

С. П. Леонтович,  
аспірант, Національний науковий центр  
"Інститут аграрної економіки" УААН

## НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ АГРАРНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

*У статті охарактеризовано сучасний стан розвитку бюджетної фінансової підтримки аграрного сектора. Окреслено проблеми реалізації державних програм фінансування розвитку аграрного сектору економіки. Надано пропозиції щодо вирішення проблем оптимізації та ефективного використання бюджетних коштів у даній сфері.*

*Ключові слова: аграрний сектор, бюджетне фінансове забезпечення державні програми, контроль за використанням бюджетних коштів.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Аграрний сектор економіки України протягом останніх п'яти років виробляє близько 60 % фонду споживання українського населення та займає друге місце у структурі експорту. Крім того, аграрний сектор є одним із бюджетоформуючих секторів національної економіки, частка якого у зведеному бюджеті України за останні роки становить 9—10 %.

У 2008 році у сільському господарстві отримано найбільший за всю історію України урожай зернових. Проте збільшення обсягів виробництва продукції сільського господарства і харчової промисловості не покращило фінансові результати діяльності галузі та не привело до сталого і динамічного розвитку аграрного сектора.

Фінансова підтримка з держбюджету сільськогосподарських товаровиробників за останні п'ять років зросла більш як у чотири рази та досягла 6,9 млрд грн. у 2008 році, про-

те аграрний сектор економіки працює на межі збитковості. Все це не забезпечує розширеного відтворення виробництва та оновлення основних засобів.

Проблеми забезпечення життєстійкості сільськогосподарських товаровиробників та створення соціального захисту населення, що проживає в сільській місцевості, на рівні, визначеному чинним законодавством, залишаються невирішеними. Найгострішими проблеми на селі є занепад соціальної інфраструктури, відсутність мотивації до праці, безробіття, бідність, трудова міграція та, як наслідок — обезлюднення сільської місцевості. Проте, соціальні програми, спрямовані на розвиток сільських територій, практично вилучені з видатків державного бюджету, що призводить до подальшого занепаду соціальної та виробничої інфраструктур сільської місцевості, поглиблення негативних демографічних тенденцій на селі [10]. Вирішення цих проблем потребує

подальшого розвитку державної фінансової підтримки аграрного сектора економіки.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання державного фінансування аграрного сектора всебічно висвітлені в працях відомих вчених-аграрників та економістів: М. Дем'яненка, М. Латиніна, І. Лукінова, П. Саблука, О. Шпичака, О. Могильного, Т. Осташко, Б. Пасхавера, Б. Супіханова, Т. Єфіменко, І. Ямпольської, Ф. Ярошенка. Вивчення результатів останніх наукових досліджень свідчать, що сучасна практика бюджетної фінансової підтримки аграрного сектора є недосконалою, неефективною і недостатньою за обсягами. Проте пріоритети бюджетного фінансування та регулювання аграрного сектора потребують трансформації відповідно вимог СОТ та у напрямі створення ефективних ринкових структур, у тому числі за рахунок створення дієвої системи контролю за використанням бюджетних коштів.

Метою дослідження є удосконалення концептуальних засад розвитку бюджетного фінансування аграрного сектора як основи здійснення ефективної системної державної політики.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Бюджетна підтримка на цей період регулюється Державною цільовою програмою розвитку українського села на період до 2015 р. та Угодою про сільське господарство, укладеною під час Уругвайського раунду переговорів ГАТТ/СОТ. Основні напрями удосконалення державної підтримки, що визначені Державною цільовою програмою, передбачають обґрунтування критеріїв розподілу бюджетних коштів; забезпечення рівного доступу сільськогосподарських товаровиробників до бюджетної підтримки та ефективного використання цих коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу, пріоритетності фінансування наукових розробок, підготовки кадрів, розвитку консультанта, соціальної сфери села й сільських територій, системи контролю якості та стандартизації продуктів харчування; проведення моніторингу бюджетних програм і скасування неефективних.

Угодою визначено зобов'язання щодо узгодження граничного рівня сукупного виміру підтримки сільського господарства відносно програм "жовтої скриньки"; надання непродуктової підтримки в межах рівня "de minimis"; надання продуктової підтримки в межах рівня "de minimis"; необмежене використання заходів "зеленої скриньки", які в ос-

новному реалізуються через урядові програми бюджетної підтримки, результатом яких не може бути надання цінової підтримки виробникам, що впливає на виробництво і реалізацію сільськогосподарської продукції [3].

На даний час бюджетна підтримка аграрного сектора здійснюється за двома напрямками: у формі застосування механізму дії ринкових важелів (регулювання цін, надання субсидій та дотацій, а також пільгове оподаткування) та як цільове фінансування бюджетних програм. Міністерство агропромислової політики України кожного року розглядає та затверджує в середньому 16 програм фінансової державної підтримки аграрного сектора за близько тридцятьма напрямками. Отримувачами бюджетних коштів за даними програмами є сільськогосподарські підприємства, науково-дослідні установи та інші суб'єкти господарської діяльності у сфері аграрного сектора, що при практичній реалізації фінансової підтримки ускладнює здійснення ефективного контролю за законністю використання державних бюджетних коштів.

Державна підтримка аграрного сектору реалізується за державними цільовими програмами: дотації на виробництво продукції тваринництва; селекція в рослинництві; селекція в тваринництві; часткова компенсація вартості сільськогосподарської техніки; компенсація за посіяні озими; здешевлення кредитів; інші. Однак зазначені державні програми підтримки сільськогосподарських товаровиробників, реалізовані у відповідних постановках кабінету Міністрів України, мають певні недоліки, що призводять до зниження результативності їх дії.

На основі Звітів про результати аналізу ефективності використання коштів Державного бюджету України, виділений на державну підтримку аграрного сектора, Колегія Рахункової палати за результатами останніх років робить висновки про відсутність цілеспрямованої і системної державної політики, яка забезпечила б гарантування продовольчої безпеки країни та перетворення аграрного сектора на конкурентоспроможний на внутрішньому і зовнішньому ринках сектор економіки держави.

Темпи зростання державної підтримки останніми роками вражають. У 1999 р. вона складала 273 млн грн., у 2003-му — 2,0 млрд грн., у 2006-му — 5,0 млрд грн., у 2007 р. до 7,0 млрд грн. [9]. Проте щорічне збільшення обсягів державної підтримки ще не

Таблиця 1. Структура видатків Державного бюджету України за напрямками фінансування в 2008 році, тис грн. \*

| Напрямок фінансування                                                                  | Частка в загальних видатках |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| Підтримка сільськогосподарських товаровиробників                                       | 38,4%                       |
| Освіта, наука, перекваліфікація, наукові розробки                                      | 18,7%                       |
| Компенсація Пенсійному фонду втрач по сплаті збору на обов'язкове пенсійне страхування | 10,6%                       |
| Розвиток соціальної сфери                                                              | 9,6%                        |
| Якість і безпечність сільськогосподарської і харчової продукції                        | 8,9%                        |
| Державне управління                                                                    | 7,3%                        |
| Інше                                                                                   | 3,4%                        |
| Селекція                                                                               | 2,1%                        |
| Програми поставки техніки та обладнання                                                | 1,0%                        |
| Всього                                                                                 |                             |

\* Розраховано за даними Закону України "Про Державний бюджет України на 2008 рік" та "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України".

досягло того мінімального рівня, який необхідний для здійснення розвитку цієї галузі.

Прийняття державного бюджету на 2008 рік у цілому вважається фінансово успішним для агропромислового комплексу України. В першу чергу, це стосується обсягів фінансування видатків Міністерства аграрної політики України, що зросли на 30% у порівнянні із 2007 роком. Бюджетне фінансування видатків Міністерства аграрної політики з 2005 по 2008 р., зросло більш ніж вдвічі. І хоча бюджетну підтримку і зараз важко назвати основним чинником, що зумовлює конкурентоспроможність українських агропідприємств, її вага поступово зростає.

Такі тенденції висувають додат-

кові вимоги до якості програм бюджетного фінансування. Адаже у випадку, коли вони допускать сум'єктивний розподіл коштів, державна підтримка надаватиме необгрунтовані переваги одним сільгоспвиробникам перед іншими.

Аналіз структури видатків Міністерства аграрної політики, передбачених Державним бюджетом на 2008 р., показує, що майже 40% бюджетного фінансування, або більше 4,2 млрд грн., припадає на програми підтримки сільськогосподарських виробників, що сконцентровані переважно на двох основних напрямках — це бюджетна тваринницька дотація та фінансова підтримка виробництва продукції рослинництва шляхом дотування на гектар посівів, а також здешевлення короткостро-

Таблиця 2. Зміна обсягів окремих статей бюджетного фінансування аграрного сектору за 2007–2008 роки, млн грн.\*

| Найменування видатків за програмною класифікацією                                                                                                                                                             | 2007 р. | 2008 р.  | 2008 р в % до |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|----------|---------------|
| Міністерство аграрної політики                                                                                                                                                                                | 8466,78 | 11016,68 | 130,12        |
| Наукові розробки у сфері стандартизації та сертифікації сільськогосподарської продукції                                                                                                                       | 8,71    | 40,45    | 464,36        |
| Докорінне поліпшення земель підприємств агропромислового комплексу                                                                                                                                            | 0,00    | 100,00   |               |
| Агрохімічна паспортизація земель сільськогосподарського призначення                                                                                                                                           | 5,00    | 7,90     | 158,00        |
| Бюджетна тваринницька дотація, включаючи бджолину сім'ю, ідентифікація і реєстрація сільськогосподарських тварин та фінансова підтримка виробництва продукції рослинництва шляхом дотування на гектар посівів | 2332,51 | 2721,77  | 116,69        |
| Фінансова підтримка фермерських господарств                                                                                                                                                                   | 38,00   | 60,00    | 157,89        |
| Здійснення фінансової підтримки підприємств агропромислового комплексу через механізм здешевлення короткострокових та довгострокових кредитів                                                                 | 667,00  | 1000,00  | 149,93        |
| Реформування та розвиток комунального господарства у сільській місцевості                                                                                                                                     | 20,00   | 40,90    | 204,50        |
| Часткова компенсація вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва                                                                                                                 | 131,81  | 100,00   | 75,87         |
| Компенсація Пенсійному фонду втрач від застосування платниками фіксованого сільськогосподарського податку спеціальної ставки по сплаті збору на обов'язкове пенсійне страхування                              | 1381,13 | 1167,13  | 84,51         |
| Здешевлення вартості страхових премій (внесків) фактично сплачених суб'єктами аграрного ринку                                                                                                                 | 50,00   | 200,00   | 400,00        |
| Забезпечення житлом працівників освіти, культури, охорони здоров'я та інших працівників бюджетної сфери, які постійно проживають і працюють в селі та уклали трудові контракти на 20 років                    | 0,00    | 1000,00  |               |
| Державний департамент ветеринарної медицини                                                                                                                                                                   | 507,96  | 906,79   | 178,52        |
| Державний департамент рибного господарства                                                                                                                                                                    | 148,67  | 209,89   | 141,18        |

\* Розраховано за даними Законів України "Про Державний бюджет України на 2007 та 2008 рік".

кових та довгострокових кредитів (табл. 1).

За даними розподілу видатків за основними статтями фінансування Міністерства аграрної політики, їх обсяги змінювалися наступним чином (табл. 2).

З 11,2 млрд грн. державної фінансової підтримки розвитку АПК у 2008 р. найбільшу частину вагу у видатках загального фонду державного бюджету становить дотація виробництва продукції рослинництва та тваринництва, яка коливалась у 2007—2008 р. від 40 до 60 % загальної суми підтримки. Зокрема, державна підтримка виробництва продукції тваринництва в 2007 р. складала 1,4 млрд грн., у 2008 р. — 1,9 млрд грн. Це становить, відповідно, 62 % та 68 % загальної суми видатків за даною бюджетною програмою. Однак значні обсяги видатків на підтримку виробництва продукції тваринництва суттєво не впливають на ефективність вирощування великої рогатої худоби та свиней, поголів'я яких, навпаки, зменшилось як на підприємствах, так і у сільських домогосподарствах.

Водночас статистичні дані про виробництво основних сільськогосподарських культур у 2008 р. свідчать, що валовий збір зернових та зернобобових культур у цьому році в порівнянні з попереднім роком зріс майже на 82 %. При цьому рівень державної підтримки виробництва продукції рослинництва у порівнянні з 2007 р., практично не змінився.

Недоступність одержання бюджетних коштів для значної частини дрібних сільськогосподарських підприємств, фермерських господарств та селянських домогосподарств стала "хронічною хворобою". Зазначеною фінансовою допомогою в 2007 р. було охоплено лише 4,6 %, а у 2008 р. — 5 % від загальної кількості фермерських господарств.

В особистих селянських господарствах (яких налічується близько 5 млн) виробляється понад 70 % продукції тваринництва. При цьому з Державного бюджету на тваринництво дотація за реалізацію на забій та переробку кондиційної худоби особистим селянським господарствам спрямовано лише 45 % від загального обсягу такої державної підтримки. Це свідчить про недоступність одержання бюджетних коштів для значної частини сільськогосподарських товаровиробників та порушення принципу справедливості при їх розподілі. Як наслідок, бюджетні кошти використовуються з низькою віддачею та неадекватними кінцевими результатами діяльності сільськогосподарських підприємств [9].

Деякі важливі бюджетних

програм взагалі відмінено: докорінне поліпшення земель підприємств АПК; фінансова підтримка агропромислових підприємств, що знаходяться в особливо складних кліматичних умовах; часткова компенсація вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва; здешевлення вартості страхових премій (внесків) фактично сплачених суб'єктами аграрного ринку; оздоровлення та відпочинок дітей працівників АПК.

Пряма підтримка сільгоспвиробників (дотації на гектар, голову та кілограм реалізованої худоби та птиці) зросла в порівнянні із 2007 р. відносно помірно — на 17%, що можна пояснити досить великою підтримкою через пільгові режими оподаткування. В рамках здійснення заasad здешевлення короткострокових та довгострокових кредитів потрібно вдосконалити механізми розподілу коштів за цією програмою, оскільки критерії конкурсного відбору підприємств, що отримують компенсацію, чітко не виписані і затверджуються конкурсними комісіями лише після надходження інформації про надходження коштів. У даному випадку слід розробити об'єктивні критерії, наприклад "прив'язати" можливі обсяги фінансування за даною програмою до обсягів реалізації продукції тваринництва і рослинництва сільгосппідприємствами або обсягів закупівлі такої продукції переробними підприємствами таким чином, щоб забезпечити рівномірний розподіл. І лише якщо заявки на отримання бюджетного фінансування будуть надходити в менших обсягах, ніж передбачені суми фінансування — погоджувати компенсацію процентних ставок понад встановлені нормативи [4].

Другим за значенням напрямом фінансування є освіта та наука. Належне фінансування освітян і науковців, безумовно, є вкрай важливим в сучасних умовах, коли перспективу отримують галузі підприємства, що впроваджують найсучасніші аграрні технології. Однак і тут існують певні застереження, пов'язані із тим, що більшість випускників аграрних вузів навіть не збираються працювати в АПК, тим більше в сільській місцевості, а рівень знань більшості випускників, як мінімум, потребує додаткового стажування та підвищення кваліфікації. Очевидно, що для раціонального використання коштів, що виділяються, необхідне системне вдосконалення роботи. Коментуючи інші напрями фінансування, можна виділити зменшення видатків на компенсацію Пенсійному фонду втрат по сплаті збору на обов'язкове пенсійне страхування (в даному випадку збільшаться витрати сільгоспідприємств на со-

ціальні відрахування), а також зростання частки соціального фінансування в бюджетних видатках, яка в попередні роки була досить низькою. Суттєва увага приділятимуться якості й безпечності сільгосппродукції, зокрема зростуть видатки на розробки у сфері стандартизації.

Нині вважається, що бюджетне фінансування сільського господарства здійснюється саме за програмно-цільовим методом. Але це не відповідає дійсності, оскільки низка заходів, фінансованих із бюджету (які й повинні фінансуватися таким чином), не відповідає вимогам (статусу) цільових програм. Це ускладнює управління бюджетним фінансуванням, оскільки штучно збільшується кількість таких програм, що послаблює обґрунтованість їхньої доцільності та ускладнює подальший контроль виконання. До того ж нові розрахунки показують, що обсяги державної підтримки, які обмежуються правилами СОТ ("жовта скринька"), можуть становити не більше 609 млн дол. США. Тому перед Україною стоїть дуже відповідальне завдання щодо формування бюджетних програм підтримки аграрного сектора, які належать до так званої "зеленої скриньки", обсяги якої не обмежуються правилами СОТ [7].

Крім того, на думку М. Дем'яненко, для ефективнішого використання бюджетних коштів за цільовими програмами підтримку слід здійснювати комплексно, що передбачає бюджетне фінансування в межах кількох взаємозумовлених програм одночасно, оскільки відсутність фінансування або недофінансування однієї з програм може призвести до розриву всього технічного ланцюга і спричинити невиконання всієї програми [2].

На думку провідних науковців, найбільш дієвими заходами удосконалення бюджетного фінансування забезпечення аграрного сектора, проведення ефективного аналізу та контролю за виконанням державних цільових програм є забезпечення обов'язкового визначення кількісних показників результативності за роками реалізації та здійснення їхнього оперативного моніторингу, створення системи інформаційного забезпечення виконання державних цільових програм, кожна бюджетну програму необхідно доповнити переліком тих державних цільових програм, заходи яких фінансуються через цю програму, забезпечивши тим самим взаємозв'язок між ними з метою спрощення контролю за ходом виконання державних цільових програм з боку Мінфіну та Держназначейства України. Також потребує удосконалення механізм узгодження державних цільових програм із се-

редньостроковим бюджетним плануванням і можливостями їх фінансування протягом усього терміну реалізації.

Потрібно також врахувати, що результатом реалізації бюджетної програми може бути не тільки економічний, а й соціальний ефект. З метою вдосконалення системи бюджетної підтримки АПК і підвищення ефективності бюджетних програм необхідно застосовувати такі критерії, як економічний або соціальний ефект, прозорість та об'єктивний підхід до розподілу коштів, доступність та зручність одержання для сільськогосподарських товаровиробників [1].

Для поліпшення ситуації з використанням бюджетних коштів необхідно здійснити перегрупування об'єктів бюджетного фінансування. Виходячи зі значення об'єктів фінансування й економічного змісту, об'єкти бюджетного фінансування доцільно класифікувати на такі групи: державні програми, цільові програми, спеціальні постійні та разові заходи і заходи [7]. Державні програми, як правило, повинні мати комплексний характер, цільові програми — конкретніший (локальний) характер, бюджетне фінансування спеціальних постійних заходів повинно здійснюватися на нормативній основі; разових заходів — у разі їхньої виникнення й наявності належного обґрунтування.

Концептуальними засадами розробки і фінансового забезпечення бюджетних програм в аграрному секторі мають стати: вибір головних напрямів і пріоритетів, прийняття і розробка науково обґрунтованих і збалансованих програм; цілеспрямованість, адресність, зумовленість і обов'язкова гарантованість у фінансуванні програм; концентрація ресурсів на стратегічних напрямках для прийняття програми; комплексний підхід із виділенням ресурсів у технологічно відповідному періоді та визначених обсягах для реалізації показників програми; системність механізмів державного фінансового регулювання; компенсаційно-дольовий принцип щодо відшкодування підприємствам вит-

рат у разі цінового диспаритету, у відшкодуванні виробникам частини вартості елітного або вищих репродукцій насінневого матеріалу на умовах, передбачених програмами і відповідними механізмами; рівноправний доступ сільськогосподарських виробників усіх форм власності, залучених до виконання програми, до фінансових, кредитних, матеріально-технічних та інших ресурсів [2; 6].

Прийняття цільових програм має здійснюватися на основі оцінки альтернативних варіантів вирішення проблеми з урахуванням економічних, соціальних і екологічних умов. Кінцевою метою бюджетної підтримки має стати найбільш повне продовольче забезпечення всіх верств населення, вихід вітчизняної продовольчої продукції на світові ринки.

## ВИСНОВКИ

Сучасна бюджетна фінансова підтримка аграрного сектора характеризується наявністю низки проблем, що стосуються, зокрема, непрозорості механізмів розподілу та недоступності одержання бюджетних коштів для значної частини сільськогосподарських підприємств, фермерських господарств, майже всіх дрібнотоварних господарств населення; неефективного використання вкладених бюджетних коштів; недосконалості механізмів отримання й розподілу бюджетних коштів і порушення бюджетної дисципліни при їх використанні, що призводить до недовикористання виділених бюджетних коштів. Тільки за умови запровадження системи заходів державної фінансової підтримки, що пропонується в статті, забезпечуватиметься її ефективність, а також конкурентоспроможність аграрного сектора економіки України.

## ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК

Засадою ефективного фінансового забезпечення розвитку аграрного сектора є організація фінансового контролю за використанням бюджетних коштів.

## Література:

1. Борщ А.Г. Бюджетна підтримка аграрного сектора в умовах трансформаційних процесів в економіці України // Економіка АПК. — 2009, №2. — С. 111—117.
2. Дем'яненко М.Я. Національна система державної підтримки аграрного сектору в умовах членства України в СОТ / М.Я. Дем'яненко // Облік і фінанси АПК. — 2008. — №3. — С. 11—16.
3. Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року: <http://www.min-agro.gov.ua>
4. Державний бюджет на 2008 рік з точки зору агропромислового комплексу. Аналітичні матеріали Українського клубу аграрного бізнесу: <http://agribusiness.kiev.ua/uk/analytics/2243/>
5. Економічне зростання і проблеми державного фінансового контролю / В. Мельничук // Економіка України. — 2002. — N 12. — С. 21—28.
6. Латинін М.А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання: монографія / М.А. Латинін. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2006. — 320 с.
7. Левченко Н.М. Державна підтримка фінансового забезпечення розвитку аграрного сектора економіки // Теорія та практика державного управління: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/2/03.pdf>
8. Метелиця В.М. Контроль за надходженням і використанням бюджетних коштів фінансової підтримки сільського господарства / В.М. Метелиця // Облік і фінанси АПК. — 2007. — №3—5. — С. 123—128.
9. Оперативні матеріали прес-служби Рахункової палати України: [www.ac-rada.gov.ua](http://www.ac-rada.gov.ua)
10. Постанова Верховної Ради України від 6 квітня 2009 року № 1240-VI "Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Сучасний стан та перспективи розвитку сільського господарства і харчової промисловості України". — електронний варіант.

Стаття надійшла до редакції 22.03.2010 р.

## ПЕРЕДПЛАТА

**ВИДАННЯ МОЖНА ПЕРЕДПЛАТИТИ З БУДЬ-ЯКОГО МІСЯЦЯ!**

— ЧЕРЕЗ РЕДАКЦІЮ (ТЕЛ. 458-10-73);

— ЧЕРЕЗ ДП "ПРЕСА"  
(У КАТАЛОЗІ ВИДАНЬ УКРАЇНИ);

— ЧЕРЕЗ ПЕРЕДПЛАТНІ АГЕНТСТВА: "САММІТ", "ІДЕЯ", "БЛІЦ ІНФОРМ", "KSS", "МЕРКУРІЙ", "ПРЕСЦЕНТР", "ВСЕУКРАЇНЬСЬКА ПЕРЕДПЛАТНА АГЕНЦІЯ", "ФЛОРА", "ПЕРІОДИКА", "КОБЗАР", "ДІАДА", "ДОНБАС ДЕ-ЮРЕ", "ДІЛОВА ПРЕСА", "ФАКТОР"