

Georgij Czerewko

*Lwowski Narodowy Uniwersytet Agrarny w Dublanach, Ukraina,
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska*

EFEKTYWNOŚĆ INTERWENCJONIZMU PAŃSTWOWEGO W GOSPODARKE ŻYWNOŚCIOWĄ UKRAINY

GOVERNMENTAL INTERWENCJONIZM EFFICIENCY IN AGRIBUSINESS IN UKRAINE

Słowa kluczowe: gospodarka żywnościowa, interwencjonizm państwowy, efektywność

Key words: agribusiness, governmental interventionism, efficiency

Abstrakt. Celem badań była ocena poziomu efektywności wsparcia ukraińskiej gospodarki żywnościowej przez państwo. W celu zniwelowania negatywnych skutków działania zawodności rynku potrzebne jest regulowanie procesów ekonomicznych ze strony państwa, nawet w formie bezpośredniego interwencjonizmu państwowego. Uważa się, że rolnictwo i cała gospodarka żywnościowa najbardziej potrzebują takiego wsparcia ze strony państwa. Przeanalizowane wskaźniki poziomu wsparcia gospodarki żywnościowej na Ukrainie świadczą o jego niedostateczności, co jest skutkiem faktycznego braku jednolitej państwowej polityki agrarnej, która potrzebuje kompleksowego uwzględniania problemów o charakterze społecznym, ekonomicznym i ekologicznym. To z kolei wymaga stworzenia uwarunkowań dla rozwoju rolnictwa jako podstawy rozwoju wsi i odwrotnie – stworzenia warunków dla kompleksowego rozwoju wsi jako podstawy rozwoju rolnictwa.

Wstęp

Jednym z przejawów regulowania gospodarki przez państwo w warunkach rynkowych jest interwencjonizm państwowy, który na Ukrainie przejawia się w formie regulacji państwowych i bezpośredniego oraz pośredniego wsparcia finansowego, ponieważ dla realizacji bezpośrednich, interwencjonistycznych działań rządu na rynkach produktów żywnościowych zwykle nie wystarcza środków.

Skutkiem niskiej efektywności interwencjonizmu państwowego w przebieg procesów gospodarczych na Ukrainie jest to, że istniejący poziom rozwoju gospodarki żywnościowej w kraju jest wyraźnie niedostateczny, co przejawia się przede wszystkim tym, że jej produkcja nie zaspokaja w pełni potrzeb bezpieczeństwa żywnościowego kraju, które wyraża się przez poziom i dynamikę konsumpcji produktów żywnościowych ludności. W okresie braku deficytu żywności na Ukrainie w latach 2000-2011, największe różnice między faktyczną konsumpcją a racjonalnymi normami konsumpcji artykułów żywnościowych (zalecanych ze względów zdrowotnych), odnotowano w stosunku do owoców, jagód i winogron, (42-68%), mleka i produktów mlecznych (36-48%), mięsa i produktów mięsnych (15-59%), ryb i produktów rybnych (28-82%). Jednocześnie w niektórych grupach towarów żywnościowych (jaja, olej, ziemniaki, chleb) faktyczna konsumpcja przewyższyła racjonalne normy. To świadczy o niezbilansowaniu potrzeb żywnościowych ludności Ukrainy, która usiłuje zaspokoić własne potrzeby energetyczne kosztem taniej (ekonomicznie dostępnej) żywności [Segeda 2012]. Rozwój całej gospodarki żywnościowej zależy od korzystnych warunków przyrodniczych niezbędnych dla efektywnego funkcjonowania rolnictwa jako podstawy gospodarki żywnościowej, a Ukraina je ma.

Na cele żywnościowe ludność na Ukrainie przeznacza więcej niż 60% wydatków budżetu domowego, podczas gdy w Europie wskaźnik ten wynosi 15-20%, a w USA – 8-10% [Mojsejewa 2006]. Zjawisko to więc jest charakterystyczne dla biednego kraju, w którym potrzeby żywieniowe ludności nie są w pełni zaspokajane, chociaż na wyżywienie społeczeństwo przeznacza duży odsetek dochodów. Zagadnienie to ze względu na jego znaczenie i dynamikę wymaga badań naukowych w celu wypracowania niezbędnych rozwiązań.

Material i metodyka badań

W badaniach wykorzystano dane z publikacji statystycznych dotyczących gospodarki żywnościowej Ukrainy, informacje ze sprawozdań finansowych przedsiębiorstw oraz rezultaty badań krajowych i zagranicznych dotyczących niektórych aspektów problemu interwencjonizmu państwowego w gospodarce żywnościowej. Dokonano przeglądu literatury tematu, co dało możliwość poznania wybranych aspektów. Wykorzystano także rezultaty własnych spostrzeżeń i analiz oraz badań dotyczących realizacji interwencjonizmu państwowego w pewnych strefach i branżach gospodarki żywnościowej na Ukrainie.

W celu oceny zakresu i efektywności interwencjonizmu państwowego w gospodarce żywnościowej Ukrainy zastosowano metodę wykorzystywaną w krajach członkowskich Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), obejmującą cztery wskaźniki: PSE (ang. *producer support estimate*), CSE (ang. *consumer support estimate*), NPC (ang. *nominal protection coefficient*) oraz TSE (ang. *total support estimate*).

Najprostszą z przedstawionych miar jest wskaźnik NPC, który ocenia tylko relacje wewnętrznych i światowych cen według formuły:

$$NPC = P_i^d / P_i^r$$

gdzie: P_i^d – ceny krajowe, P_i^r – ceny światowe.

$NPC > 1$ oznacza, że państwo wspiera krajowego producenta i im wyższy jest poziom tego wskaźnika, tym większy wpływ ma państwo na rynek konkretnego produktu. Odwrotnie, przy $NPC < 1$ rolnictwo nie dysponuje wsparciem, co można uznać za formę pośredniego opodatkowania. Jednocześnie w takim przypadku konsumenci otrzymują subsydia. Przy $NPC = 1$ ma miejsce neutralna polityka państwowa. W części krajów OECD wskaźnik NPC znajduje się w granicach 1,2-2,0, a w większości krajów rozwijających się wskaźnik ten jest mniejszy od zera [Łatynin 2010].

Ekonomiczna treść wskaźnika PSE polega na wyznaczeniu rocznej pieniężnej wartości globalnej redystrybucji zasobów od konsumentów i płatników podatków na wsparcie rolników w wyniku realizacji państwowej polityki wsparcia. Obejmuje on ocenę państwowego wsparcia sektora rolnego, przez subsydia, aż po pośrednie podatki. Oceny wsparcia producenta jednostkową PSE_i i odsetkową $PSE\%$ oblicza się w następujący sposób:

$$PSE_i = (P_i^d - P_i^r) + (S_i - T_i);$$

gdzie: P_i^d – wewnętrzna cena produktu i , P_i^r – światowa cena produkcji i , S_i , T_i – bezpośrednie subsydia i podatki przy wytwarzaniu produkcji.

$$PSE\% = \frac{PSE}{\sum P_i^d Q_i + (S - T)} \times 100\%$$

gdzie: $SP_i^d Q_i$ – wartość produkcji sprzedanej w cenach wewnętrznych.

W celu oceny wpływu polityki państwa na konsumenta stosuje się wskaźnik CSE, który oznacza ocenę wsparcia konsumenta. Odzwierciedla on ogólną sumę transfertów otrzymywanych przez konsumentów produkcji rolniczej i oblicza się go w następujący sposób:

$$CSE = \frac{CSE}{\sum P_i^d Q_i + TC} \times 100\%$$

gdzie: $SP_i^d Q_i$ – wartość konsumowanej produkcji w cenach wewnętrznych, TC – transferty konsumentom od płatników podatków.

PSE i CSE należą do najbardziej kompleksowych wskaźników w zakresie oceny poziomu państwowego wsparcia i nie wymagają obliczenia wartości dodanej, co upraszcza ich wykorzystanie. TSE to wskaźnik ilustrujący ogólną sumę transferów dla rolnictwa od płatników podatków i konsumentów na skutek polityki wsparcia branży. Odzwierciedla on roczną pieniężną wartość globalnej redystrybucji zasobów, niezależnie od treści i wpływu na rozmiary konsumpcji produkcji rolniczej, z wyjątkiem związanych z tym dochodów budżetowych.

Wyniki badań

Uważa się, że agrobiznes, czyli rolnictwo i związane z nim branże, jest tą strefą, która wymaga regulacji państwowych, ponieważ na rynkach produktów gospodarki żywnościowej najbardziej ostro przejawia się zawodność rynku, występują efekty zewnętrzne w działalności gospodarczej oraz istnieją korzyści społeczne. Ostatni element charakteryzuje się tym, że gwarantowane bezpieczeństwo żywności i ochrona dóbr środowiskowych są wysoko cenione przez ludzi, a finansuje je państwo.

W ostatnich latach ogólne wsparcie ukraińskiego rolnictwa stale zwiększa się, zarówno z budżetu państwa, jak i za pośrednictwem specjalnych ograniczeń podatkowych. Jednak ze względu na brak wsparcia cenowego ostatecznie obniża się jego efektywność (tab. 1). W latach 2000-2008 rozmiary produkcji rolniczej zwiększyły się 2-krotnie, a od 2008 do 2012 roku tylko o 10%. Przy czym tempo tego wzrostu było różne w kolejnych latach, czasami tendencja była spadkowa. Natomiast indeksy łącznego państwowego wsparcia przewyższały indeksy produkcji. Ich relacja wynosiła od 1,0 do 1,5, a za ostatni okres – 1,3. Czynniki cenowy wpływał na zmniejszenie rozmiarów produkcji

Tabela 1. Dynamika wskaźników państwowego wsparcia rolnictwa i jego efektywności na Ukrainie
Table 1. Agriculture governmental support indexes dynamic and its efficiency in Ukraine

Wskaźniki/Indicators	Lata/Years					
	2008	2009	2010	2011	2012	2012-2008
	mln hrn					%
Wydatki z budżetu państwa na wsparcie rolnictwa/ <i>Expenditure from the state budget to support agriculture</i>	9 724,0	6 958,2	4 923,9	9 402,5	10 262,2	105,5
Specjalne opodatkowanie VAT/ <i>Special taxation of VAT</i>	7 099,3	9 200,0	13 600,0	12 900,0	14 300,0	201,4
Ogólna suma państwowego wsparcia/ <i>The total amount of state support</i>	16 823,3	16 158,2	18 523,9	2 302,5	24 562,2	146,0
– w tym na 1 ha UR [hrn]/ <i>in this per 1 ha AL</i>	625,4	598,6	687,3	806,0	893,8	142,9
Rozmiar łącznej produkcji rolnictwa (w cenach stałych z 2010 r.)/ <i>Size of the total agricultural production (in constant prices of 2010)</i>	201 564,0	197 935,9	194 886,5	233 696,3	223 254,8	110,8
Łączne wydatki budżetu państwa/ <i>The total expenditure of the state budget</i>	253 207	274 156	307 748	42 690	13 605	163,3
PKB ogółem/ <i>total GDP</i>	948 056	913 345	1 082 569	1 302 079	1 408 889	148,52
PKB rolnictwa/ <i>GDP of agriculture</i>	65 148	65 758	82 641	110 564	111 748	171,5
Koszty produkcji/ <i>Cost of production</i>	43 857	57 040	64 800	79 150	106 180	242,23
Udział wsparcia/ <i>The share of support in [%]:</i>						
– produkcji rolnictwa/ <i>production agriculture</i>	8,35	8,16	9,50	9,54	11,00	2,65 p.o.
– wydatkach z budżetu (bez VAT)/ <i>expenditure budget (excluding VAT)</i>	3,84	2,54	1,60	2,74	2,48	-1,36 p.o.
– PKB/ <i>GDP</i>	1,77	1,76	1,71	1,71	1,74	-0,03 p.o.
– PKB rolnictwa/ <i>GDP of agriculture</i>	25,82	24,57	22,41	20,17	21,98	-3,84 p.o.
– kosztach produkcji/ <i>cost of production</i>	5,77	4,80	4,75	4,32	3,89	-1,88 p.o.

p.o. – punkty odsetkowe/*points of interest*

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Radczenko 2013]

Source: own study based on [Radczenko 2013]

tylko w 2002 roku. W pozostałych latach indeksy cen sprzedaży produkcji były dodatnie i mieściły się w przedziale od 5 do 27%. Obecnie w strukturze budżetowego wsparcia znacznie dominują fundusze specjalne. W 2007 roku stanowiły one około 20% finansowania budżetowego, natomiast w latach 2011-2012 ich udział zwiększył się do ponad 80%.

Pośrednie wsparcie realizowano przez działanie specjalnego reżimu opodatkowania (obniżeniu stawek podatku rolniczego), który wzrósł z 2,4 mld hrn w 2007 roku do 14,3 mld hrn w 2012 roku na skutek niskich stawek podatku rolniczego. Podatek ten kształtował się na stałym poziomie i nie zależał od efektów gospodarowania, pozwalając producentom akumulować znaczne zasoby pieniężne. Poziom wsparcia budżetowego w ciągu ostatnich lat był w miarę stabilny, chociaż w 2012 roku wystąpił jego wzrost o 40% w stosunku do 2008 roku.

Wielkość uzyskanych dotacji budżetowych wykazywała tendencje spadkowe. W 2012 roku stanowiły one 70% wartości dofinansowania z 2007 roku i 45% z 2008 roku, gdy wsparcie było najwyższe. Poziom bezpośredniego wsparcia był niedostateczny dla realnych potrzeb branży i w latach 2010-2012 obniżył się z 10,4 mld hrn do 8,7 mld hrn.

Wskaźnik PSE z reguły przyjmuje ujemne wartości. W 1996 roku na Ukrainie wprowadzono opodatkowanie producentów rolnych przy znaczącej różnicy między wewnętrznymi a światowymi cenami, na korzyść tych ostatnich. Oznacza to, że wsparcie gospodarki żywnościowej w 1996 roku odbywało się praktycznie wyłącznie przez wypłaty budżetowe. W 2000 roku na skutek pogorszenia się makroekonomicznej sytuacji w kraju i dewaluacji hrywny obniżono poziom wsparcia krajowych przedsiębiorstw rolnych, dlatego PSE wciąż cechowała wartość ujemna. W 2003 roku sytuacja polepszyła się, co było wynikiem wsparcia cen rynkowych i wprowadzeniem przedsięwzięć protekcyjnych w handlu zewnętrznym. Przy czym ujemna wartość PSE w latach 2007-2013 świadczy o tym, że wartość dodana utworzona w rolnictwie była przejmowana przez inne ogniwa łańcucha żywnościowego.

Znaczne wydatki budżetowe pokrywają zaniżone ceny producentów i łączne wsparcie przyjmuje wartości ujemne. Dodatkowo wartości wskaźników PSE i CSE świadczą o relatywnej stabilizacji i osiągnięciu pewnej równowagi w zabezpieczeniu bilansu między interesami producentów i konsumentów w zakresie produkcji rolniczej (tab. 2). Występuje więc tendencja pośredniego obniżania opodatkowania konsumentów. Przy obliczaniu TSE uwzględniono transfery od konsumentów i płatników podatków z wyjątkiem dochodów budżetu z tytułu cel importowych na produkty gospodarki żywnościowej. Przeprowadzona analiza wykazała, że poziom TSE był najwyższy w 2003 roku, a najwyższy w 2009 roku, co wynikało z szybszego wzrostu państwowego wsparcia finansowego względem wzrostu PKB (tab. 2).

Tabela 2. Ocena poziomu wsparcia rolnictwa Ukrainy

Table 2. Ukraine's agriculture governmental support estimation

Wskaźniki/ <i>Indicators</i>	Poziom wsparcia/ <i>Level of support [mln hrn]</i>							
	1996	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013
Ocena wsparcia producenta (PSE)/ <i>Evaluation of producer support</i>	-979,8	2429,4	-3079,1	678,7	-3703,8	-2205,0	-1219	-483,7
Indeks nominalnego współczynnika wsparcia producenta (NPC)/ <i>Index of nominal coefficient of producer support</i>	0,96	1,04	0,95	1,01	0,67	0,79	0,99	0,95
Ocena wsparcia konsumenta (CSE)/ <i>Consumer support evaluation</i>	2729,7	-247,0	5263,6	1061,8	1258,4	3465,1	8225,0	7995,8
Ogólny poziom wsparcia (TSE)/ <i>The overall level of support</i>	-357,9	2007,3	-2379,1	1371,9	781,3	2772,4	1330,0	2681,6

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych OECD

Source: own study based on OECD data

Udział państwowego wsparcia finansowego krajowych producentów rolnych w wytwarzaniu produkcji wahał się od 6,1 do 14,3% i był 3-4 razy niższy w porównaniu z krajami UE i z USA [Dąbrowska 2009]. Na podstawie niskiego poziomu udziału wsparcia sektora rolnego w łącznej produkcji rolnictwa (0,83% w 2000 roku, 8,35% w 2008 roku, 11% w 2012 roku), można stwierdzić, że system państwowego wsparcia rolnictwa na Ukrainie nie ma systemowego podejścia i nie stymuluje formowania w gospodarce żywnościowej optymalnego środowiska rynkowego, ponieważ polityka rolna i wydatki państwa na sektor rolnictwa działają w przeciwnych kierunkach – dają odwrotny efekt, tzn. zamiast podwyższać efektywność przyczyniają się do jej obniżania. To wyjaśnia bardzo niską efektywność budżetowego wsparcia dla produkcji roślinnej i zwierzęcej, a także państwowego interwencjonizmu w całą gospodarkę żywnościową.

Podsumowanie i wnioski

Mimo sprzyjających warunków przyrodniczych i znacznej powierzchni bardzo żyznej ziemi, na Ukrainie aktualny jest problem bezpieczeństwa żywnościowego. Ukraiński rynek rolny-żywnościowy funkcjonuje w warunkach niskiego popytu przeważającej większości ludności, praktycznie na wszystkie rodzaje produktów żywnościowych. Główną przyczyną tego, że podejmowane przez państwo kroki regulowania procesów rozwoju sektora rolnego gospodarki nie przynoszą należytego efektu jest brak wyraźnej i pewnej strategii rozwoju gospodarki żywnościowej. Brakuje systemowych uregulowań państwowych. Specyficzną cechą rozwoju rolnictwa i odpowiedniej polityki rolnej jest konieczność kompleksowego uwzględnienia problematyki o charakterze społecznym, ekonomicznym i ekologicznym. To wymaga wyodrębnienia dwóch głównych kierunków państwowej polityki rolnej: stworzenie warunków dla rozwoju rolnictwa jako podstawowego rozwoju wsi oraz stworzenie warunków dla kompleksowego rozwoju wsi jako podstawy rozwoju rolnictwa.

Literatura

- Dąbrowska S. 2009: *Główne formy i metody państwowego wsparcia rolników*, www.rusnauka.com/33_NIO_2009/Economics/56109.doc.htm, 12.02.2014.
- Łatynin M. 2010: *Ocena poziomu państwowego sektora agrarnego przy pomocy metod konwencyjnych*, www.academy.gov.ua/ej/ej1/txts/latinin.htm, 15.03.2014.
- Mojsejewa M. 2006: *Ukraina i FAO*. Propozycja, nr 7, 10-15.
- Radczenko O. 2013: *Metodologiczne zabezpieczenie oceny efektywności wsparcia budżetowego sektora agrarnego*, Biuletyn Sumskiego Narodowego Uniwersytetu Agrarnego, seria „Finanse i kredyt”, nr 1, 25-39
- Segeda S. 2012: *Ocena konsumpcji głównych produktów żywnościowych*, Prace Naukowe Winnickiego Narodowego Uniwersytetu Agrarnego, seria „Nauki Ekonomiczne”, nr 3(69), 195-199.

Summary

Market as the economical mechanism is not ideal. With the purpose of market failures activity negative results elimination the economical processes regulation even in form of direct governmental interventionism is needed. There is historically considered that agriculture and agribusiness as the whole need such kind of governmental support in the biggest extent. The analyzed indexes of governmental support of agribusiness in Ukraine show that it is insufficient, what is the result of united governmental agrarian policy real absence in this country. That policy need to take into account so much wide assortment of social, economical and ecological problems. Two main directions of governmental agrarian policy in Ukraine shell to be included: creation of conditions for agriculture development as the base for village development; creation of conditions for agriculture complex development as the base for agriculture development.

Lwowski Narodowy Uniwersytet Agrarny
ul. Wołodymyra Welykoho, 1
Lwów-Dublany, 80-381 Ukraina
tel. +38 032 22 42 936
e-mail: gcherevko@ukr.net

Adres do korespondencji
prof. dr hab. Georgij Czerewko
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
w Tomaszowie Lubelskim
Wydział Zamiejscowy Nauk Prawnych i Ekonomicznych
ul. Lwowska 80, 22-600 Tomaszów Lubelski, tel. (84) 664 26 80