

Пропозиції щодо оцінювання доходів домогосподарств від провадження сільськогосподарської діяльності для цілей формування політики соціальної допомоги

Роботи проводились на підтримку виконання завдання «Консультативні послуги з розроблення, впровадження та оцінки пілотних проектів соціальної допомоги, які мають продемонструвати можливі підходи до удосконалення системи соціальної допомоги в Україні» в рамках проекту «Удосконалення системи соціальної допомоги»

Зміст

1. Аналіз чинної системи оцінювання доходів домогосподарств від провадження сільськогосподарської діяльності для цілей соціальної допомоги	3
2. Аналіз міжнародного досвіду з точки зору можливості його застосування в Україні	9
3. Пропозиції для України	20
Додаток	26

1. Аналіз чинної системи оцінювання доходів домогосподарств від провадження сільськогосподарської діяльності для цілей соціальної допомоги

Визначення сукупного доходу для цілей призначення соціальної допомоги

В Україні низка видів соціальної допомоги призначається з урахуванням ступеню нужденності заявника. Відповідно до законодавства, такі види допомоги призначаються на основі сукупного доходу сім'ї:

- державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям;
- субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива (так звані житлові субсидії);
- допомога на дітей одиноким матерям та допомога по догляді за дитиною до досягнення нею трирічного віку;
- допомога на догляд (щомісячна грошова допомога малозабезпеченій особі, яка проживає разом з інвалідом I чи II групи внаслідок психічного розладу, який за висновком лікарської комісії медичного закладу потребує постійного стороннього догляду, на догляд за ним).

Відповідно до Методики обчислення сукупного доходу сім'ї для всіх видів соціальної допомоги¹, сукупний дохід сім'ї враховується при з'ясуванні права на соціальну допомогу і включає як грошові доходи, так і грошовий еквівалент доходів у натуральній формі.

До грошових доходів належать:

- заробітна плата;
- інші регулярні за своєю природою грошові виплати;
- доходи від підприємницької та іншої професійної діяльності;
- всі види винагороди за роботу, що виконується особами, які забезпечують себе роботою самостійно (так званими «самозайнятими особами»);
- стипендії, пенсії, соціальна допомога;
- допомога в оплаті навчання, що надається підприємствами, установами та організаціями;
- компенсаційні виплати;
- аліменти;
- допомога у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю;
- допомога по безробіттю;
- допомога особам, які постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС;
- дохід від здавання майна в оренду;
- страхові виплати, не пов'язані з роботою;
- компенсація за затримку з виплатою заробітної плати;
- доходи від особистого селянського господарства (ОСГ) за умови, що площа земельної ділянки перевищує 0,06 га, і земельних ділянок, наданих для городництва, сінокосіння, випасу худоби; доходи від земельних паїв;
- інші доходи, що підлягають оподаткуванню (включно з доходами від продажу житла та у формі подарунків, за винятком подарунків, одержаних від чоловіка/жінки, батьків і дітей).

¹ Затверджена Наказом Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерства фінансів України, Державного комітету статистики України, Державним комітетом молодіжної політики, спорту і туризму України № 486/202/524/455/3370 від 15.11.2001.

До сукупного доходу не включаються такі види грошових доходів:

- частина допомоги при народженні дитини, виплата якої здійснюється одноразово при народженні дитини;
- допомога на поховання;
- одноразова допомога, призначена місцевими органами виконавчої влади чи органами місцевого самоврядування або іншими установами;
- внески роботодавців на добровільне медичне страхування;
- виплати військовослужбовцям строкової служби;
- розрахункова сума доходу від земельної частки (паю), виділеної внаслідок розпаювання землі, що не використовується з поважних причин (зокрема внаслідок похилого віку, інвалідності, наявності малолітніх дітей тощо) сім'ями, які складаються з осіб похилого віку, інвалідів, а також багатодітними сім'ями з малолітніми дітьми²;
- одноразова винагорода жінкам, яким присвоєно почесне звання України «Мати-героїня»;
- допомога громадських і добродійних організацій.

До негрошових доходів належать:

- винагорода у натуральній формі;
- пільги в оплаті житлово-комунальних послуг.

До сукупного доходу не включаються такі види негрошових доходів:

- безкоштовні шкільні сніданки та обіди;
- житлові субсидії;
- допомога громадських і добродійних організацій.

Грошовий еквівалент негрошових доходів розраховується, виходячи з середніх (ринкових) споживчих цін, що склалися у даному регіоні.

До уваги беруться валові доходи, тобто доходи до оподаткування. Загалом, зважаючи на єдину ставку податку з доходів фізичних осіб (15%), це не повинно вносити дисбалансу в оподаткування різних джерел надходжень.

Розміри більшості офіційних видів доходів заявників вказуються в офіційних документах (ця інформація збирається податковими органами). Водночас, не існує ніякої бази даних доходів домогосподарств від ведення сільського господарства. Домогосподарства не зобов'язані вести бухгалтерський облік. Тому виникає необхідність в оцінюванні грошових і натуральних доходів цієї категорії населення.

Населення, яке потенційно може зазнати впливу від оцінки сільськогосподарських доходів домогосподарств

32% населення України проживає в сільській місцевості. У сільському господарстві працює 18% усього зайнятого населення – як офіційно, так і неофіційно, у тому числі у власному господарстві (власні розрахунки на основі офіційних даних за 2008 рік). Проте підсобне господарство має значно більша частка населення. За даними обстеження умов життя домогосподарств (ОУЖД-2008), 57% населення мають землю у власності чи користуванні. Домогосподарства, що мають земельні ділянки, практично порівну розподілені між сільською місцевістю і містами (відповідно, 54% і 46%). Для цілей призначення соціальної допомоги оцінюються доходи домогосподарств від земельних ділянок, наданих для ведення особистого

² Припускається, що такі особи не можуть дієво користуватися своїми земельними ділянками і, відтак, одержувати доходи від користування цими земельними ділянками.

селянського господарства, площа яких перевищує 0,06 га. Дані ОУЖД свідчать, що у 75% домогосподарств, що мають у власності чи користуванні земельні ділянки, їх площа перевищує 0,06 га. Загалом близько 43% домогосподарств країни мають у власності чи користуванні земельні ділянки з такою площею.

Близько 8% ВВП України виробляється у сільському господарстві. На господарства населення³ припадає понад половина загального обсягу сільськогосподарського виробництва (Таблиця 1 додатку), хоча протягом останніх років їх роль поступово послаблюється. Окрім того, за нашими оцінками на основі макропоказників, 2008 року чисті доходи господарств населення господарств від сільськогосподарської діяльності становили лише 5,4% сукупного наявного доходу домогосподарств. На підставі даних ОУЖД можна стверджувати, що дохід від власне сільськогосподарської діяльності складає приблизно 18% у сукупному доході власників підсобних господарств⁴. Зважаючи на таку велику кількість зайнятих у сільському господарстві, продуктивність виробництва в домогосподарствах є надзвичайно низькою.

Низька продуктивність домогосподарств може зумовлюватися, зокрема, вкрай нерівномірним розподілом земельних ділянок за площею⁵: 50% земельних ділянок у сільській місцевості мають площу до 0,5 га, 28% – від 0,5 га до 1,0 га, 18% – від 1 га до 5 га; площа лише 3,4% ділянок перевищує 5 га⁶ (Таблиця 5 додатку). Більш того, важливою складовою земель домогосподарств є *паї* (земля, надана членам колишніх колгоспів, частка яких у загальній чисельності населення України дорівнює 15%). Більшість власників паїв (63%) віддали свою землю в оренду й з низки структурних та операційних причин одержують від неї дуже малі доходи (в середньому 139,3 грн./га на рік за даними 2007 року). Більшість домогосподарств, що займаються сільськогосподарською діяльністю, складаються з кількох членів, що зумовлює високий рівень прихованого безробіття у домогосподарствах які мають підсобні господарства.

За даними Держкомстату України, на зернові та технічні культури припадає лише 11% загального обсягу виробництва господарств населення, але при цьому цими культурами засівається 62% загальної площі земельних ділянок, що перебувають у власності чи користуванні домогосподарств у сільській місцевості. На решті 38% площі вирощується/виробляється картопля та інші овочі (39% у вартісному вимірі), молоко (18%), м'ясо (17%); фрукти, яйця, фуражні культури тощо (разом 14%). Варто відзначити, що урожайність у господарствах населення не набагато нижча за середню врожайність по країні (для зернових культур – на 8%, цукрових буряків і насіння соняшника – на 12-15%, картоплі – на 1%, овочів – на 3%⁷). При цьому середня врожайність фруктів і ягід, а також винограду істотно перевищує середні показники по країні (відповідно, на 34% і 78%).

Сільські домогосподарства вирощують передусім птицю: в середньому, кожне таке господарство має по 12 голів птиці. Худоба поширена значно рідше: в середньому на 10 домогосподарств припадає 6 голів ВРХ, у т.ч. 4 корови, та 6 свиней. Наявність худоби у сільських домогосподарствах, що користуються землею площею до 0,5 га, є ще меншою і становить 3 голови ВРХ, у т.ч. 2 корови, та 3 свині на кожні 10 домогосподарств і 9 голів птиці в середньому на домогосподарство. Худобу чи птицю вирощують 74% усіх сільських

³ Господарства населення – це домогосподарства, які здійснюють сільськогосподарську діяльність як з метою самозабезпечення продуктами харчування, так і з метою виробництва товарної сільськогосподарської продукції, а також фізичні особи-підприємці, які провадять діяльність у галузі сільського господарства.

⁴ Згідно з даними ОУЖД, 2008 року доходи власників підсобних господарств становили 52,5% сукупного доходу населення, а їхні доходи від власне сільськогосподарської діяльності – 17,8% їхніх сукупних доходів.

⁵ У нашому розпорядженні є лише дані про структуру земельних ділянок сільських домогосподарств.

⁶ Для порівняння, у Польщі, де продуктивність індивідуальних фермерських господарств вважається вкрай низькою, земельні ділянки мають більш консолідовану структуру: частки земельних ділянок площею менше 1 га, 1-5 га і понад 5 га становлять, відповідно, 30%, 40% і 30%.

⁷ Низька відмінність у врожайності картоплі та овочів зумовлена тим, що понад 90% картоплі та овочів виробляється у господарствах населення.

домогосподарств. 65% сільських домогосподарств не тримають корів та 64% - ВРХ (Таблиця 3 додатку). Така ситуація завдячує собою, знову ж таки, високій чисельності малих господарств.

Водночас, у господарствах населення сконцентровано 83% поголів'я овець та кіз та 78% поголів'я корів. У випадку свиней, іншої худоби та птиці їх частка є меншою і становить 58%, 51% та 50% відповідно (Таблиця 2 додатку).

Аналіз даних показує, що домогосподарства займаються сільськогосподарським виробництвом переважно для задоволення власних потреб, а їх сільськогосподарська активність концентрується навколо вирощування овочів та картоплі, а також худоби та птиці (якщо така взагалі є) здебільшого для власного використання.

Відповідно до офіційних нормативів чистого доходу з 1 га для Харківської області за 2008 рік, використання, наприклад, 0,5 га землі особистого селянського господарства жителями міської місцевості давало власникам цієї землі дохід у розмірі 55 грн. на місяць, що складало лише 3,3% середньої заробітної плати по Харківській області (виходячи з припущення про те, що сім'я складається з однієї особи)⁸. Водночас, ця величина дорівнювала 41% порогового значення доходу, що дає право на отримання допомоги малозабезпеченим сім'ям (для сім'ї з однієї працездатної особи). Іншими словами, одинак мав право на призначення соціальної допомоги, якщо площа його земельних ділянок не перевищувала 1,2 га; сім'я з двох працездатних батьків і двох дітей віком 0-16 років мала право на соціальну допомогу, якщо площа її земельних ділянок не перевищувала 5,8 га (приблизно 1,5 га на особу). Аналогічний норматив доходу від ОСГ у сільській місцевості був значно меншим: за оцінками спеціалістів, земельна ділянка площею 0,5 га давала дохід розміром 30 грн. на місяць; це означало, що самотня працездатна особа мала право на соціальну допомогу, якщо її земельна ділянка була не більше 2,2 га, а сім'я 2+2 (див. вище) – якщо її земельна ділянка була не більше 2,7 га на члена сім'ї. За умови, що нормативи доходу були схожими в інших областях, більшість (принаймні сільських) сімей, які мають підсобне господарство, могли б претендувати на соціальну допомогу за рівнем доходу (з огляду на те, що близько 80% домогосподарств у сільській місцевості мають площу не більше 1 га). Тим не менше, законодавством встановлено обмеження на розмір земельної ділянки у власності/володінні сім'ї, який дає право на отримання допомоги малозабезпеченим сім'ям (0,6 га), попри те, що дохід від земельних більших земельних ділянок, оцінений відповідно до офіційних нормативів, може бути набагато меншим за поріг доходу, який дає право на допомогу малозабезпеченим сім'ям.

За даними ОУЖД, у 2008 році в Україні в цілому лише 1,6% сімей, які мають підсобні господарства (2,1% домогосподарств, які мають у володінні чи користуванні земельну ділянку понад 0,06 га), одержували допомогу малозабезпеченим сім'ям і 4,3% (4,4% домогосподарств, які мають у володінні чи користуванні земельну ділянку понад 0,06 га) – субсидії на оплату житлово-комунальних послуг і палива (частка домогосподарств, які одержують будь-який з цих видів допомоги, може бути меншою за (1,6%+4,3%), оскільки деякі домогосподарства одержують обидва види допомоги). Таке мале охоплення соціальною допомогою домогосподарств, які мають підсобні господарства (навіть з урахуванням обмеження на право звертатися за допомогою, коли земельна ділянка перевищує 0,6 га), в умовах, коли так багато з них повинні мати право на допомогу, має стати предметом додаткового аналізу.

⁸ Для порівняння, у Польщі дохід від земельної ділянки площею 0,5 га, оцінений для цілей призначення соціальної допомоги, дорівнював 3,5 середньої заробітної плати по країні за 2008 рік.

Чинний порядок оцінювання доходу домогосподарств від сільськогосподарської діяльності для цілей призначення соціальної допомоги⁹

Чинний порядок оцінювання доходів від сільського господарства великою мірою різниться за регіонами. Дохід виражається як щомісячна сума у гривнях, що припадає на один гектар землі (так звані нормативи). Перші нормативи були встановлені в 1998 році; вони диференціювалися за адміністративними одиницями (областями) за чотирма типами користування землею (Таблиця 6 додатку):

- для ведення особистого селянського господарства та городництва:
 - у місті,
 - на селі;
- для сінокосіння;
- для випасання худоби.

Рік потому були розроблені нормативи доходу від паїв, які були диференційовані і за районами. Було також здійснено одноразову індексацію нормативів доходів від земельних ділянок для ОСГ, городництва, сінокосіння та випасання худоби, що запроваджувалася за рекомендаціями з центрального рівня. Ще через два роки уряд делегував право встановлення нормативів на обласний рівень, не визначивши при цьому базових правил уніфікації механізму встановлення нормативів на рівні регіонів. Результатом такого безумовного делегування повноважень з прийняття рішень стало повне розкоординування процесу індексації нормативів. У різних областях влада здійснила одноразові індексації нормативів у різних роках; у деяких областях нормативи не переглядалися з 2000 року. Більше того, окремі області диференціювали нормативи на різних рівнях для земельних ділянок особистого селянського господарства і тих, що використовуються для городництва. В інших областях нормативи для земельних ділянок, що використовуються для сінокосіння або випасання худоби, були прив'язані до цін на молоко. У тих випадках, коли місцеві органи влади прив'язали нормативи доходу від паїв до нормативної грошової оцінки землі, ці нормативи підлягають індексації, якщо зміни в індексі споживчих цін перевищують 10% за рік. Така політика нескоординованих змін в методології оцінювання доходів призвела до виникнення ситуації, за якої:

- громадяни, які мають земельні ділянки однакової категорії, але в різних регіонах, підпадають під різні критерії права на соціальну допомогу; відтак, держава порушує принцип рівності при призначенні таким громадянам соціальної допомоги без прозорого обґрунтування;
- Міністерство праці та соціальної політики має обмежений контроль за формуванням політики соціальної допомоги: Мінпраці встановлює розмір допомоги, але не повністю контролює «дохідні» критерії права на соціальну допомогу сімей;
- методологія встановлення нормативів не пов'язана зі змінами життєвих реалій (доходу від сільського господарства та витрат на його ведення); в результаті в окремих регіонах соціальна допомога може призначатися у відриві від зазначених життєвих реалій, що призводить до порушення принципу справедливості;
- існує невідповідність між системою нормативів доходів та площ земельних ділянок, що враховуються при визначенні права домогосподарств на соціальну допомогу. Відповідно до законодавства, сім'ї не можуть звертатися за допомогою малозабезпеченим сім'ям, коли сумарна площа землі у їх власності/користуванні перевищує 0,6 га, хоча розмір

⁹ Матеріали даного розділу спираються на зміст аналітичного звіту Людмили Котусенко Як в Україні оцінюються доходи від землі (*How income from land is calculated in Ukraine*).

доходу від таких земельних ділянок може бути меншим, аніж поріг доходу, який дає право на допомогу. Наприклад, у Харківській області встановлено такі нормативи доходів, що будь-яка самотня працездатна особа, яка не має інших джерел доходу, могла б претендувати на соціальну допомогу за критерієм доходу, якщо площа її земельної ділянки не перевищує 1,2 га. Оскільки площа паїв зазвичай перевищує 0,6 га, власники паїв залишаються неохопленими цим видом допомоги, за винятком сімей, що складаються лише з дітей та осіб, які досягли 65-річного віку або є інвалідами I та II групи, сімей, в яких є діти-інваліди, а також тих сімей, які мають право звертатися за допомогою через комісії (багатодітні сім'ї, сім'ї, у складі яких є інвалід або тривало хвора особа). Решта сімей лишаються неохопленими соціальною допомогою, попри те, що доходи від оренди паїв зазвичай є малими, а використання їх сім'ями заявників є неможливим з огляду на відсутність позначень паїв на місцевості, брак техніки чи ресурсів для її оренди тощо.

Система фінансування соціальних видатків, включаючи соціальну допомогу, централізована. Відповідальність за виплату соціальної допомоги особам, які мають на неї право, покладено на місцеві адміністрації, однак кошти для виплат повністю надходять з центрального бюджету у вигляді цільових субвенцій. Загалом, субвенції розподіляються на основі запитів місцевих адміністрацій. В цьому контексті поточна практика встановлення нормативів доходу від земельних ділянок місцевою владою призвела до відокремлення контролю за правом на допомогу від джерела фінансування цієї допомоги.

Щоб усунути зазначені вище вади і неузгодженість системи, виявлені нами, необхідно запровадити методологію оцінювання доходів домогосподарств від сільськогосподарської діяльності, яка би враховувала життєві реалії, а також затвердити механізм перегляду цієї методології у разі зміни обставин її застосування. Крім того, існує потреба у перевизначенні ролі Мінпраці у формуванні і реалізації політики соціальної допомоги у сфері надання соціальної допомоги домогосподарствам, які займаються сільськогосподарською діяльністю.

2. Аналіз міжнародного досвіду з точки зору можливості його застосування в Україні¹⁰

У розвинених країнах сільське господарство є видом господарської діяльності, в якому домінують грошові операції, і який вимагає від його суб'єктів регулярного фінансового звітування, що виключає потребу в оцінюванні їхніх доходів органами влади. У постсоціалістичних країнах чимало громадян мають підсобні господарства, в яких вони виробляють продукцію виключно або частково для власного споживання. При цьому власники підсобних господарств не зобов'язані вести облік своїх господарських операцій, що зумовлюється історичними причинами або незначною часткою їхньої продукції у загальнонаціональному обсягу сільськогосподарського виробництва. У цьому відношенні за добрий приклад може правити Польща, де фермери складають досить велику частку в загальній чисельності населення¹¹, або країни СНД. В рамках даного проекту ми проаналізувати ситуацію в Казахстані, Киргизстані, Молдові, Росії, Польщі, Великобританії та Австралії. Більш докладний аналіз виконано по перших п'ятьох країнах.

Таблиця 1 дає загальне уявлення про методології оцінювання доходів від підсобних домогосподарств, що застосовуються у п'яти країнах, а також в Україні. В усіх країнах використовуються нормативи виробництва сільськогосподарських культур, виражені як дохід від використання 1 га землі. В усіх країнах, за винятком України, нормативи розраховуються центральним державним органом статистики, що на нашу думку є правильним рішенням з огляду на те, що такий орган є джерелом усієї інформації, необхідної для встановлення нормативів. В усіх країнах, крім України, для розрахунку значень нормативів центральний державний орган статистики використовує дані про врожайність, ціни і собівартість виробництва відповідної продукції. Лише в Україні нормативи (які були встановлені наприкінці минулого десятиріччя) враховують також близькість до ринків, нормативи доходу від пасовищ враховують надої, собівартість молока та ціни на молоко, а нормативи доходів від паїв – нормативну грошову оцінку землі. У всіх країнах нормативи диференціюються за низкою чинників, найчастіше – за регіонами і типом земельних ділянок. Нормативи доходів від утримання худоби виражаються як дохід на одну тварину лише в Киргизстані, Казахстані та Росії. У Молдові вони виражаються як дохід від 1 га землі. Тільки в Росії, Молдові та Польщі (серед тих країн, які розглядалися) порядок перегляду нормативів встановлюється законом.

Після таблиці 1 докладно аналізується доцільність впровадження в Україні кожного із зазначених у таблиці аспектів встановлення нормативів у п'яти розглянутих країнах. Всі аргументи впорядковані у дві групи – «за» і «проти».

¹⁰ Матеріали даного розділу спираються на зміст аналітичного звіту Дмитра Боярчука *Міжнародний досвід оцінки сільськогосподарського доходу (International experience in agro income estimation)*

¹¹ За даними обстеження бюджетів домогосподарств 25% громадян одержують певний дохід від підсобного господарства. Для 24% осіб цієї категорії (або для 6% усього населення країни) підсобне господарство є основним джерелом доходів.

Таблиця 1. Аналіз практики оцінювання доходів від підсобних господарства у п'яти окремих країнах та в Україні

	Казахстан	Киргизстан	Молдова	Росія	Польща	Україна
1. Основа для обчислення доходів від рослинництва	Нормативи на 1 га	Нормативи на 1 га	Нормативи на 1 га	Нормативи на 1 га	Нормативи на 1 га	Нормативи на 1 га
2. Орган, який встановлює величини нормативів (виробництва с/г культур на 1 га)	Центральний державний статистичний орган	Центральний державний статистичний орган	Центральний державний статистичний орган	Центральний державний статистичний орган	Центральний державний статистичний орган	Спочатку (в 1998 році) – міністерства економіки, фінансів, сільського господарства, праці та соціальної політики; пізніше – місцеві державні адміністрації
3. Дані, на основі яких встановлюються нормативи доходів від виробництва с/г культур	Урожайність с/г культур, ціни на них і собівартість виробництва	Урожайність с/г культур, ціни на них і собівартість виробництва	Урожайність с/г культур, ціни на них і собівартість виробництва	Урожайність с/г культур, ціни на них і собівартість виробництва	Урожайність с/г культур, ціни на них і собівартість виробництва	Урожайність с/г культур, ціни на них, близькість до ринків; для пасовищ – надої, собівартість виробництва молока і ціни на молоко; у деяких областях – для паїв, відданих в оренду без договору оренди – грошова оцінка вартості землі
4. Диференціація нормативів доходів від виробництва с/г культур, за чинниками диференціації						
- Кліматичні/економічні зони	(1а) за 6 кліматичними зонами			(3) у деяких суб'єктах федерації – за кліматичними зонами	(1) за умовами 4 кліматичних / економічних зон	

	Казахстан	Киргизстан	Молдова	Росія	Польща	Україна
- Адміністративно-територіальні одиниці	(1b) ціни можуть коригуватися регіональними органами влади	(1) за регіонами	(1) за регіонами	(1) за суб'єктами федерації		(1) за регіонами (областями); для паїв – також і по районах; деякі нормативи диференціюються також для міст і сільської місцевості
- Якість землі		(2) у кожному регіоні – за якістю землі (класами урожайності)	(3) у кожному регіоні – за якістю землі (класами урожайності): регіональні нормативи (встановлені, виходячи з припущення про середню якість землі) коригуються для врахування якості землі конкретного заявника	(2) за типами землі	(2) за 8 категоріями якості землі (для пасовищ встановлено 6 категорій); загалом існує 23 нормативи, для пасовищ – 17 нормативів	
- Види культур	(2) в межах кожної кліматичної зони – за видами культур: норматив для певної кліматичної зони є середньозваженим значенням нормативів по всіх культурах.		(2) в межах кожного регіону – за видами культур: норматив для певного регіону є середньозваженим значенням нормативів по всіх культурах, де вагові коефіцієнти відповідають часткам посівних площ культур			(2) за 4 типами земель сільськогосподарського призначення (ОСГ, городництво, сіножаті, пасовища); станом на 1998 рік на рівні областей існувало 66 нормативів

	Казахстан	Киргизстан	Молдова	Росія	Польща	Україна
- інші чинники впливу на с/г виробництво		(3) за ознакою належності до меліорованих і немеліорованих територій	(4) за ознакою наявності / відсутності теплиць			
- Інші чинники впливу на фермерів та фермерські господарства		(4) за комерційними / підсобними (для власного споживання) фермерськими господарствами	(5) за комерційними / підсобними (для власного споживання) фермерськими господарствами	(5) за наявністю / відсутністю в домогосподарствах інвалідів та літніх осіб		В окремих областях встановлюються різні нормативи для ОСГ і ділянок для городництва; (3) за ознакою використання чи невикористання земельної ділянки з поважних причин (похилий вік, інвалідність); в останньому випадку нормативи встановлюються на нульовому рівні
5. Основа для обчислення доходів від рослинництва	Нормативи доходів на одну тварину	Усно повідомлена інформація про дохід від худоби, що утримується заявником (на одну тварину кожного виду)	Нормативи на 1 га; методологія – власний алгоритм міністерства сільського господарства	Норматив доходу на одну тварину	Відповідні нормативи включені в нормативи доходів від земельної ділянки	Відповідні нормативи включені в нормативи доходів від земельної ділянки
6. Дані, на основі яких встановлюються нормативи доходів від утримання худоби				Індекси продуктивності на одну тварину та індекси цін, які обліковуються уповноваженими федеральними		

		Казахстан	Киргизстан	Молдова	Росія	Польща	Україна
					органами		
7.	Диференціація нормативів доходів від утримання худоби				(1) за суб'єктами федерації; (2) за видами худоби чи свійських птахів		
8.	Інформація про інші види аграрних доходів	Інформація про продаж квітів, вирощування і продаж хутрових звірів; доходи від бджолярства					
9.	Порядок звернення за призначенням соціальної допомоги	Заявник надає картку з докладною інформацією про земельні ділянки та худобу				Заявник повідомляє площу земельних ділянок	Заявник повідомляє площу земельних ділянок і (в окремих областях) кількість корів
10.	Роль місцевих органів влади	Перевірка інформації про обсяги виробництва с/г продукції, вказаної у картці заявника			В окремих суб'єктах федерації – перевірка повідомленої заявником інформації про обсяги виробництва с/г продукції	Приймання заяв, нерегулярні перевірки інформації, повідомленої заявником	Перегляд нормативів (періодичність не визначена)
11.	Перегляд нормативів			Щороку	Щороку; в окремих випадках – двічі на рік	У загальному випадку – щороку, але не рідше, ніж раз на 3 роки для цілей призначення соціальної допомоги	Порядок не визначено; перегляд здійснюється за рішеннями органів місцевої влади

		Казахстан	Киргизстан	Молдова	Росія	Польща	Україна
12.	Додаткова інформація				У деяких суб'єктах федерації доходи не оцінюються, якщо площа земельної ділянки або поголів'я худоби є меншими за офіційний мінімум	Нормативи, що встановлюються для цілей програми гарантованого мінімального доходу, спираються на мінімальний споживчий кошик товарів і послуг	Доходи від ОСГ не оцінюються, якщо площа земельної ділянки є меншою за 0,06 га; сім'ї з земельними ділянками площею понад 0,6 га не мають права на соціальну допомогу

Примітки: (1), (2), ... – порядкові номери чинників, за якими здійснюється диференціація

Джерело: Дмитро Боярчук. *Міжнародний досвід оцінки сільськогосподарського доходу (International experience in agro income estimation)*

Аналіз доцільності застосування досвіду інших країн в Україні

- Вираження доходів від виробництва сільськогосподарських культур як нормативу доходу на 1 га землі
 - **Аргументи «проти»:** введення середнього нормативу для групи господарств не враховує відмінності у врожайності в різних господарствах
 - **Аргументи «за»:** даний метод є найбільш природним методом оцінювання такого роду доходів і використовується більшістю з проаналізованих країн. Застосування середнього нормативу для певної групи господарств (наприклад, для господарств певного регіону чи тих, що розташовані за певній категорії землі) вирішує проблему відсутності обліку господарських операцій індивідуальних господарств.
- Використання для сіножатей і пасовищ нормативів доходу на 1 га (проти нормативу доходу на 1 корову)
 - **Аргументи «проти»:** не враховуються відмінності в чисельності корів, яких випасають на 1 га пасовища
 - **Аргументи «за»:** спрощується методологія, особливо з огляду на те, що сіножаті та пасовища є джерелом кормів не тільки для корів, а й інших свійських тварин. Однак якщо дохід від утримання худоби обчислюється окремо (дохід від використання пасовища включається у собівартість вирощування худоби), необхідність у розрахунку будь-яких нормативів для сіножатей і пасовищ відпадає, – що є нашою пропозицією.
- Врахування при встановленні нормативів доходу від виробництва с/г культур тільки врожайності, цін і собівартості виробництва і неврахування близькості до ринків збуту
 - **Аргументи «проти»:** як впливає з матеріалів, отриманих з Міністерства економіки України, близькість чи віддаленість до ринків збуту бралася до уваги під час встановлення первинних розмірів нормативів в Україні. Ймовірно, саме цим чинником було зумовлено встановлення відмінних нормативів доходу від ведення ОСГ та городництва для міської та сільської місцевості, що є виправданим рішенням в умовах низької мобільності сільського населення і нерозвинутої інфраструктури торгівлі продукцією малих сільськогосподарських виробників.
 - **Аргументи «за»:** спрощується методологія розрахунку нормативів.
- Диференціація нормативів доходу від виробництва с/г продукції за кліматичними зонами
 - **Аргументи «проти»:** надто великий ступінь узагальнення у разі відсутності подальшої диференціації
 - **Аргументи «за»:** зважаючи на кліматичні відмінності, в Україні сформувалися 5 сільськогосподарських (кліматичних) зон¹². Визначення таких зон (з можливим групуванням областей) на основі умов ведення сільського господарства дозволило б спростити порядок оцінювання обсягу виробництва с/г продукції та її собівартості, який

¹² На території України залежно від природних, економічних та історичних умов склалися такі основні зони спеціалізації сільського господарства: Полісся, Лісостеп, Степ, передгірні та гірські райони Українських Карпат і передгірні та гірські райони Криму. Поліська сільськогосподарська зона охоплює Волинську, Рівненську, Житомирську, Київську, Чернігівську та Сумську область. Лісостепова сільськогосподарська зона займає Львівську, Чернівецьку, Івано-Франківську, Тернопільську, Хмельницьку, Вінницьку, Черкаську, Полтавську й Харківську області. Степова сільськогосподарська зона охоплює всі південні області. Передгірні та гірські райони Українських Карпат охоплюють частину Львівської, Івано-Франківської, Чернівецької областей та Закарпатську область. Передгірні та гірські райони Криму займають південну частину півострова. Цит. за Роман Семко. *Рекомендації щодо методології розрахунку нормативної величини доходів, отриманих домогосподарствами в процесі ведення землеробства і відгодівлі тварин.*

з самого початку був прив'язаний до адміністративно-територіального поділу країни (тобто до областей).

- Диференціація нормативів доходів від рослинництва за адміністративно-територіальними одиницями
 - **Аргументи «проти»:** диференціація нормативів за адміністративно-територіальними одиницями може невиправдано ускладнити систему. За умови децентралізації соціальної допомоги і покладання на органи місцевого самоврядування повної відповідальності за її надання, останнім варто радше застосовувати такі інструменти впливу на кількість отримувачів допомоги та розмір виплат, як порогові значення доходів або розміри соціальної допомоги, а не встановлювати власні правила оцінювання доходів від с/г виробництва. В Україні встановлення нормативів на нижчому адміністративному рівні (тобто на рівні районів) ймовірно призведе до ще більшого ускладнення системи.
 - **Аргументи «за»:** за відсутності більш агрегованих даних, наприклад, даних за кліматичними/сільськогосподарськими зонами, нормативи доцільно диференціювати на рівні областей.
- Диференціація нормативів доходів від рослинництва за якістю землі
 - **Аргументи «проти»:** Хоча в Україні існує система класифікації якості земель, доступ до такої інформації для середнього власника землі є дуже слабким. Імовірно, лише після того, як буде створено ринок сільськогосподарських земель, посилиться процес з'ясування якості землі та збільшиться зацікавленість у цьому її власників. Диференціація нормативів за класами землі вимагатиме визначення врожайності та витрат на виробництво основних сільськогосподарських культур для кожного типу землі, принаймні на початку. В наступних періодах земля середньої якості могла б служити за основу, і врожайність та витрати на виробництво культур для інших типів земельних ділянок могли б обчислюватися на основі співвідношення між показниками для землі середньої та вищої/гіршої якості, встановленими на початку.
 - **Аргументи «за»:** така диференціація застосовується в усіх проаналізованих країнах за винятком Казахстану. На нашу думку, вона найбільшою мірою віддзеркалює відмінності у якості земель, що можуть існувати на місцевому рівні.
- Диференціація нормативів доходів від рослинництва за видами культур
 - **Аргументи «проти»:** система розрахунку нормативів для кожної культури за регіонами є складною і витратною. Якщо нормативи диференціювати за якістю землі, тоді встановлення і застосування нормативів для кожної с/г культури, як нам здається, взагалі втратить сенс, оскільки врахування якості землі звузить перелік культур, бо якість землі опосередковано зумовлює, які саме культури можуть на ній вирощуватися.
 - **Аргументи «за»:** У двох країнах (у Казахстані та Молдові) регіональні нормативи встановлюються як середньозважені нормативи для кожної культури; при цьому за вагові коефіцієнти беруться фактичні частки посівних площ під культури в даному регіоні. Застосування такої методики особливо доцільне, якщо структура диференціації нормативів на найнижчому рівні (наприклад за кліматичними зонами чи за областями в межах певної кліматичної зони) істотно різниться за підрегіонами.
- Диференціація нормативів для меліорованих / немеліорованих земель
 - **Аргументи «проти»:** в Україні землі підсобних господарств практично не меліоруються через достатній природний рівень вологості земель. Тому необхідність у такій диференціації відсутня.
 - **Аргументи «за»:** —

- Встановлення різних нормативів для домогосподарств, у складі яких є особи похилого віку та інваліди (для таких домогосподарств нормативи встановлюються на нульовому рівні) та всіх інших домогосподарств
 - **Аргументи «проти»:** встановлення нульових нормативів для домогосподарств, у складі яких є особи похилого віку та інваліди, не враховує те, що інші – працездатні – члени таких домогосподарств можуть працювати на земельних ділянках.
 - **Аргументи «за»:** встановлення нульових нормативів для домогосподарств, у складі яких є особи похилого віку та інваліди (як це робиться в Росії та Україні), враховує надзвичайно низьку спроможність таких домогосподарств виробляти сільськогосподарську продукцію, практичну неможливість продати землю (зважаючи на мораторій на продаж землі с/г призначення) і вкрай обмежену можливість здати її в оренду (зі структурних причин).
- Вираження доходів від тваринництва через нормативи доходу на одну тварину
 - **Аргументи «проти»:** система нормативів ускладнюється
 - **Аргументи «за»:** у Казахстані, Киргизстані і Росії доходи оцінюються на одну тварину. З огляду на те, що господарства населення виробляють 60% загального обсягу продукції тваринництва в Україні, і на тваринництво припадає 40% загального обсягу виробництва с/г продукції у цих господарствах, а також те, що наявність худоби та птиці є нерівномірною у малих господарствах, рекомендується оцінювати дохід від утримання худоби окремо від доходу від рослинництва. І хоча багато домогосподарств в Україні використовують вироблену с/г продукцію для власних цілей або у бартерних операціях, важливо оцінити цей натуральний дохід з точки зору соціальної допомоги, оскільки їжа – головний компонент споживчого кошика бідних людей.
- Вираження доходів від тваринництва через нормативи доходу на один гектар
 - **Аргументи «проти»:** З огляду на те, що продукція тваринництва відіграє важливу роль у доходах господарств населення (господарства населення виробляють 60% загального обсягу продукції тваринництва в Україні, і на тваринництво припадає 40% загального обсягу виробництва продукції у цих господарствах), рекомендується оцінювати дохід від утримання худоби більш ретельно й точно.
 - **Аргументи «за»:** розрахунок нормативів спрощується.
- Диференціація нормативів доходів від утримання худоби за видами тварин
 - **Аргументи «проти»:** система нормативів ускладнюється.
 - **Аргументи «за»:** доходи від утримання однієї тварини істотно різняться за видами тварин. Однак слід взяти до уваги, що наявність худоби, відмінної від ВРХ, корів, свиней та птиці, є дуже низькою в господарствах населення. Тому нормативи слід диференціювати лише за чотирма переліченими видами с/г тварин.
- Географічна диференціація нормативів доходів від утримання худоби за видами тварин
 - **Аргументи «проти»:** система нормативів ускладнюється.
 - **Аргументи «за»:** Регіональні відмінності у цінах на худобу (через обмежену мобільність власників підсобних господарств) і витратах на годування худоби зумовлюють необхідність диференціації нормативів за регіонами. На думку с/г експертів, регіональні відмінності в тваринництві є меншими, ніж у випадку рослинництва, і пов'язані передусім з кліматичними зонами.

- Встановлення нормативів доходів від інших видів господарської діяльності, як-от вирощування квітів на продаж, вирощування на продаж хутряних звірів, бджільництво у Казахстані
 - **Аргументи «проти»:** значимість зазначених видів господарської діяльності в Україні є надзвичайно малою; витрати на розрахунки таких нормативів будуть відносно великими.
 - **Аргументи «за»:** —
- Перевірка місцевими державними адміністраціями інформації, вказаної у заявах на призначення соціальної допомоги
 - **Аргументи «проти»:** покладання операційних витрат на місцеві державні адміністрації
 - **Аргументи «за»:** оскільки існує ризик подання неправдивої інформації заявниками, постає необхідність її перевірки. Частковим розв'язанням проблеми можуть стати вибіркові перевірки справ заявників / одержувачів соціальної допомоги. Також важливим джерелом інформації може стати погосподарський облік худоби та птиці, що здійснюється щорічно сільськими радами.
- Вимога регулярного перегляду нормативів, визначена у законодавстві
 - **Аргументи «проти»:** —
 - **Аргументи «за»:** справедливий перегляд критеріїв права на соціальну допомогу для всіх потенційних одержувачів. Регулярний перегляд нормативів ймовірно призведе до стійкого зростання оцінених доходів і відповідного скорочення чисельності домогосподарств, які мають право на соціальну допомогу, та бюджетних витрат на виплату соціальної допомоги.
- Розрахунок нормативів центральним державним органом статистики, а не групою міністерств (включно з міністерством праці та соціальної політики)
 - **Аргументи «проти»:** вибір органу, відповідального за розрахунок нормативів, залежить від соціальної політики країни. Якщо при визначенні права на соціальну допомогу має враховуватися вартість життя в містах і сільській місцевості (як це описано в пункті "Врахування при встановленні нормативів доходу від виробництва с/г культур тільки врожайності, цін і собівартості виробництва і неврахування близькості до ринків збуту"), роль Мінпраці та інших міністерств посилюється.
 - **Аргументи «за»:** Центральний державний орган статистики займається збиранням і обробкою всіх даних, тому покладання на нього функцій розрахунку нормативів спрощує процес і гарантує належну обробку даних, за умови, що нормативи базуються на врожайності, цінах та собівартості с/г продукції в домогосподарствах (як описано у пункті «Врахування при встановленні нормативів доходу від виробництва с/г культур тільки врожайності, цін і собівартості виробництва і неврахування близькості до ринків збуту»).
- Розрахунок нормативів на основі мінімального споживчого кошику товарів і послуг.

У Польщі багато років тому зацікавлені сторони дійшли згоди щодо порівняння вартості життя в містах і сільській місцевості. Вони погодилися між собою про те, що рівень споживання самотньої особи, яка проживає у великому місті й одержує мінімальну пенсію, є таким само, як і рівень споживання самотньої особи, яка проживає у сільській місцевості і має підсобне господарство на земельній ділянці площею 2 га. Цей висновок віддзеркалює той факт, що витрати на харчування і житло, які в першу чергу враховуються при з'ясуванні права на соціальну допомогу, є значно вищими у містах порівняно з аналогічними витратами у сільській місцевості. Це зумовлено тим, що сільські домогосподарства зазвичай мешкають у власному

житлі і користуються (частково) власною інфраструктурою комунальних послуг, споживають харчові продукти власного виробництва або (у найгіршому для них випадку) продукти, придбані за цінами виробника. Тому порогова величина доходу, що дає право на соціальну допомогу, розрахована на основі вартості мінімального споживчого кошика товарів і послуг для міського населення, еквівалентна (пороговому) доходу фермерів (грошовому та натуральному), який вони одержують від земельної ділянки площею 2 га. Іншими словами, право на соціальну допомогу мають домогосподарства, в яких площа землі на одну особу не перевищує 2 га. Якщо домогосподарство одержує й інші доходи, то обчислюється сума всіх додаткових доходів, і припускається, що кожен гектар землі дає дохід в розмірі половини порогової величини доходу від підсобного господарства (або половини порогової величини доходу для одноосібного міського домогосподарства). Оскільки у містах порогова величина доходу на особу в одноосібному домогосподарстві є вищою, ніж порогова величина доходу на одну особу у більших домогосподарствах, виконуються певні коригування для врахування цієї відмінності при розрахунку порогової величини доходу фермерів¹³.

Дохід від користування 1 га землі, оцінений для цілей допомоги сім'ям з дітьми, що базується на оцінці чистого доходу від ведення сільського господарства, є меншим за доходи, оцінені для цілей соціальної допомоги. Ця відмінність відображає різний характер "соціального втручання" держави у різних ситуаціях. Соціальна допомога є "останнім засобом" державної підтримки, і тому вважається, що громадяни мусять використати свої власні ресурси "до останнього" (при цьому враховується продукція, вироблена для власного споживання і відсутність витрат на житло у тих, хто проживає у власних помешканнях).

- **Аргументи «проти»:** Концепція врахування вищої вартості життя у містах порівняно з вартістю життя у сільській місцевості може не бути сприйнята суспільством, бо може вважатися несправедливою.
- **Аргументи «за»:** Якщо порівнювати тільки бідне населення, то вартість життя у місті для нього є набагато вищою, ніж на селі, зважаючи на більші витрати на їжу та житлово-комунальні послуги.

¹³ На основі даних про одержувачів соціальної допомоги Міністерство праці та соціальної політики Польщі розрахувало, що серед отримувачів соціальної допомоги у сільській місцевості половину складають самотні особи. Виходячи з цього, було розраховано, що середня порогова величина доходу від 2 га має дорівнювати середньому між пороговою величиною доходу на одну особу в одноосібних домогосподарствах та пороговою величиною доходу на особу в кількоосібних домогосподарствах у міській місцевості. В подальшому використовувалися припущення про саме такі співвідношення між різними категоріями одержувачів соціальної допомоги; при цьому самі порогові величини доходів для фермерів лише індексувалися (а не розраховувалися заново). Індексація здійснюється раз на три роки для врахування зростання вартості життя осіб у першому квінтилі.

3. Пропозиції для України

Наша загальна пропозиція полягає у застосуванні добре обґрунтованої, єдиної та відповідної життєвим реаліям методології встановлення нормативів для оцінювання доходів від сільськогосподарської діяльності домогосподарств та єдиних правил перегляду/коригування таких нормативів.

Ми розподілили пропозиції за трьома групами: (1) довгострокові рішення; (2) короткострокові рішення; (3) мінімальні рішення. (1) Довгострокові рішення вимагають доступу до регулярно поновлюваної та всебічної інформації про сільськогосподарську діяльність домогосподарств (доходи та собівартість виробництва). (2) Короткострокові рішення включають тимчасові зміни, які дозволять уніфікувати та узгодити систему, поки сформується необхідна для довгострокових змін база даних. (3) Мінімальні рішення передбачають збереження статус-кво з незначними змінами (поновлення початкових нормативів, уніфікація системи та узгодження її з реаліями). Деталізованим пропозиціям за кожним зі сценаріїв передують загальні пропозиції.

Загальні пропозиції

Докладні пропозиції наведено нижче.

1. Ми пропонуємо обчислювати нормативи доходу від рослинництва тільки як дохід на гектар, а нормативи доходу від утримання худоби – як дохід на одну тварину.
2. У випадку, коли паї здаються в оренду без укладання договору оренди¹⁴, ми вважаємо доцільним розраховувати дохід від володіння паями на основі нормативної грошової оцінки землі як розумним наближенням орендної плати с/г підприємства/фермера (замість встановлення нормативу доходу на 1 га). Пропонуємо також застосовувати цю методологію як єдину по всій Україні. При цьому слід вказати на потребу у системних змінах, які б уможливили вільну торгівлю землею, що дозволило б консолідувати землі і підвищити продуктивність сільськогосподарського виробництва.
3. У разі врахування нашої пропозиції щодо встановлення нормативів доходу від утримання худоби, необхідність в оцінюванні доходів від сіножатей і пасовищ відпадає.
4. Ми пропонуємо диференціювати нормативи доходів від утримання худоби за видами тварин з метою врахування істотних відмінностей у доходах на одну тварину для різних видів тварин. Ми пропонуємо розглянути можливість розробки нормативів лише для найпоширеніших видів с/г тварин, таких як ВРХ, корови, свині та птиця.
5. З огляду на низьку мобільність сільських мешканців і нерозвиненість інфраструктури торгівлі продукцією малих сільськогосподарських виробників, близькість до ринків має і надалі враховуватися як чинник встановлення вищих нормативів доходу від ділянок, що використовуються як для ведення ОСГ та городництва, у містах (на противагу нормативам доходу в сільській місцевості).
6. Ми підтримуємо збереження правила, за якого земельна ділянка розміром до 0,06 га не враховується при оцінці с/г доходу, оскільки вона використовується для будівництва та обслуговування житлових будинків, а тому не може приносити такого доходу. Водночас, зважаючи на неоднорідне трактування законодавства, у деяких регіонах не розраховується дохід від земельних ділянок, наданих під будівництво та обслуговування житлових будинків, хоча їх площа може сягати 0,25 га у сільській місцевості, і отримання доходу з такої ділянки є можливим. Ми пропонуємо, щоб цей мінімальний розмір землі, який не

¹⁴ За даними Держкомзему, 2007 року 63,2% власників паїв уклали договори оренди; решта 36,8% або використовували паї особисто (що, за повідомленням с/г експертів, трапляється рідко), або орендували її без укладення формального договору.

враховується при оцінці доходу, був єдиним в усіх областях України, оскільки немає підстав припускати, що площа під забудову повинна різнитися за регіонами.

7. Ми пропонуємо скасувати обмеження на розмір земельної ділянки (0,6 га), який дає право на отримання допомоги малозабезпеченим сім'ям, з двох причин. По-перше, домогосподарства зазвичай не мають с/г техніки для здійснення повноцінної с/г діяльності. Тому навіть якщо площа землі у власності/володінні таких господарств перевищує 0,6 га, вони не можуть отримати від неї доходу, вищого за той поріг, який дає право на допомогу. По-друге, запропонована методологія розрахунку нормативів передбачає ефективну оцінку доходів від с/г діяльності, тому обмеження на площу землі у розмірі 0,6 га стає непотрібним.
8. Ми пропонуємо надати право заявникові задекларувати, що ніяка с/г активність на землі не проводиться. Як зазначалося вище, багато власників приватизованих ділянок не можуть займатися на них с/г виробництвом з огляду на брак техніки та ресурсів для її оренди. Окрім того, паї здебільшого не виділені в натурі, тому їх власники практично не мають до них доступу. Оцінка доходів від таких земель є необ'єктивною та несправедливою. Однак існування такого варіанта (можливості задекларувати, що с/г діяльність на землі не проводиться) є виправданим доти, доки земля с/г призначення не може продаватися, інакше це дестимулюватиме активність на землі без явних на те причин та стимулюватиме до отримання соціальної допомоги.
9. Ми пропонуємо застосувати передовий досвід деяких країн СНД і покласти на місцеві органи влади (обов'язкову чи вибірковою) перевірку інформації, повідомленої у заявах на призначення соціальної допомоги, включаючи інформацію про непроведення ніякої діяльності на земельних ділянках.
10. Механізм індексації нормативів на індекс споживчих цін (ІСЦ) (регіональний ІСЦ, якщо можливо і виправдано) повинен бути визначений у законодавстві.
11. Варто проаналізувати доцільність застосування в Україні польської концепції оцінювання доходів від підсобного домогосподарства на основі вартості споживчого кошику товарів і послуг для потреб призначення соціальної допомоги.

(1) Довгострокові рішення

На додачу до загальних пропозицій, ми пропонуємо такі довгострокові рішення:

12. Ми пропонуємо здійснювати диференціацію доходів домогосподарств від рослинництва за кліматичними зонами України та класами якості землі. На думку експертів, таке правило диференціації нормативів найкраще враховуватиме природні умови для здійснення с/г діяльності.
13. Оцінка доходу повинна базуватися, серед іншого, на врожайності різних культур. Ми пропонуємо використовувати середню за останні три роки врожайність, щоб уникнути щорічних флуктуацій, пов'язаних з погодними циклами.
14. Ми пропонуємо диференціювати нормативи доходів від виробництва с/г продукції не за с/г культурами, а за якістю землі. Оскільки якість землі звужує перелік культур, які можуть на цій землі вирощуватися, вона опосередковано впливає на види рослинницької продукції, що можуть бути вироблені. При цьому частки посівів різних культур у загальній посівній площі у підрегіоні служитимуть як вагові коефіцієнти для визначення середньозваженого чистого доходу від рослинництва.
15. Нормативи доходу від тваринництва ми пропонуємо диференціювати тільки за кліматичними зонами, оскільки можливість випасання – головний чинник, що зумовлює відмінності в продуктивності тварин. Окрім того, як стверджують с/г експерти, відмінності в цінах на худобу та вхідні ресурси коливаються в межах 10-15% між регіонами.

16. Ми б також пропонували враховувати фактор близькості до ринків і збільшувати нормативи для міських місцевостей і сіл, віддалених від найближчих міст не більше, ніж на 10 км.

Довгострокові рішення передбачають, що нормативи базуватимуться на всебічних даних про діяльність домогосподарств, що міститимуть інформацію про доходи домогосподарств від рослинництва та тваринництва, а також про витрати на виробництво кожного виду продукції, репрезентативні для кліматичних зон та класів якості земель. Держкомстат здійснює репрезентативні опитування домогосподарств у сільській місцевості, що охоплюють близько 29 тисяч респондентів. Під час щорічного опитування збирається загальна інформація про домогосподарство, інформація про наявність землі, структуру її використання та посівні площі під різними культурами, наявність худоби та птиці, господарських структур та техніки. Під час щомісячного опитування збирається інформація про врожайність та площу збору с/г культур, зміни в чисельності худоби та птиці, витрати кормів, вироблену продукцію тваринництва, продаж продукції власного виробництва (вартість, кількість). Інформація про доходи домогосподарств, які займаються сільськогосподарською діяльністю, та інформація про вартість виробництва у таких домогосподарствах, що збирається за допомогою місячних опитувань, є лише частковою та не дає можливості робити оцінки доходів та витрат на виробництво у таких домогосподарствах.

17. Ми пропонуємо проводити опитування, яке буде репрезентативним для кожної з кліматичних зон та кожного класу якості землі. Ми пропонуємо поширити це опитування також на домогосподарства у міській місцевості.

Ми пропонуємо доповнити опитувальник питаннями щодо:

елементів доходу:

- використання виробленої с/г продукції для власного споживання (натуральний дохід);

елементів витрат:

- закупівлі вхідних ресурсів для виробництва різних видів с/г продукції;
- використання с/г продукції власного виробництва як вхідних ресурсів для виробництва інших видів с/г продукції;

Також вважаємо за доцільне поліпшити розрахунок статистичних ваг для проведення цього опитування.

Ми б хотіли привернути увагу Міністерства праці та соціальної політики, Міністерства аграрної політики та Державного комітету статистики до обстеження фермерських господарств, проведення якого нещодавно почалося в усіх країнах – членах Європейського Союзу. Мережа обліку фермерських господарств (FADN) – це європейська система збирання даних (бухгалтерського) обліку даних представницької вибірки фермерських господарств. Зібрані дані дозволяють обчислювати стандартний валовий прибуток, що визначається як різниця між середньою вартістю виробленої за три роки продукції і середнім за три роки розміром прямих витрат (для виробництва, що здійснюється у середніх для даного регіону умовах ведення сільського господарства) для кожного обстеженого фермерського господарства. Показники стандартного валового прибутку розраховуються для кількох регіонів (у Польщі – для чотирьох) для різних видів продукції землеробства (у Польщі – для 32, у злотих/га). Показники стандартного валового прибутку розраховуються також і для різних видів продукції тваринництва (у Польщі – для 23, зазвичай, у злотих на тварину або у злотих на вулик) для кожного регіону. Дохід фермерського господарства у даному регіоні оцінюється на основі показника стандартного валового прибутку з урахуванням площі земельної ділянки, на якій вирощується кожна культура, або на якій утримуються тварини кожного виду. Перевага застосування стандартного валового прибутку (на відміну від застосування нормативів, розрахованих на основі макроданих) полягає у тому, що при цьому враховується фактична (мікро) ситуація в обстежених фермерських господарствах. Використання стандартного

валового прибутку поки що не набуло широкого розповсюдження у Польщі, і для цілей надання допомоги сім'ям з дітьми доходи фермерських господарств оцінюються на основі макроданих (наприклад, середнього чистого доходу на 1 га).

18. Після того, як умова наявності всебічної бази даних про доходи та витрати домогосподарств буде виконана, ми пропонуємо використовувати її під час розрахунку нормативів доходу (методологія розрахунку описана у документі, підготовленому Романом Семко «*Пропозиції щодо методології розрахунку нормативної величини доходів, отриманих домогосподарствами в процесі ведення землеробства і відгодівлі тварин*»).
19. Ми пропонуємо посилити процес визначення якості землі. Це може бути необхідним не лише для цілей диференціації нормативів, а також для створення підґрунтя для купівлі-продажу землі.

(2) Короткострокові рішення

Застарілість нормативів доходу, які використовуються зараз, та неузгодженість всієї системи оцінки с/г доходу домогосподарств зумовлюють необхідність здійснення швидких кроків у напрямку впорядкування системи та збільшення її відповідності реаліям.

Перш ніж буде сформована всебічна база даних про доходи та виробничі витрати домогосподарств, а інформація про класи землі стане легкодоступною та відомою землевласникам, ми пропонуємо покладатися на наявні джерела даних та встановлювати наближені нормативи (найкращим з можливих способів).

Перший підхід передбачав використання доходів та витрат с/г підприємств (описаний Романом Семко у частині *Метод 1* у «Пропозиціях щодо методології розрахунку нормативної величини доходів, отриманих домогосподарствами в процесі ведення землеробства і відгодівлі тварин»). Отримані результати виявилися неузгодженими з реаліями функціонування домогосподарств. У другому підході ми використали доходи та витрати на провадження с/г діяльності у домогосподарствах, що мають земельні ділянки, на основі величин з ОУЖД (детальна методологія описана Романом Семко у частині *Метод 2* у «Пропозиціях щодо методології розрахунку нормативної величини доходів, отриманих домогосподарствами в процесі ведення землеробства і відгодівлі тварин»). У своїх короткострокових рішеннях ми пропонуємо використання таких правил встановлення нормативів (на додачу до загальних пропозицій).

20. Перш ніж буде сформована всебічна база даних про с/г доходи та виробничі витрати домогосподарств, ми пропонуємо використовувати базу даних ОУЖД, оскільки вона, імовірно, відображає умови, в яких оперують домогосподарства, набагато краще, аніж дані щодо с/г підприємств. Ще однією альтернативою, не опрацьованою в рамках цього проекту, може бути використання даних про доходи/витрати малих с/г підприємств.
21. Ми пропонуємо диференціювати нормативи і для рослинництва, і для тваринництва за областями, оскільки це єдиний фактор, за яким можна здійснювати регіональну диференціацію на основі ОУЖД.
22. Доступ до ринків повинен бути врахований шляхом встановлення різних нормативів для міської та сільської місцевості.

(3) Мінімальні рішення

Аналіз поточної системи оцінки с/г доходу в Україні показав, що вона є неузгодженою та застарілою. Тому мінімальна реформа має полягати в уніфікації системи, забезпеченні максимально справедливого доступу до соціальної допомоги та врахуванні частих ситуацій, коли використання землі неможливе, зокрема у випадку паїв. Ми пропонуємо такий перелік мінімальних корекцій системи:

23. Запровадження індексації нормативів, розроблених 1998 року, на кумулятивний індекс інфляції (ІСЦ) для певної області з часу останньої індексації між 2000 та 2008 роками; також слід розробити механізм регулярної індексації нормативів;
24. Скасування обмеження на розмір земельної ділянки (0,6 га), який дає право на отримання допомоги малозабезпеченим сім'ям;
25. Зважаючи на те, що у деяких регіонах площа земельної ділянки, яка не враховується при розрахунку доходу від землі, перевищує 0,06 га (і може сягати 0,25 га), ми пропонуємо уніфікувати цей розмір для всіх областей на рівні 0,06 га шляхом надання додаткових роз'яснень управлінням праці та соціального захисту щодо застосування цього критерію.

Цитовані документи, підготовлені в рамках проекту:

- 1) Дмитро Боярчук. Міжнародний досвід оцінки сільськогосподарського доходу.
(*International experience in agro-income estimation*)
- 2) Людмила Котусенко. Як в Україні оцінюються доходи від землі (*How income from land is calculated in Ukraine*)
- 3) Роман Семко. *Пропозиції щодо методології розрахунку нормативної величини доходів, отриманих домогосподарствами в процесі ведення землеробства і відгодівлі тварин.*

Додаток

**Таблиця 1. Вартість сільськогосподарської продукції, виробленої 2008 року
(в цінах 2005 року)**

	Загалом по Україні		Підприємства, включаючи фермерські господарства		Господарства населення		Частка господарств населення у сумарному обсязі, %
	млн. грн.	Структура, %	млн. грн.	Структура, %	млн. грн.	Структура, %	
Сільськогосподарська продукція загалом	103977,9	100,0	47865,4	100,0	56112,5	100,0	54,0
Рослинництво	64899,1	62,4	32136,1	67,1	32763,0	58,4	50,5
Зернові культури	22397,0	21,5	17546,4	36,7	4850,6	8,6	21,7
Технічні культури	12226,1	11,8	10718,6	22,4	1507,5	2,7	12,3
Картопля, овочі, баштанні культури	23808,5	22,9	1941,1	4,1	21867,4	39,0	91,8
Фрукти, ягоди та виноград	3753,5	3,6	881,9	1,8	2871,6	5,1	76,5
Кормові культури	1988,3	1,9	616,2	1,3	1372,1	2,4	69,0
Інші культури	725,7	0,7	431,9	0,8	293,8	0,6	40,5
Тваринництво	39078,8	37,6	15729,3	32,9	23349,5	41,6	59,7
М'ясо	20459,8	19,7	10683,0	22,3	9776,8	17,4	47,8
Молоко	12470,0	12,0	2179,9	4,6	10290,1	18,4	82,5
Яйця	4565,7	4,4	2585,8	5,4	1979,9	3,5	43,4
Вовна	17,1	0,0	4,0	0,0	13,1	0,0	76,6
Інше	1566,2	1,5	276,6	0,6	1289,6	2,3	82,3

Джерело: Держкомстат. Цит. за: Людмила Котусенко. Як в Україні оцінюються доходи від землі

Таблиця 2. поголів'я худоби та птиці, тис. голів (станом на 1 січня 2009 року)

	Загалом по Україні	Господарства населення	Частка господарств населення у загальній кількості, %
ВРХ, включаючи:	5 079,0	3 358,9	66,1
Корови	2 856,3	2 232,0	78,1
Бики	2 222,7	1 126,9	50,7
Свині	6 526,0	3 795,1	58,2
Вівці та кози, включаючи:	1 726,9	1 426,8	82,6
Вівці	1 095,7	797,6	72,8
Птиця	177 555,9	89 582,2	50,5

Джерело: Держкомстат. Цит. за: Людмила Котусенко. *Як в Україні оцінюються доходи від землі*

Таблиця 3. Розподіл сільських домогосподарств за чисельністю в них основних видів худоби 2008 року

	ВРХ	У т.ч. корови	Свині
Домогосподарства, які не утримують худобу відповідного виду	63,6	65,2	69,7
Домогосподарства, які утримують:			
1 голову	18,8	26,7	14,4
2 голови	12,1	6,5	11,7
3 голови	2,9	1,1	2,1
4 голови і більше	2,6	0,5	2,1

Джерело: Держкомстат. Цит. за: Людмила Котусенко. *Як в Україні оцінюються доходи від землі*

Таблиця 4. Утримання худоби та птиці в сільських домогосподарствах 2008 року

	Усі домогосподарства	У т.ч. домогосподарства з площею землі		
		0,5 га і менше	0,51–1,00 га	1,01 га і більше
Наявність худоби в розрахунку на 10 домогосподарств, голів:				
великої рогатої худоби	6,4	3,3	7,2	12,8
корів	4,5	2,4	5,2	8,7
свиней	5,7	2,9	6,7	10,9
Наявність птиці в розрахунку на 1 домогосподарство, голів	12,7	9,3	14,4	18,3

Джерело: Держкомстат. Цит. за: Людмила Котусенко. *Як в Україні оцінюються доходи від землі*

Таблиця 5. Розподіл сільських домогосподарств за площею землі, %, 2008

Розподіл за:	Площа землі, га							
	≤ 0,50	≤ 0,25	0,26 – 0,50	0,51 – 1,00	≥1,01	1,01 – 5,00	5,01 – 10,00	≥10,01
Кількістю домогосподарств	50,2	23,4	26,8	28,5	21,3	17,9	2,1	1,3
Площею землі, що використовується	12,1	3,3	8,8	17,3	70,6	30	12,4	28,2

Джерело: Держкомстат. Цит. за: Людмила Котусенко. *Як в Україні оцінюються доходи від землі*

Таблиця 6. Нормативи доходу від землі станом на 1999 рік

	ОСГ та городництво, щомісячно		Сінокоси*, щомісячно, у стійловий період	Пасовища*, щомісячно, в період випасання
	Сільська місцевість	Міська місцевість		
АР Крим	0,48	0,91	0,61	0,34
Вінницька	0,28	0,48	1,05	0,53
Волинська	0,18	0,29	1,07	0,77
Дніпропетровська	0,31	0,58	1,33	1,07
Донецька	0,29	0,52	1,21	0,77
Житомирська	0,22	0,37	1,39	0,86
Закарпатська	0,30	0,50	3,16	1,99
Запорізька	0,21	0,40	1,26	0,67
Івано-Франківська	0,17	0,28	1,34	0,9
Київська	0,35	0,71	3,12	1,34
Кіровоградська	0,19	0,32	1,35	0,79
Луганська	0,19	0,36	1,05	0,47
Львівська	0,20	0,37	1,46	1,69
Миколаївська	0,26	0,43	1,34	1,14
Одеська	0,19	0,36	0,74	0,41
Полтавська	0,20	0,33	1,35	0,56
Рівненська	0,17	0,28	1,21	0,56
Сумська	0,19	0,32	1,42	0,56
Тернопільська	0,16	0,26	1,78	0,71
Харківська	0,23	0,42	1,16	0,54
Херсонська	0,18	0,31	0,45	0,3
Хмельницька	0,18	0,30	1,26	0,64
Черкаська	0,27	0,44	1,71	0,32
Чернівецька	0,21	0,35	1,22	0,49
Чернігівська	0,23	0,39	1,25	0,22
м. Київ	—	0,71	—	—
м. Севастополь	—	0,91	—	—

Примітки: * У випадку земель для сінокосіння та випасання худоби, нормативи доходу розраховано для ціни молока на рівні 0,3 грн./кг.

Джерело: Держкомстат. Цит. за: Людмила Котусенко. *Як в Україні оцінюються доходи від землі*