

Л.Д. Тулуш
О.Д. Радченко

КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ АГРОСЕКТОРУ УКРАЇНИ У СВІТЛІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Національний науковий центр "Інститут аграрної економіки"

Анотація: У статті досліджено стан державної підтримки агросектору України та запропоновано підходи до концептуалізації її стратегії задля підвищення ефективності розподілу і використання коштів з пріоритетом на соціалізації бюджетних програм, за прикладом аграрної стратегії САП ЄС

Ключові слова: державна підтримка, бюджетне фінансування; сталий розвиток, агросектор, Україна, САП ЄС, євроінтеграція

CONCEPTUALIZATION OF THE STRATEGY OF STATE SUPPORT OF THE AGRICULTURAL SECTOR OF UKRAINE UNDER EURO INTEGRATION

Abstract: The article examines the state of state support for the agricultural sector of Ukraine and proposes approaches to conceptualizing its strategy to improve the efficiency of distribution and use of funds with a priority on the socialization of budget programs, following the example of the agricultural strategy of the EU SAP

Keywords: state support, budget financing; sustainable development, agricultural sector, Ukraine, EU CAP, European integration.

Чинна система підтримки агросектору почала формуватися з прийняттям Закону Про державну підтримку сільського господарства України № 1877-IV від 24 червня 2004 року, який визначає основи державної політики у бюджетній, кредитній, цінovій, регуляторній та інших сферах державного управління щодо стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції та розвитку аграрного ринку, а також забезпечення продовольчої безпеки. Державна підтримка є одним з визначальних фінансових регуляторів темпів сталого розвитку, оскільки агросектор України займає 70 % території країни, формує понад 30% експорту, забезпечує близько 17 % ВВП, продукує понад 10% доходів бюджету, є однією з ключових галузей економіки.

Власне механізм державної підтримки розвитку аграрної галузі знаходиться у стані перманентного реформування, його сучасна правова база ще не забезпечує належного стимулювання виконання завдань аграрної політики та не сприяє формуванню оптимальної системи взаємовідносин між розпорядниками бюджетних коштів та їх одержувачами. У цій площині державними органами контролю [1] ідентифіковані ризики: відсутність державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки України, що не сприяє належному плануванню, формуванню та виконанню програм розвитку галузей агропромислового комплексу, інноваційному розвитку, використанню природних ресурсів, охороні навколишнього природного середовища, соціальному розвитку сільських територій. Цьому сприяє й те, що інструментарій держпідтримки розроблявся під іншу структуру сільськогосподарського виробництва, з врахуванням індустріально-аграрного типу відтворення ВВП, коли частка сільського господарства в його структурі займала майже ¼. На даний час сформувався інструментарій державної підтримки за напрямками: виробничі дотації товаровиробникам та підтримка окремих галузей; кредити та субсидії на придбання ресурсів; стимулювання технічного переоснащення господарств агропромислового сектору, зокрема машинобудівною продукцією; підтримка малих форм господарювання. Зі вступом України до СОТ за вимогами міжнародних інституцій вектор розвитку фінансової підтримки отримав нові завдання: фінансування заходів на пом'якшення негативного впливу природних і економічних ризиків, стимулювання діяльності різних організаційних форм господарювання, збереження навколишнього середовища, досягнення гармонійного розвитку сільських територій, підвищення рівня сільської зайнятості.

При закладенні сучасної системи державної підтримки витрати на підтримку аграрного виробництва в загальнодержавних витратах склали 3,7% у 2004 р., далі цей показник змінювався, в

залежності від стану національної економіки та її поточних завдань, і досяг 0,22 % у 2020 р., коли було закладено 4,5 млрд грн у бюджеті на аграрні програми. Фінансування агросектору здійснюється непропорційно його внеску в економіку – частка ВДВ галузі більш як втричі вище частки видатків на галузь у загальному обсязі бюджетних видатків.

Аналіз державної підтримки за останні п'ять років свідчить про наявність ризиків ефективної підтримки товаровиробників, внаслідок непослідовного формування та реалізації державної політики у аграрній сфері. Ця тенденція сформувалась внаслідок фінансової кризи 2014 року, тому починаючи з 2015 року, не було дотримано виконанням бюджетних призначень – виконано лише 51,4% плану. У 2016 році виконання склало 66,3%, а надалі – 91,2%, 95,6%, 93,1%; 45,6% відповідно за роками, у 2020 році – дані за 3 квартали. Проте, відповідно до бюджетних запитів міністерства за бюджетними програмами, потреба в коштах навіть при виконанні планів, реально забезпечена на рівні 4,8-5,5% від визначеного в запитах обсягу. Тобто, бюджетний дефіцит та різноплановість напрямів підтримки аграрного сектору не дали можливості ефективно розпорядитися навіть тими коштами, що виділяються на галузь.

В цих умовах необхідна концептуалізація стратегії державної підтримки, а саме, розроблення концептуальної моделі бюджетного фінансування, що відбиває лише найсуттєвіші її сторони, ключові позиції, підтримка за якими сформує найоптимальнішу ефективність. Частково такі підходи уже реалізуються. У рамках виконання НДР «Теоретико-методологічне забезпечення інвестування розвитку аграрного сектору економіки та сільських територій» (2016-2020 рр.) науковцями ННЦ «Інститут аграрної економіки [2] встановлено, що зміна механізму державної підтримки відбулась переважно під тиском зовнішніх факторів, захищає інтереси аграрного лобі, сформувалась без належного наукового аналізу, а тому має багато недоліків і поки що не ефективніша, ніж попередні механізми. Визначено переваги та недоліки механізму державної та бюджетної підтримки аграрного сектору, систематизовано вплив на ефективність певних видів діяльності та галузей. Наукові зусилля зосереджені на опрацюванні Стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій [3], формуються стратегії на перспективу до 2025 та 2030 років.

З боку державних органів змінюється планування галузевих бюджетних видатків, вперше планується трирічний період (2021-2023 рр.). Стратегія державної підтримки передбачає доповнення новими програмами та розширення чинних напрямів: страхування та кредити для аграріїв; вирощування нішевих культур; розвиток фермерства; розвиток виноградарства, садівництва, вирощування хмелю; виробництво картоплі; тваринництво; компенсація придбання сільськогосподарської техніки.

Внесені також доповнення до Закону Про державну підтримку сільського господарства, зокрема ст. 2-1. Принципи державної підтримки сільського господарства України, де у п. 2-1.4 вказано, що «щорічно за кожним видом державної підтримки один виробник сільськогосподарської продукції з урахуванням пов'язаних з ним осіб у значенні підпункту 14.1.159 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу України може отримати державну підтримку в сумі не більше ніж 10 тисяч розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня відповідного року»; а у п. 2-1.5. зазначено, що «ефективність державної підтримки сільського господарства України забезпечується шляхом створення сприятливих умов для здійснення сільськогосподарської діяльності, підвищення якості та конкурентоспроможності сільськогосподарської продукції з метою мінімізації природно-кліматичних та економічних ризиків сільськогосподарського виробництва та гарантування продовольчої безпеки держави. Цільове спрямування державної підтримки забезпечується пріоритетним наданням державної підтримки малим фермерським господарствам, у тому числі сімейним фермерським господарствам, які мають у власності та/або користуванні не більше 100 га земель сільськогосподарського призначення та річний дохід яких від реалізації продукції не перевищує 5 мільйонів гривень» [4].

Досвід високорозвинених країн свідчить, що в умовах ринкової економіки ефективність аграрного виробництва значною мірою залежить від рівня державної підтримки. Інтеграція України до ЄС є одним із напрямів забезпечення продовольчої безпеки та формує множину перспектив через те, що Україна може не тільки забезпечувати власну продовольчу безпеку, але й бути учасником щодо безпеки ЄС, через експорт продовольства та аграрної сировини. Це вимагає наближення базового законодавства в частині державної підтримки до сучасних процесів і тенденцій у міжнародних відносинах.

Питання концептуалізації стратегії державної підтримки спільної аграрної політики (САП) Євросоюзу також знаходяться в центрі наукового аналізу. Так, за дослідженнями А. Matthews [5], нечітка законодавча база Стратегії (Положення про стратегічні плани) САП ЄС обмежує дії Комісії, яка може направляти лише рекомендації державам-членам. Також група дослідників G. Pe'er, et al. [6] закликає використовувати широту наукових знань і досвід минулих реформ САП для радикального поліпшення, щоб уникнути неефективного використання коштів. Для цього в якості загальної стратегії всі без винятку елементи політики повинні бути узгоджені з принципами стійкості, багатофункціональності та державних платежів за суспільні блага, щоб зосередити 40% бюджету ЄС на соціальних цілях і поліпшити управління. Вченими Н. Grethe, et al [7] зазначається також, що у своїй нинішній формі САП має серйозні недоліки з точки зору стратегічної спрямованості, своїх інструментальних засобів та непропорційного адміністративного тягаря. Нагально необхідна змістовна та структурна переорієнтація на цілі, що стосуються суспільних інтересів, які користуються широкою суспільною підтримкою.

Висновки. Дослідження стану державної підтримки агросектору України дало змогу визначити, що при закладенні сучасної системи державної підтримки витрати на підтримку аграрного виробництва в загальнодержавних витратах з 3,7% у 2004 р. знизилась до 0,22 % у 2020 р., на який у бюджеті на аграрні програми закладено 4,5 млрд грн і за 3 квартали виконано лише наполовину. Фінансування агросектору здійснюється непропорційно його внеску в економіку – частка ВДВ галузі більш як втричі вище частки видатків на галузь у загальному обсязі бюджетних видатків.

В цих умовах необхідна концептуалізація стратегії державної підтримки аграрного сектору, яка має узгоджуватися з стратегією сталого аграрного та сільського розвитку, наразі ще не сформованою на законодавчому рівні. Вона передбачає підходи до фінансування заходів сталого розвитку, задля підвищення ефективності розподілу і використання коштів з пріоритетом на соціалізацію бюджетних програм, за прикладом аграрної стратегії САП ЄС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Сайт Рахункової палати України. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2020/13-1_2020/Zvit_13-1_2020.pdf (дата звернення 18.02.2021).
2. Сайт Національного наукового центру «Інститут аграрної економіки». URL: <http://www.iae.org.ua/> (дата звернення 18.02.2021).
3. Стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій: Матеріали Десятої міжнародної науково-практичної молодіжної конференції (у заочній формі), 10 жовтня 2019 року / редкол. : Ю. О. Лупенко та ін. Київ : ННЦ «ІАЕ», 2019. 202 с.
4. Закон України Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування Державного аграрного реєстру та удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції 5 листопада 2020 року № 985-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/985-20#Text> (дата звернення 18.02.2021).
5. Matthews A. Improving governance of the future CAP. URL: <http://capreform.eu/improving-governance-of-the-future-cap/> (дата звернення 28.02.2021).
6. Pe'er, Guy, et al. (2020). Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges. *People and Nature*, 2.2, 305-316. DOI: <https://doi.org/10.1002/pan3.10080>
7. Grethe, H., et al. (2018). For an EU Common Agricultural Policy serving the public good after 2020: Fundamental questions and recommendations. *Berichte über Landwirtschaft-Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft*. DOI: <https://doi.org/10.12767/buel.v0i225.220>

Тулущ Леонід Дмитрович, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник, доцент, зав. відділу фінансово-кредитної та податкової політики, Національний науковий центр "Інститут аграрної економіки", Київ, email: tulush@ukr.net

Радченко Оксана Дмитрівна, кандидат економічних наук, старший науковий співробітник, доцент, провідний науковий співробітник відділу фінансово-кредитної та податкової політики Національний науковий центр "Інститут аграрної економіки", Київ, email: oxanarad@ukr.net

Tulush Leonid D. - Ph.D. in Economics, Associate Professor, Leading researcher Head of the Department of Financial, Credit and Tax Policy, National Science Center «Institute of Agrarian Economics», Kyiv

Radchenko Oksana D. - Ph.D. in Economics, Associate Professor, Leading researcher department of financial credit and tax policy, National Science Center «Institute of Agrarian Economics», Kyiv, email: oxanarad@ukr.net