків та споживачів у результаті політики підтримки галузі [5].

Що стосується України, то підтримка сільськогосподарських товаровиробників на сьогодні в Україні проводиться відповідно до цільових програм і обсягів їх фінан-

сування, які щорічно затверджуються Законом України про Державний бюджет на наступний рік, прийнятих законів України про непряму державну підтримку та через пільгові режими оподаткування сільгоспвиробників.

Також ефективність державної підтримки сільськогосподарського комплексу може визначатися через регресійні моделі, які дозволяють визначити вплив наданої підтримки на результати виробництва у зв'язку з основними ресурсними факторами. Крім того, може визначатися вплив підтримки на сукупну продуктивність факторів виробництва, яка вимірює відношення між агрегованим використанням ресурсів та агрегованим випуском сільськогосподарської продукції, оскільки для конкурентоспроможності важливо наскільки ефективно перетворюються на продукцію всі ресурси включаючи державну підтримку, а не кожний ресурс відокремлено [1].

Інший підхід полягає у врахуванні застосування програмно-цільового методу бюджетного фінансування. У більш загальному вимірі ефективність державної підтримки сільського господарства за бюджетними програмами можна визначати через приріст продуктивності, дохідності, прибутковості. Тоді як згідно з Концепцією застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі ефективність кожної бюджетної програми підтримки повинна базуватися на знаходженні рівня досягнення запланованих результативних показників, що зафіксовані у паспорті бюджетної програми:

1) показники затрат, що визначають обсяги та структуру ресурсів, які забезпечують виконання бюджетної програми та характеризують структуру витрат бюджетної програми;

2) показники продукту, що використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей. Показником продукту є, зокрема, кількість користувачів товарами (роботами, послугами), виробленими в процесі виконання бюджетної програми;

3) показники ефективності, що визначаються як відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості у грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту). Залежно від напрямів виконання бюджетної програми, виокремлюють:

а) витрати ресурсів на одиницю показника продукту (економність);

б) відношення максимальної кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до визначеного обсягу фінансових ресурсів (продуктивність);

в) досягнення визначеного результату (результативність);

4) показники якості, які є сукупністю властивостей, що характеризують досягнуті результати якості створеного продукту для задоволення потреб споживачів відповідно до призначення та відображають послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у наданні послуг (товарів, робіт) споживачам за рахунок коштів бюджетної програми [8].

ВИСНОВКИ

Таким чином, із усієї сукупності показників найбільш прийнятними для оцінки рівня підтримки сільськогосподарського комплексу, вважаємо показники оцінки цінової підтримки аграрної політики та узагальнюючі показники оцінки рівня державного регулювання, зокрема такі як: сукупна підтримка сільського господарства, оцінка сукупної підтримки виробників, еквівалент субсидій виробникові; сукупна підтримка споживачів, номінальний коефіцієнт захисту виробника, номінальний коефіцієнт підтримки виробника, номінальний коефіцієнт захисту споживачів та номінальний коефіцієнт підтримки споживачів.

Відносним показником є рівень сукупної підтримки, який характеризується її часткою у ВВП країни та у ВДВ сільського господарства у ВВП країни.

Узагальнено методологічні підходи Організації економічного співробітництва і розвитку та Світової організації торгівлі до визначення рівня державної підтримки сільськогосподарського комплексу, які дозволяють оцінювати рівень державного регулювання сільського господарства та ефективність державної підтримки.

Поліпшення стану бюджетної підтримки сільськогосподарського комплексу безпосередньо пов'язане з реалізацією заходів по вдосконаленню форм підтримки, механізмів розподілу та освоєння ресурсів бюджетного фінансування, продуманої стратегії розвитку сільського господарства. Основними заходами у цьому напрямі є: посилення регулюючої функції держави та законодавче гарантування ряду принципів для бюджетної під-

тримки: 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.

Література:

1. Бородіна О.М. Українська модель аграрного розвитку та її соціоекономічна переорієнтація [Електронний ресурс] / О.М. Бородіна, В.М. Геєць, А.О. Гуроров та ін. // — 2012. — Режим доступу: http://dnsgb.com.ua/files/nauk_dop_2w.pdf

2. Кваша С.М. Методологічний базис прийняття суспільних рішень в аграрній політиці / С.М. Кваша // Економіка АПК. — 2013. — № 8. — С. 12—21.

3. Криленко В.І. Сучасні підходи до оцінки рівня державної підтримки аграрного сектору економіки [Електронний ресурс] / В.І. Криленко // Ефективна економіка. — 2014. — № 7. — Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=3208>

4. Латинін М.А. Оцінка рівня державної підтримки аграрного сектора за допомогою конвенційних методів [Електронний ресурс] / М.А. Латинін // Державне управління: теорія та практика. — 2005. — № 1. — Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej1/>

5. Лупенко Ю.О. Стратегічні напрями розвитку сільського господарства України на період до 2020 року / За ред. Ю.О. Лупенко, В.Я. Месель-Веселяк. — К.: Наукове видання ННЦ "ІАЕ" — 2012. — 112 с.

6. Мельник Т.М. Оцінка Державної підтримки аграрного сектору України. / Т.М. Мельник, О.С. Головачова // Маркетинг і менеджмент інновацій. — № 3. — 2013. — С. 169—184.

7. Радченко О.Д. Методологічне забезпечення оцінки ефективності бюджетної підтримки аграрного сектору / О.Д. Радченко // Вісник Сумського національного аграрного універси-

тету. Серія "Економіка, організація". — 2013. — № 1 (34). — С. 207—213.

8. Тулуш Л.Д. Стратегічні напрями підтримки розвитку агропромислового виробництва в Україні / Л.Д. Тулуш, О.Д. Радченко // Економіка АПК. — 2012. — № 10. — С. 81—90.

9. Шолойко А.С. Методологічні підходи до оцінки ефективності державної підтримки сільського господарства / А.С. Шолойко // Облік і фінанси. — 2012. — № 3. — С. 120—124.

References:

1. Borodina, O.M. Heyets, V.M. and Hutorov, A.O. (2012), "Ukrainian model of agricultural development and its socio-economic reorientation", [Online], available at: http://dnsgb.com.ua/files/nauk_dop_2w.pdf (Accessed 15 Feb 2015).

2. Kvasha, S.M. (2013), "The methodological basis Community decision-making in agricultural policy", *Ekonomika APK*, vol. 8, pp. 12—21.

3. Krylenko, V.I. (2014), "Current approaches to assessing the level of state support for agricultural sector", *Efektivna ekonomika*, [Online], vol. 7, available at: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej1/> (Accessed 28 Jan 2015).

4. Latynin, M.A. (2005), "Assessing the level of state support for the agricultural sector through conventional methods", *Derzhavne upravlinnya: teoriya ta praktyka*, [Online], vol. 1, available at: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej1/> (Accessed 02 Feb 2015).

5. Lupenko, Y.O. and Mesel-Veselyak, V.J. (2012), *Stratehichni napryamy rozvytku silskoho hospodarstva Ukrayiny na period do 2020 roku* [Strategic Direction of Agriculture of Ukraine for the period 2020], NSC "IAE, Kyiv, Ukraine.

6. Melnykn, T.N. and Golovacheva, O.S. (2013), "Assessment of State support agriculture in Ukraine", *Marketynh i menedzhment innovatsiy*, vol. 3, pp. 169—184.

7. Radchenko, O.D. (2013), "Methodological support for evaluating the effectiveness of budget support agriculture", *Visnyk Sumskoho natsionalnoho ahrarnoho universytetu* vol. 1, no.34, pp. 207—213.

8. Tulush, L.D. and Radchenko, O.D. (2012), "Strategic directions of development support agricultural production in Ukraine", *Ekonomika APK*, vol. 10, pp. 81—90.

9. Sholoyko, A.S. (2012), "Methodological approaches to evaluating the effectiveness of state support for agriculture", *Oblik i finansy*. vol. 3, pp. 120—124.

Стаття надійшла до редакції 06.03.2015 р.