

УДК 338.242.4:338.432

**ВАРЧЕНКО О.М.**, д-р екон. наук  
Білоцерківський національний аграрний університет

## **БЮДЖЕТНА ПІДТРИМКА ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ**

У статті узагальнено складові механізми державної підтримки сільськогосподарського виробництва провідних країн світу. Обґрунтовано напрями використання досвіду зарубіжних країн для підтримки вітчизняного аграрного сектору.

**Ключові слова:** аграрний сектор, зарубіжний досвід, державна підтримка.

**Постановка проблеми.** У нинішніх умовах вагоме значення має здійснення державної підтримки аграрного сектору економіки, оскільки цей сектор забезпечує продовольчу та політичну безпеку країни. Основна ланка агропромислового комплексу – це низькодохідне сільське господарство, яке залежить від природно-кліматичних чинників і має яскраво виражений сезонний, циклічний характер виробництва. Сільське господарство є більш відсталим за показником розвитку продуктивних сил порівняно із промисловістю, відносно статичною сферою, яка повільніше адаптується до мінливих економічних і технологічних умов. Вкладені капітали в цю галузь забезпечують меншу віддачу, ніж в інших галузях економіки.

Економічна теорія і світовий досвід розвитку ринкового господарства переконливо свідчать, що внаслідок специфічних особливостей ні сільське господарство, ні продовольчий ринок не є саморегулюючими системами з огляду на загальну консервативність й інертність сільського господарства як виробничої системи, а також низької еластичності попиту на сільськогосподарську продукцію і високої еластичності цін на неї. Без втручання зовні під дією ринкових сил відбувається розбалансування попиту та пропозиції на продовольчому ринку, що призводить до непропорційної зміни цін і різкого погіршення становища сільськогосподарських товаровиробників.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питанню державної підтримки аграрного сектору економіки присвячено праці провідних вчених економістів-аграрників, серед яких: П.І. Гайдучський, В.П. Галушко, С.М. Кваша, І.Г. Кириленко, В.Я. Месель-Веселяк, О.М. Могильний, П.Т. Саблук, О.М. Шпичак. Однак, у нинішніх умовах формування важелів державної підтримки необхідно здійснювати з урахуванням змін зовнішнього середовища функціонування товаровиробників галузі та їх внутрішніх можливостей [1–8].

**Метою дослідження** є узагальнення зарубіжного та вітчизняного досвіду державної підтримки аграрного сектору та обґрунтування напрямів її вдосконалення з урахуванням сучасних умов господарювання.

**Матеріали та методика дослідження.** Теоретичною та методологічною базою дослідження були праці зарубіжних та вітчизняних науковців щодо державної підтримки аграрного сектору. У процесі дослідження використовувались такі наукові методи: монографічний, діалектичний, абстрактно-логічний, статистичний, узагальнення та порівняння, метод структурного аналізу.

**Результати досліджень та їх обговорення.** Відомо, що державна підтримка у більшості країн є обов'язковою для здійснення аграрної політики, яка передбачає вирішення таких основних задач: забезпечення стабільної економічної ситуації у сільському господарстві; стабілізацію ринкової кон'юнктури та підтримки доходності товаровиробників; допомоги в адаптації до нових умов; захисту внутрішнього ринку; забезпечення конкурентоспроможності національних товаровиробників на світовому та внутрішньому ринках.

Однак, світовий досвід не був повною мірою врахований під час проведення реформ в аграрному секторі країни у 90-ті роки і недостатньо враховується нині. Результати діяльності господарюючих суб'єктів сільського господарства за період 1991–2011 рр. не дозволяють стверджувати про подолання кризи в аграрному секторі економіки, хоча позитивна динаміка показників ефективності має місце. Так, у виробництві валової продукції сільського господарства у 2011 р. сільськогосподарські підприємства і господарства населення розподілились майже

рівними частинами: 52,7% – сільськогосподарські підприємства, 47,3% – господарства населення. Подібні пропорції спостерігаються як у виробництві продукції рослинництва, так і продукції тваринництва. Зазначимо, що у 1990 р. дві третини валової продукції сільського господарства створювалися в сільськогосподарських підприємствах, у тому числі продукції рослинництва – 75%, продукції тваринництва – 65%.

Ефективність сільськогосподарського виробництва в сільськогосподарських підприємствах зростає. Так, у 2010–2011 рр. сума прибутку від реалізації сільськогосподарської продукції суттєво збільшилася і становила 12,8 і 19,9 млрд грн (збільшення відбулося як у рослинництві, так і тваринництві). Рівень рентабельності виробництва сільськогосподарської продукції мав тенденцію до підвищення у 2011 р. – 27%, у т.ч. у рослинництві – 32,2, у тваринництві – 13,0%. Найбільш прибутковими були культури: насіння соняшнику – 57%, цукрові буряки – 42,1, зернові – 22,2%. У тваринництві рентабельність молока становила 18,5%, яєць – 38,8%, а всі інші основні види продукції тваринництва залишаються збитковими. Безперечно, що досягненню таких результатів сприяла державна підтримка галузей, сприятлива кон'юнктура агропродовольчого ринку, збільшення обсягів виробництва сільськогосподарської продукції вертикально-інтегрованими структурами, які забезпечують високоефективне виробництво, й інші чинники. Однак, більшість сільськогосподарських товаровиробників не забезпечують інтенсивного розвитку сільськогосподарського виробництва, адже за наявності диспаритету цін на сільськогосподарську і промислову продукцію забезпечити стійкий розвиток аграрної сфери неможливо.

Розглянемо програми фінансування сільського господарства у провідних країнах. Так, серед основних напрямів спрямування бюджетних коштів по Міністерству сільського господарства США, від 97,2 до 98,5% направляються на пряму підтримку власних фермерів. При цьому фермери можуть користуватися пільговими кредитами за «програмою кредитів кооперації». Також необхідно врахувати програму «Розвиток сільських територій», обсяг якої досягає 12% загального бюджету Міністерства сільського господарства США. За рахунок бюджету здійснюється страхування, забезпечуються пільгові умови для експортерів, реалізуються програми із продовольчого харчування, маркетингу і контролю за якістю продукції тощо [9].

У країнах ЄС зі 100 млрд Євробюджет Співдружності виділяє сільському господарству 70 млрд. Окрім цього, кожна країна субсидує галузь додатково.

Зазначимо, що у Канаді обсяг підтримки товаровиробників у сільському господарстві становить не менше 21% до вартості продукції. У країнах ЄС цей показник – не менше 33% обсягу продукції, у США – 18%. Наведені дані свідчать, що навіть за умови реалізації прийнятих в Україні програм дієвість державної підтримки сільськогосподарського виробництва значно поступається рівню провідних країн.

Якщо проаналізувати досвід перетворення економіки зарубіжних країн, то необхідно зазначити підвищення ролі соціально-орієнтованого державного втручання, що направлене на забезпечення вирівнювання доходів певних груп. Однак єдності з приводу методів, рівня втручання держави в економіку країн досі не спостерігається. Так, у післявоєнній Німеччині соціально-орієнтована економіка до 35% валового національного продукту направляла на зазначені вище цілі. Держава доплачує кошти на будівництво житла, виховання дітей, медичне обслуговування, освіту й інше.

Істотна допомога фермерам передбачається бюджетом ЄС: на будівництво капітальних тваринницьких приміщень, доїльних залів, силосо- і зерносховищ – 10% від їх кошторисної вартості; на будівництво доріг із твердим покриттям – 25% (50% у менш сприятливих районах); на пересів трав і створення пасовищ 20 і 50% відповідно; на придбання нової техніки та обладнання – 20–25%.

Зазначимо, що усі країни Заходу здійснюють фінансову підтримку сільському господарству. У 24 країнах світу фермери одержують майже 40% загального доходу у вигляді дотацій, а також через спеціально завищені ціни на власну продукцію. Субсидії у Норвегії, Фінляндії, Швеції займають майже 70% загального фермерського доходу. У Норвегії вони складають 3500 дол. США на гектар, у Фінляндії – 1600, Швеції – 800, США – 200, Канаді – 100 дол. США [10].

На основі проведеного аналізу можна зробити наступний висновок: державна політика провідних країн виділяє сільськогосподарську галузь, яка об'єктивно потребує захисту від стихії ринку і вимагає перерозподілу національного доходу на користь сільськогосподарських товаровиробників.

На основі зазначеного вище, необхідно відмітити основні особливості та тенденції у реформуванні сільського господарства провідних країн: змінилася роль держави, основна увага якої концентрується на формуванні різних умов взаємодії суб'єктів ринку; починають розвиватися

процеси, що направлені на підвищення мобільності капіталів, інформації, підприємництва за посилення взаємодії в управлінні економікою та корпораціями; ідеологія реформування економіки має базуватися на обґрунтованих короткострокових і довгострокових програмах, вирішенні тактичних і стратегічних задач під час переходу з однієї суспільної економічної формації в іншу; посилюється розуміння того, що успіх перетворень в економіці залежить від додержання моральних норм і довіри до керівників, які здійснюють реформи; основним напрямом у сфері регулювання економіки є розробка заходів, направлених на недопущення більш ніж п'ятикратної різниці між споживчими доходами найбагатшої й найбіднішої частин населення кожної з країн; необхідно зазначити відхід від чисто ринкових схем господарювання на користь «соціально-ринкової економіки», яка передбачає певне повернення до методів централізованого планування та підвищення ролі соціально орієнтованого державного втручання, спрямованого на вирівнювання доходів основних соціальних груп населення через різні виплати, пенсійні пільги, виплати і доплати для будівництва житла тощо; державне регулювання здійснюється стимулюванням виробництва основних продуктів харчування, доходів фермерів, забезпечення розширеного відтворення необхідної продукції; підтримка стабільності ринку та стимулювання сільськогосподарського виробництва забезпечуються дією диференціальної системи цін економічного втручання, а у випадку їх зниження нижче гарантованого рівня держава скуповує фермерську продукцію, забезпечуючи їх стабільність; істотна допомога фермерам передбачається у фінансуванні капітальних вкладень на будівництво об'єктів тваринницьких комплексів, зерносовищ, доріг із твердим покриттям, придбання нової техніки та інші аналогічні програми.

Отже, Україні необхідно пройти шляхом провідних країн, якщо вона прагне сформувати потужне і розвинене сільськогосподарське виробництво.

Зазначимо, що у роки реформ бюджетне фінансування розвитку агропромислового виробництва не раз змінювало пріоритети, причому до 2004 р. переважала підтримка за рахунок непрямих механізмів (пільгового оподаткування), з часом утвердилась підтримка за рахунок надання кредитних субсидій. Починаючи з 2006 р., запроваджено дотації у тваринництві за продукцію та збереження поголів'я великої рогатої худоби (також і для одноосібних господарств), а у рослинництві – на гектар посівів певних культур. Протягом деяких років діяли програми субсидування витрат на придбання матеріально-технічних ресурсів. Бюджетна підтримка здійснювалась виключно на підтримку сільськогосподарського виробництва, фінансування соціальної сфери відбувалось за залишковим принципом. За членства України в СОТ у бюджетному фінансуванні запроваджено практику групування видатків за «кошиками» надання послуг та прямої підтримки виробництва, за рівнем яких є певні обмеження.

Частка бюджетного фінансування агропромислового виробництва у видатках державного бюджету постійно знижується і становить близько 1,3–1,5%, із них майже 45% фінансується зі спеціального фонду. Водночас, наявні тенденції зменшення участі сільського господарства у ВВП: із 24% (майже  $\frac{1}{4}$ ) на початку аграрних реформ (1990–1991 рр.) до 10 % у 2005 р. та 8% у 2011 р., проте й за таких пропорцій частка ВВП сільського господарства майже втричі вища за частку, яка припадає на галузь у видатках бюджету.

Обсяги бюджетного фінансування у 2012 р. проти 2009 р. зросли у 1,36 раза, тобто щорічний темп приросту становив в середньому 9–10%, а його структура не вирізняється стабільністю за роками. Спостерігається зростання частки виробничих дотацій на розвиток галузей; значно підвищилась частка фінансування витрат на об'єкти цінового регулювання; майже вдвічі зросло фінансування програм здешевлення кредитів; скоротились видатки бюджетного фінансування на підготовку кадрів для АПК, витрати на регулювання діяльності, а також частка інших видатків бюджету, зокрема й на управління.

Окрім того, за досліджуваний період бюджетне фінансування розвитку агропромислового виробництва характеризується видовою різноманітністю та незіставністю за роками. Багато програм, які діяли в 2009 р., у 2012 р. були укрупнені – це стосується підтримки аграрної освіти, наукових розробок, заходів щодо підтримки стану природних ресурсів (водного, земельного, лісового фондів), програм селекції, заходів боротьби із хворобами рослин та тварин тощо.

Встановлено, що на заходи підтримки виробництва спрямовується найбільше коштів, проте бюджетні програми не пов'язуються з реальними показниками розвитку аграрного виробництва, про що свідчать постійні зміни у виборі об'єктів фінансування та численні редакції Порядків розподілу коштів на розвиток окремих галузей і видів продукції. Посилюється тенденція об'єднання напрямків (програм) підтримки, що зменшує їх транспарентність та ускладнює контроль за ефективністю функціонування.

Водночас, спостерігається нерівномірний доступ виробників до бюджетних коштів. За рівнем освоєної бюджетної підтримки (у середньому за 2008–2010 рр.) найбільше одержали сільгосп підприємства Київської, Черкаської, Донецької, Полтавської, Миколаївської областей (підтримка на одне господарство коливається в межах 465-992 тис. грн). Низький рейтинг за показником рівня державної фінансової підтримки спостерігається у Кіровоградській, Закарпатській, Житомирській, Луганській областях (в межах 100-200 тис. грн на господарство).

Фінансова підтримка розподіляється нерівномірно й до наявного потенціалу регіону за рейтингом валової продукції. Значну перевагу на користь рейтингу бюджетної підтримки мають Миколаївська, Харківська, Хмельницька, Волинська області (різниця рейтингів 9-6 відсоткових пункти). Тенденціями на користь валової продукції, характеризується бюджетна підтримка по Кіровоградській, Дніпропетровській, Вінницькій, Одеській, Львівській областях (різниця рейтингів 13-7 відсоткових пункти).

Такий стан зумовлений нечіткістю правил формування та розподілу бюджетних видатків, коли більшість субсидій спрямовується великим господарствам. Зокрема, за даними 2010 р., із 8943 господарств, які звітують за формою 50 с.-г., підтримку одержали 4666 господарств, або 52%. Значна частка бюджетної підтримки припадає на 9,3% великоземельних господарств (із розмірами угідь від 2001 до 10000 га), яким виділено 64% бюджетних коштів, або в середньому по 576-4560 тис. грн на умовне господарство, тоді як загальний рівень підтримки не перевищував 470 тис. грн на одне господарство. Окрім того, у привілейованому стані знаходяться і малоземельні господарства, які володіють угіддями до 100 га. Їх частка у загальній кількості господарств складає 5,2%, а бюджетної підтримки одержано 7,5%, або в середньому по 680 тис. грн на 1 умовне господарство, причому 76% підтримки припадає на галузь тваринництва.

Розподіл бюджетних коштів на розвиток агропромислового виробництва має такі недоліки: відсутність чіткої, прозорої і логічної системи надання підтримки та прогнозів наслідків функціонування конкретних бюджетних програм; розпорошеність бюджетних коштів у межах заходів підтримки та серед великої кількості одержувачів; ризиковість значної частини бюджетних програм через їх фінансування зі спецфонду; відсутність критеріїв оптимального розподілу бюджетних коштів за пріоритетами, регіонами та в розрізі окремих категорій одержувачів; відсутність послідовності за реалізації окремих заходів бюджетних програм за їх змістом, черговістю та термінами виконання; несвоєчасність фінансування заходів через нерівномірне надходження коштів без ув'язки із сезонністю аграрного виробництва; певна захищеність вимог, що висуваються до виконавців бюджетних програм у частині необхідності подання значної кількості документів для одержання бюджетної підтримки й участі в конкурсах.

Система заходів державної бюджетної підтримки вітчизняного АПК формується у міру необхідності, а тому не має системного характеру. Заходи підтримки аграрної сфери часто здійснюються без узгодження з іншими формами державного регулювання, наприклад, антимонопольних, і основний ефект від їх надання одержує не сільське господарство, а суміжні монополізовані галузі (товарні кредити і т.д.). На нашу думку, неефективними слід визнати не форми підтримки, а способи їх використання в умовах нееквівалентних міжгалузевих відносин, недосконалості організаційно-економічного механізму в галузі, відсутності відповідного контролю у фінансовій сфері, наприклад, фінансування державних операцій на ринку продовольства.

**Висновки.** Розглядаючи основні напрями розвитку державної підтримки, необхідно зосередити увагу на наступному: пряма державна підтримка аграрного сектору має спрямовуватися, в першу чергу, на стимулювання підвищення ефективності сільського господарства. Її основними принципами мають стати: адресність, прозорість і доступність механізмів для сільськогосподарських товаровиробників. Виплати мають бути ритмічними й повними відповідно до бюджетного призначення. Бюджетні виплати мають виплачуватися господарствам усіх форм власності. На сучасному етапі необхідне удосконалення системи прямої бюджетної підтримки сільськогосподарських товаровиробників через перехід на договірні умови надання підтримки, за якими виділення коштів буде здійснюватися лише за виконання товаровиробниками певних умов і зобов'язань перед державою.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Гайдуцький П.І. Про основні засади реформування системи державної підтримки сільського господарства та сільської території / П.І. Гайдуцький // Соціально-економічні проблеми розвитку українського села і сільських територій: матеріали сьомих річних зборів Всеукраїнського конгресу вчених економістів-аграрників. – К., 2005. – С. 85-93.

2. Галушко В.П. Планово-ринкові процеси в економіці АПК розвинутих країн / В.П. Галушко, О.В. Покотило // Економіка АПК. – 2010. – №6. – С. 154-158.
3. Безуглий М.Д., Кваша С.М. Стан, основні тенденції розвитку сільського господарства України протягом 2011 року та напрями розвитку в 2012 році. – Економіка АПК, 4'2012 (210). – С. 3-14.
4. Кириленко І.Г., Шмідт Р.М. Інституційні проблеми формування інфраструктури внутрішнього агропродовольчого ринку / І.Г. Кириленко, Р.М. Шмідт // Економіка АПК. – 2009. – № 8. – С. 3-11.
5. Месель-Веселяк В.Я. Аграрна реформа і організаційно-економічні трансформації у сільському господарстві / В.Я. Месель-Веселяк. – К.: Нац. наук. центр «Ін-т аграрної економіки», 2010. – 57 с.
6. Бородіна О.М. Коригування політики державної підтримки сільського господарства України / О.М. Бородіна, О.М. Могильний // Економіка АПК. – 2007. – № 6. – С. 55–61.
7. Саблук П.Т., Месель-Веселяк В.Я., Федоров М.М. Аграрна реформа в Україні (здобутки, проблеми і шляхи їх вирішення) // Економіка АПК. – №12 (182). – 2009. – С. 3-14.
8. Шпичак О.М. Економічні механізми державного регулювання ринків сільськогосподарської продукції та їх проблеми / О.М. Шпичак // Економіка АПК. – 2011. – № 2. – С. 150-155.
9. Budget Summary and annual performance plan. U.S. Department of agriculture // <http://www.obpa.usda.gov/budsum/FVbudsum>
10. European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/agriculture>.

#### **Бюджетная поддержка как инструмент обеспечения эффективности государственной аграрной политики**

**О. М. Варченко**

В статье раскрыты составляющие механизма государственной поддержки сельскохозяйственного производства ведущих стран мира. Обоснованы направления использования опыта зарубежных стран для поддержки отечественного аграрного сектора.

**Ключевые слова:** аграрный сектор, зарубежный опыт, государственная поддержка.

#### **Budget support as a method of the providing of the state agrarian politics efficiency**

**O. Varchenko**

In article the components of the mechanism of state support of agricultural production of leading countries is disclosed. The ways of using the experience of foreign countries to support domestic agricultural sector are substantiated.

**Key words:** agricultural sector, international experience, government support.