

УДК 658.14.17

Ірина Хомин

**ДОТУВАННЯ АГРАРНОГО СЕКТОРУ
(ВАДИ КОНЦЕПЦІЇ Й ПРИНЦИПІВ ЗАСТОСУВАННЯ)**

Розглянуто проблему формування концепції дотування аграрного сектору в умовах фінансової кризи. Наголошується на недосконалості застосовуваних принципів розподілу бюджетних коштів як дотацій серед товаровиробників та обґрунтовується необхідність їхньої зміни на основі виваженої концепції дотування. Аргументація автора підтверджується аналізом фактографічних даних України та Тернопільської області.

Ключові слова: аграрний сектор, дотації, концепція, принципи, фінансові ресурси.

Основним недоліком концепції дотування аграрного сектору є її компенсаторний характер, успадкований з часів директивної економіки, який зумовлює консервацію відсталих технологій, а в умовах перманентної фінансової кризи й похідного від неї явища – недостатності бюджетних коштів для цієї мети, – вибірковість їхнього спрямування суб'єктам господарювання й дозування в обмежених обсягах.

Це відбувається не завжди виважено, що супроводжується стохастичними змінами напрямів дотування за незліченною кількістю різних програм, чим порушуються основоположні принципи забезпечення розвитку аграрної сфери, якими, на наш погляд, мають бути системність заходів з його здійснення та концентрація фінансових ресурсів на вирішальних напрямках. І лише після досягнутих незворотних зрушень за певним напрямом поступово можна переходити до інших.

Теперішня ж практика, яка здебільшого ґрунтується на хибному принципі «кожній сестрі по сережці», призводить до розпорошення бюджетних коштів, не забезпечуючи жодного впливу на макроекономічні показники аграрного сектору, тим паче, що дотування товаровиробників не тільки недостатнє, а й виділяється з порушенням принципу рівної доступності до нього всіх товаровиробників, зокрема більшою мірою лише окремим, переважно великим сільськогосподарським підприємствам, які

й без цих коштів можуть обходитися, породжуючи в їхніх менеджерів споживацьке ставлення до дотацій, відтак неефективне використання.

Натомість дрібні товаровиробники-фермери дотуються за залишковим принципом, причому й щодо них ця вибірковість дотування є ще більш різною, незважаючи на те, що виважений механізм фінансового регулювання є чи не найважливішим важелем розвитку. Щодо аграрного сектору, та замість органічного поєднання в ньому бюджетних програм маємо строкату картину з клаптиків несистемних візерунків-напівзаходів цілісної картини.

Таким чином, тривалий період часу існує проблема концепції здійснення видатків бюджету, які нібито й здійснюються задля розвитку аграрного сектору економіки України, але не дають очікуваного ефекту, а отже, її дослідження має наукове і практичне значення. Допомогти вирішити цю проблему стосовно вітчизняного аграрного сектору можуть методологічні підходи вчених, зокрема М. Дем'яненка, І. Лукінова, П. Саблука [1; 2; 3] та інших, на праці яких спиралася автор пропонованої статті, метою й завданнями якої визначено обґрунтування шляхів удосконалення регуляційної ролі дотування в розвитку аграрного сектору України, оскільки те, що аграрний сектор України, поглинаючи все більше фінансових ресурсів держави, не може вийти із затяжної кризи, зумовлене значною мірою недоліками бюджетної-грошової політики.

Наприклад, бюджетні витрати спрямовуються на компенсацію аграріям надто високих відсотків за кредитами банків, провокуючи їхнє загальне підвищення. Або взяти власне прямі бюджетні асигнування на виплати сільськогосподарським товаровиробникам – від певних сум для покриття частини вартості надмірно дорогих міндобриків, завищених страхових тарифів, компенсації частини витрат у розрахунку на один гектар посіву озимої пшениці, одну корову, доплат за утримання до дворічного віку однієї голови молодняку великої рогатої худоби тощо, які вирвані з контексту не тільки макроекономічного регулювання, а й ринкових взаємовідносин загалом.

Вони мало чим відрізняються від колишніх позаринкових механізмів. Наприклад, здешевлення вартості пально-мастильних матеріалів шляхом покриття частини витрат колгоспів і радгоспів на їхнє придбання за рахунок бюджетного фінансування чи покриття різниці

між роздрібними й оптовими цінами молока, м'яса, оскільки перші були нижчими, ніж другі.

Крім цього, хоча закупівельні ціни на сільськогосподарську продукцію формувалися за затратним принципом, а вже її собівартість перманентно була більшою, ніж директивно встановлені роздрібні ціни, для стимулювання у 80-90 роки ХХ ст. колгоспам і радгоспам виплачували 50% надбавку до цих цін за продану понад установлений план обсяг молока і м'яса. Причому за умови, що поголів'я тварин на кінець року не зменшувалось, а було більшим, ніж на початок року.

Незважаючи на те, що такі витрати були надто відчутними для бюджету, оскільки становили майже половину від суми виручки за вироблене з цієї сировини й реалізоване продовольство (наприклад, дотация в розрахунку на один літр молока у 1988 р. становила 0,18 крб. при роздрібній ціні 0,23 крб., або 79,7%, м'яса ВРХ, відповідно, 3,46 крб./кг та 1,83 крб. – 189,2%) [4, с. 310], ні дефіциту м'ясо-молочних продуктів позбутися не вдалось, ані утримати чисельність поголів'я на вже досягнутому рівні, оскільки довготривалим негативним трендом було його зменшення спочатку в сільськогосподарських підприємствах, а згодом, і в домогосподарствах населення, оскільки застосовуване дотування стимулювання збереження поголів'я молодянку великої рогатої худоби до двох років було неефективним (табл. 1).

Таблиця 1

Поголів'я ВРХ, ціни реалізації та її структура за 2010–2013 рр.

Показник	Роки			
	2010	2011	2012	2013
Поголів'я ВРХ у населення, тис. голів	2968	2915	3139	3096
у т. ч. корови	2042	1998	1979	1944
молодняк	926	917	1160	1152
Поголів'я ВРХ в с/г підприємствах, тис. голів	1526	1511	1507	1438
в т. ч. корови	589	584	575	565
молодняк	937	927	932	873
Ціни реалізації худоби і птиці, грн./т	10797,1	11967,2	13456,9	12901,3
Реалізовано худоби і птиці, %:				
– переробним підприємствам	25,5	24,2	23,0	23,9
– за іншими напрямками	65,9	68,2	69,6	68,9

Джерело: Україна в цифрах 2013 /Статистичний збірник. – К. : Державна служба статистики. – С. 79–80, 90.

Наприклад, раптове збільшення кількості худоби в населення України за 2012 р. на 224 тис. голів можна було би розцінювати як результат стимулювання утримання молодняку до дворічного віку, якби це не супроводжувалося парадоксом, оскільки тут спостерігається не нарощування поголів'я корів, а триває його скорочення: впродовж 2010–2013 рр. ця динаміка була стійкою, що привело, зрештою, й до зменшення загальної кількості тварин та молодняку ВРХ вже у 2013 р.

На динаміці поголів'я худоби позначаються зміни цін, оскільки саме у 2012 р. вони зросли порівняно з попереднім роком на 12,5%, але як тільки у 2013 р. відбулося їхнє зниження на 4,1 відсоткових пункти, відразу відновився попередній негативний тренд. Правдоподібно, що всі потуги в напрямі збереження молодняку ВРХ знівелювали посередники, які займають домінуюче становище на ринку м'яса, оскільки їхня частка в структурі його реалізації майже у три рази (68,9% проти 23,9 %) перевищує ту, яку закупають переробні підприємства. Стосовно телятини, то частка посередників є майже стовідсотковою, зважаючи, що переробні підприємства конкурувати з ними не можуть, хоча вони мали би бути найбільш зацікавлені у збереженні молодняку, оскільки це забезпечує нарощування ресурсів для переробки, оскільки вони реалізують здебільшого м'ясоковбасні вироби порівняно більшими партіями й періодично, у той час, як таке делікатесне м'ясо продається винятково у свіжому, незамороженому вигляді, а через це щоденно, невеликими обсягами на місцевих ринках. Для переробних підприємств це не вигідно навіть за порівняльності існуючих цін такого м'яса з цінами ковбас вищого частку.

Внаслідок цього виникає зачароване коло: платники податків усе більшу суму коштів через державний бюджет спрямовують на дотування розвитку тваринництва, а потім їм же доводиться витратити додаткові кошти на придбання м'яса, оскільки ціни на нього постійно підвищуються. Впродовж 2011–2013 рр. спостерігається майже функціональна залежність між впровадженням дотацій за утримання молодняку ВРХ до двох років та ціною такого делікатесного продукту, як телятина.

Загалом, якщо розглядати цей спосіб дотування на тлі динаміки поголів'я тварин у сільськогосподарських підприємствах, то ви-

дно, що ніякого суттєвого зв'язку між бюджетним фінансуванням і змінами чисельності поголів'я тварин немає, оскільки саме у період згортання обсягу дотування (2009–2011 рр.) через фінансову кризу тренд у сільськогосподарських підприємствах Тернопільської області став позитивним, хоча до цього його ніяк не вдавалося досягти, незважаючи на застосування виплат із бюджету сільськогосподарським підприємствам коштів за збереження маточного поголів'я корів, що автоматично мало би сприяти збільшенню всього поголів'я великої рогатої худоби.

Якщо проаналізувати динаміку поголів'я молодняка ВРХ, тобто без корів, то виходить, що у господарствах населення Тернопільської області у 2012 р. воно залишилося на тому самому рівні – 52,9 тис. гол., звівши нанівець усі потуги, спрямовані на забезпечення його приросту (табл. 2).

Таблиця 2

Динаміка поголів'я тварин у сільськогосподарських підприємствах Тернопільської області за 1990–2011 рр.

(тис. гол.)

Вид тварин	1990	1995	2000	2005	2008	2009	2010	2011
ВРХ, у т. ч.	644,1	409,3	132,4	41,0	26,2	26,5	26,6	29,4
корови	165,4	125,7	37,9	12,6	8,3	8,5	9,0	9,4
свині	296,6	170,8	38,5	53,3	68,9	88,0	109,3	93,2
птиця	1324,8	820,7	108,6	712,2	684,0	628,6	670,5	744,4

Джерело: Сільське господарство Тернопільської області за 2011 рік. // Гол. упр. статист. Тернопільської обл., 2012. – 215 с. – С. 71.

Загалом тенденції динаміки поголів'я ВРХ незмінні і воно скорочується як у сільськогосподарських підприємствах, так і господарствах населення. Головна причина цього, на нашу думку винятково у двох площинах, першою з яких можна вважати ігнорування ринкового механізму взаємовідносин, а другою – те саме стосовно особливостей макроекономічного регулювання, якому суперечать будь-які розрізнені локальні заходи, в тому числі й згадані, що більшою мірою засвідчують наведені показники останніх років – часу дії теперішнього механізму стимулювання збереження молодняка тварин до двох ро-

ків. Як колись, так і сьогодні маємо ту саму тенденцію – скорочення поголів'я тварин, особливо корів, якій не могли протидіяти ще наявні тоді заходи адміністративного тиску разом зі згаданими передумовами отримання 50% надбавок до закупівельних цін, а тепер розраховувати на протилежний тренд, як бачимо, теж було ілюзією.

Це підтверджує, що успіху можна досягти лише за умови виваженого регулювання макропропорцій, а не локальних показників. Інакше матимемо тільки наростаючі поштовхи для посилення інфляції, яка провокує скорочення сукупного попиту через зростання цін (у цьому випадку роздрібні ціни на м'ясо великої рогатої худоби саме у рік уведення згаданих виплат за збереження молодняка ВРХ до дворічного віку вперше перевищили в Україні ціну м'яса свиней), а як учив Дж. М. Кейнс – зниження рівня сукупного попиту водночас супроводжується зменшенням попиту на робочу силу й інвестиції.

Ортодоксальні прихильники етатизму радянського зразка, стверджуючи, що «ніколи Україна не мала такого високорозвинутого сільського господарства, як у передреформені роки» [4, с. 372] за точку відліку беруть 1990 р., хоча він не є апогеєм стану аграрного сектору, особливо стосовно тваринництва, оскільки із 1987 р. почало скорочуватись поголів'я ВРХ і в 1990 р. воно було меншим за рівнем 1986 р. на 2,1 млн. голів. Далі темпи його скорочення лише зростали, хоча ні про яке реформування організаційно-правових відносин на той час мова ще не йшла, однак за станом на кінець 1995 р. залишалось 17,6 млн. голів ВРХ, або на 9,2 млн. голів менше, ніж у 1986 р.

Розглядаючи у цьому контексті теперішню ситуацію під аспектом організаційно-правових відносин, треба зазначити, що головним чинником, який протидіє розвитку аграрного сектору, є його низька економічна ефективність, а як похідна від нього – недостатня конкурентоспроможність вітчизняної сільськогосподарської продукції на зовнішніх ринках. Зокрема, у європейських країнах, де якість ґрунтів значно нижча, ніж в Україні, урожайність сільськогосподарських культур у 2–4 рази вища і стабільна кожного року, незалежно від природно-кліматичних умов. Загалом виробництво валової продукції сільського господарства у розрахунку на 1 га сільськогосподарських угідь за останні роки в Україні становило в середньому 270 EUR, тоді

як у країнах – членах ЄС – понад 2 тис. EUR [5, с. 10]. Крім цього, великотоварне виробництво різко скоротилось і на сьогодні становить лише 1/3 до рівня 1990 р., хоча й тоді його ефективність була значно нижчою від європейського рівня.

Це відбулося через перекоси у фінансуванні сільськогосподарських підприємств, оскільки, починаючи з 1995 р. воно в більшості з них здійснювалося виключно за рахунок залучених в оборот неринковими методами фінансових ресурсів, що призвело до невинного зростання у суб'єктів господарювання зобов'язань, причому при скороченні легітимного джерела – банківських кредитів [1, с. 3]. Незважаючи на застереження вітчизняних учених: «Методами та засобами штучного прискорення й адміністративного нав'язування явищ, які закономірно відбуваються у спільнотах протягом тривалих періодів, реальних успіхів досягти важко... Одна справа – відтворення в коротко- та середньострокових і зовсім інша – в довгострокових циклах... Механічне змішування воедино різнорідних за своєю внутрішньою природою явищ та циклограм небезпечно одержанням хибних результатів» [2, с. 5].

З огляду на це наголосимо, що фінансове забезпечення розвитку аграрного сектору економіки України, як і будь-якої іншої країни, має бути збалансованим за його складовими. Такими є, зважаючи на специфіку економічних взаємовідносин аграрного сектору з іншими галузями народного господарства, не тільки власні фінансові ресурси, а й бюджетне фінансування, оскільки навіть у високорозвинутих країнах Європи й світу сільському господарству виділяються значні субсидії, позаяк ціни на продовольчі товари, зазвичай, регулюються державою з метою забезпечення їхньої доступності для найбідніших верств населення. Водночас необхідне визначення оптимального для існуючих умов на певний момент часу рівня власних джерел коштів сільськогосподарських підприємств, який дав би змогу залучати в необхідних обсягах кредити банків при гарантії їхнього повернення в обумовлені терміни – з одного боку, та підкріплення цих ресурсів бюджетним фінансуванням для прискорення розвитку аграрного сектору за стратегічними програмами – з іншого.

Наразі маємо доволі стохастичні й невиважені заходи як щодо першої, так і другої складової інвестиційних ресурсів. Аграрний сектор України, як той Ікар, що намагався злетіти до Сонця з допомогою двох крил, котрі через ту саму причину – нетривкість матеріалу, з якого вони були зліплені, не тільки його туди не підняли, а й скинули бідолаха на Землю.

Ця метафора, незважаючи на її алегоричність, доволі чітко відображає, на наш погляд, вигоди теперішнього стану аграрного сектору, де власний капітал, замість нарощування його маси – об'єктивної передумови забезпечення індустріалізації виробництва, відтак його високої економічної ефективності, отже, й конкурентоспроможності на зовнішніх ринках, – після 1990 року зменшився майже у двадцять разів, хоч у 1990 р., коли його обсяг теж не забезпечував потреби цієї галузі, аби вивести її на рівень європейських країн, він становив майже четверту частину від усього функціонуючого в народному господарстві.

Причин такої негативної тенденції декілька. Насамперед – це традиційний диспаритет цін на сільськогосподарську й промислову продукцію, який навіть посилювався і став 7-кратним [6, с. 8]. Наступною причиною є неадекватність оподаткування сільськогосподарського виробництва, яка особливо негативно виявилася щодо податку на додану вартість при його запровадженні у 90-ті роки ХХ ст., оскільки при цьому не було враховано тривалості виробничого циклу – вона тут більша, ніж в інших галузях економіки, а тому цей податок упродовж майже трьох перших кварталів на сільськогосподарських підприємствах відображається як перевищення податкового кредиту. Із-за цього більшість сільськогосподарських підприємств, як засвідчує М. Дем'яненко, при запровадженні ПДВ у 1992 р. менш ніж за рік втратили власні оборотні кошти і не зі своєї вини опинилися у фінансовій скруті, адже відшкодування дебетового сальдо за цим податком було введено значно пізніше – у 1997–1998 роках [1, с. 17].

Хоча надалі – починаючи з 1999 року – й було прийнято спеціальний режим¹ оподаткування сільськогосподарських підприємств, завдяки чому частка сплачених до бюджету податків щодо їхніх доходів знизилась до 1,5–2,5%, це вже не могло виправити ситуацію. Від-

¹ Указ Президента України від 7 серпня 1998 р. №857 «Про деякі зміни в оподаткуванні»

так різке послаблення можливостей сільськогосподарських підприємств щодо формування в них власних джерел фінансових ресурсів все більшою мірою негативно позначалось на обсягах виробництва валової продукції.

У результаті цього відбулось надмірне зміщення її виробництва в особисті господарства населення, що хоча й вирішувало увесь цей час проблему продовольчої безпеки України, забезпечуючи внутрішній ринок продуктами харчування, особливо такими, які не потребують промислової переробки: картоплею, овочами, фруктами, частково молочними й м'ясними, але негативно позначилося на конкурентоспроможності вітчизняного аграрного сектору. Оскільки дрібнотоварне виробництво, передусім молока, не в змозі забезпечити таку якість вироблених з нього продуктів харчування, як це вимагається за стандартами Світової організації торгівлі. Тому експортні можливості України щодо таких продуктів харчування наразі обмежені.

Певною мірою втрати сільськогосподарських товаровиробників унаслідок зазначених вище причин мають компенсувати дотування цільових програм розвитку їхнього виробництва з бюджету. Однак питома вага такого фінансування є вкрай низькою навіть з урахуванням загальної недостатності інвестиційних ресурсів. Навіть якщо враховувати отримані на розвиток рослинництва і тваринництва кошти за рахунок податку на додану вартість, то в розрахунку на одне сільськогосподарське підприємство це становить у середньому менше 300 тис. грн. Більша частка фінансування традиційно спрямовується на поточні витрати, а на придбання основних засобів, тобто складної сільськогосподарської техніки – лише 2,0–2,5% бюджетних асигнувань, що не може суттєво вплинути на формування ресурсів розвитку сільськогосподарських підприємств.

Дещо суттєвішою є фінансова підтримка цих підприємств через механізм здешевлення кредитів. Однак і це не вирішує проблеми недостатності в них ресурсів розвитку як через те, що банки здебільшого видають їм короткострокові позики, так і внаслідок недоступності кредитування для значної кількості сільськогосподарських підприємств, бо навіть незначну різницю між відсотками банків та встановленим рівнем компенсації з бюджету вони не можуть сплатити за рахунок власних коштів. До того ж не всі суми кредитів узагалі під-

падають під пільгове кредитування, а процентні ставки комерційних банків традиційно перевищують рівень рентабельності сільськогосподарського виробництва.

Вихід із кризи, яка є особливо відчутною в аграрному секторі України, вбачається лише шляхом докорінного перегляду фінансово-економічних відносин, зокрема щодо усунення наявного диспаритету цін на засоби виробництва для сільськогосподарських підприємств, а також із банками та страховими компаніями – стосовно досягнення адекватності взаємовідносин з особливостями сільськогосподарського виробництва.

Таким чином, нагальним є застосування Україною стимулюючої стабілізаційної фінансової політики, спрямованої на зростання фактичного рівня сукупного попиту, яка давно обґрунтована в економічній теорії. Ця політика включає збільшення державних бюджетних видатків, зменшення податків, зниження банківського відсотка при пільговому кредитуванні, а також девальвацію національної валюти, що може активізувати попит іноземних споживачів.

Щодо останнього, то вважаємо за необхідне висловити застереження, що це може бути спонукальним чинником попиту на вітчизняні товари надто обмеженого асортименту, бо на заваді стоятимуть насамперед їхні якісні параметри. З огляду на це на макроекономічному рівні такий захід треба застосовувати вкрай обережно, бо хоча з позицій аграрного сектору він виглядає привабливим, зважаючи на порівняно високий попит на вітчизняне зерно кукурудзи, пшениці, сої, ріпаку, сир і шкіри ВРХ та ін., девальвація гривні тільки з міркувань посилення їхнього експорту навряд чи виправдана, тим більше, що це зачіпає макроекономіку загалом. Отже стосовно продукції аграрного сектору треба шукати інші способи стимулювання експорту, що зрештою підтверджують періодичні «сирні війни» чи інші подібні обмеження продажу її країнам «близького зарубіжжя», оскільки чинник девальвації гривні цьому зарадити не зможе.

Втім, це лише авторські міркування, які випливають із власного переконання щодо можливостей удосконалення бюджетно-грошової політики регулювання розвитку вітчизняного аграрного сектору, а тому вони можуть бути сприйняті критично, що дає підстави сподіватися на подальші дослідження в цьому напрямі.

Література

1. Дем'яненко М. Я. Фінансові проблеми формування та розвитку аграрного ринку. / М. Я. Дем'яненко – К. : ННЦ «Інститут аграрної економіки» УААН, 2007. – 64 с.
2. Лукінов І. Криза нашого часу: Питирим Сорокін і сучасність / І. Лукінов // Економіка України. – 2000. – № 8. – С. 4–7.
3. Саблук П. Т. Формування економічного механізму АПК України на ранньому етапі ринку. / П. Т. Саблук – К. : ІАЕ УААН, 1995.
4. Феномен України: реформи 1991–2004 гг. / А. Н. Ткаченко А. А. Алексеев, В. В. Илларионов та інші. – К., 2004. – 602 с.
5. Матеріали XI-річних зборів Всеукраїнського конгресу вчених економістів-аграрників 26-27 лютого 2009 року. – К. : ННЦ «Інститут аграрної економіки» УААН, 2009. – 116 с.
6. Проблеми забезпечення дохідності агропромислового виробництва в Україні в постіндустріальний період. – К. : ННЦ «ІАЕ» УААН, 2008. – 100 с.

Iryna Homyn

SUBSIDIES AGRICULTURAL SECTOR (HEART CONCEPTS AND PRINCIPLES OF APPLICATION)

The problem of the formation of the concept of subsidizing the agricultural sector during the financial crisis. Emphasized on the imperfections principles used budget allocation as grants among producers. The argument the author is confirmed by analysis of factual data and Ukraine Ternopil region.

Keywords: *agriculture, subsidies, concept, principles, financial resources.*