

С.І. КУЗЬМЕНКО*(Національний науковий центр "Інститут аграрної економіки", м. Київ, Україна)*

Розвиток казначейського обслуговування аграрного сектору вітчизняної економіки

Сьогодні розвиток аграрного сектору вітчизняної економіки є одним із ключових напрямків державної бюджетної підтримки. Казначейське обслуговування бюджетних коштів, спрямованих на підтримку аграрної галузі, здійснює Державна казначейська служба України. Дана стаття присвячена вивченню сучасного стану казначейського обслуговування аграрного сектору економіки України. Зокрема, проаналізовано розподіл та динаміку видатків Державного бюджету України в частині фінансування державних служб та установ в сфері сільського господарства. Відмічено суттєве скорочення обсягів фінансування та обґрунтовано доцільність здійснення казначейського обслуговування державної підтримки аграрного сектору економіки. Визначено основні недоліки та шляхи покращення виконання бюджетних програм розвитку сільського господарства. Як вважає автор однією з основних проблем бюджетної політики у сфері підтримки сільськогосподарського виробництва є певна невідповідність напрямів та обсягів фінансування цілям аграрної політики, а також низька оцінка ефективності бюджетної підтримки галузі. Окрім того, не враховуються регіональні особливості та строки фінансування бюджетних програм.

Ключові слова: казначейське обслуговування, бюджетна політика, завдання казначейства, фінансування, бюджетні асигнування, витрати та доходи.

С.И. КУЗЬМЕНКО*(Национальный научный центр "Институт аграрной экономики", г. Киев, Украина)*

Развитие казначейского обслуживания аграрного сектора отечественной экономики

Сегодня развитие аграрного сектора отечественной экономики является одним из ключевых направлений государственной бюджетной поддержки. Казначейское обслуживание бюджетных средств, направленных на поддержку аграрной отрасли, осуществляет Государственная казначейская служба Украины. Данная статья посвящена изучению современного состояния казначейского обслуживания аграрного сектора экономики Украины. В частности, проанализировано распределение и динамику расходов Государственного бюджета Украины в части финансирования государственных служб и учреждений в сфере сельского хозяйства. Отмечено существенное сокращение объемов финансирования и обоснована целесообразность осуществления казначейского обслуживания государственной поддержки аграрного сектора отечественной экономики. Определены основные недостатки и пути улучшения выполнения бюджетных программ развития сельского хозяйства. Как считает автор, одной из основных проблем бюджетной политики в сфере поддержки сельскохозяйственного производства является определенное несоответствие направлений и объемов финансирования целям аграрной политики, а также низкая оценка эффективности бюджетной поддержки отрасли. Кроме того, не учитываются региональные особенности и сроки финансирования бюджетных программ.

Ключевые слова: казначейское обслуживание, бюджетная политика, задания казначейства, финансирование, бюджетные ассигнования, расходы и доходы.

S.I. KUZMENKO*(‘Institute of Agrarian Economics’ National Scientific Center, Kyiv, Ukraine)*

Development of Treasury Service for National Economy Agricultural Sector

The national economy agricultural sector development today is one of the key areas of the state support. Treasury servicing of budget funds intended for the support in agricultural sector is rendered by the State Treasury Service of Ukraine. This article deals with the study of current state treasury services in agricultural sector of Ukraine. In particular, the distribution and dynamics of the expenditures of the State Budget of Ukraine in financing public

Фінанси та оподаткування

services and institutions in the field of agriculture has been analyzed. Substantial reduction in amount of funding has been observed and the appropriateness of the state support treasury services in the agricultural sector of the national economy has been grounded. The main weaknesses and ways to improve the budget programs of agricultural development have been highlighted. According to the author, one of the main problems of budgetary policy within the agricultural production support is a certain inconsistency of directions and amounts of funding to the agricultural policy objectives as well as low indicator of the industry budget support efficiency. Besides, regional specifics and terms of financing budget programs are not taken into consideration.

Keywords: treasury servicing, budgetary policy, Treasury assignment, financing, budget allocations, costs and revenues.

Постановка проблеми. Розвиток аграрного сектору та сільських територій є одним із ключових напрямків державної бюджетної підтримки. Казначейське обслуговування бюджетних коштів, спрямованих на підтримку галузі сільського господарства, здійснює Державна казначейська служба України.

Діяльність Державної казначейської служби України та її територіальних органів не зводиться лише до ведення бухгалтерського обліку, складання звітності про виконання державного й місцевих бюджетів та управління ресурсами. Однією з головних казначейських функцій є контроль дотримання бюджетного законодавства учасниками бюджетного процесу, а також ефективності й цільового використання бюджетних коштів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковому плані питаннями казначейського обслуговування аграрного сектору економіки, запровадження більш виваженого і системного підходу щодо розробки та реалізації державної аграрної політики направленої на захист внутрішнього ринку та стабільного розвитку вітчизняного сільського господарства присвячені наукові праці В.П. Галушка [1], М.Я. Дем'яненка [2],

П.Т. Саблука, В.Б. Моссаковського, А.Д. Діброви [3], С.І. Юрія [4] та інших.

Попри значну увагу до даної проблеми, не вирішеним залишається ряд питань, пов'язаних з пошуком оптимальних напрямів та джерел фінансування державної підтримки сільськогосподарських підприємств, визначенням критеріїв її надання.

Мета статті – проаналізувати порядок, критерії надання та ефективність використання державних бюджетних коштів, спрямованих на підтримку аграрного сектору економіки України протягом останнього десятиріччя.

Виклад основних результатів дослідження. В Україні станом на 1 липня 2011 року нараховується 57152 сільськогосподарських підприємств різних форм господарювання, табл. 1. Переважна кількість суб'єктів господарювання одержує кошти державного бюджету як різноманітну фінансову підтримку виробництва продукції рослинництва та тваринництва. Протягом останніх років кількість державних сільськогосподарських підприємств незначно зменшилася на 34 одиниці та становить 311 підприємств, або 0,6 % від загальної кількості господарюючих суб'єктів.

Таблиця 1

Кількість діючих господарюючих суб'єктів у сільському господарстві станом на 1 липня, одиниць

Форми господарювань	Рік					
	2009		2010		2011	
	одиниць	у % до загальної кількості	одиниць	у % до загальної кількості	одиниць	у % до загальної кількості
Господарські товариства	7819	13,7	7769	13,8	7757	13,8
Приватні підприємства	4333	7,6	4243	7,5	4140	7,4
Виробничі кооперативи	1001	1,7	952	1,7	905	1,6
Фермерські господарства	42101	73,7	41726	73,8	41488	73,9
Державні підприємства	345	0,6	322	0,6	311	0,6
Підприємства інших форм господарювання	1553	2,7	1481	2,6	1532	2,7
Усього	57152	100,0	56493	100,0	56133	100,0

Джерело: дані Державної служби статистики України [8].

Станом на 1 січня 2013 року у Державній казначейській службі України та її органах обслуговувалось 63025 установ (організацій), з них 19801 розпорядників та одержувачів коштів державного бюджету і 43224 розпорядників та одержувачів коштів місцевих бюджетів. Для забезпечення казначейського обслуговування бюджетних коштів в Державній казначейській службі України та її органах відкрито 895241 рахунків, з них:

- для клієнтів державного бюджету – 75091 рахунків;

- для забезпечення обслуговування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів місцевих бюджетів – 820150 рахунки.

Сільськогосподарські підприємства та бюджетні установи аграрного сектору економіки складають 670 одиниць центрального рівня обслуговування та 3768 одиниць обласного рівня, або 7 % від загальної кількості одержувачів бюджетних коштів.

Відповідно до вимог Бюджетного кодексу України, однією із основних функцій Державної казначейської служби України є забезпечення його органами попереднього та поточного контролю на стадії реєстрації зобов'язань розпорядників і одержувачів бюджетних коштів та проведення платежів.

У 2013 році видатки Державного бюджету України сільськогосподарського призначення затвер-

джені більш як на 8,7 млрд. грн., що є на рівні 2012 року (табл. 2). Загальні видатки Державного бюджету згідно Закону України «Про державний бюджет України на 2013 рік» складатимуть 412,4 млрд. грн., в тому числі кошти загального фонду – 363,9 млрд. грн., а спеціального фонду – 48,5 млрд. грн. У загальному обсязі видатків частка витрат на сільськогосподарські цілі складе – 2,1 %.

Таблиця 2

Розподіл видатків Державного бюджету України на сільськогосподарські цілі у 2013 році, млн. грн.

Код програмної класифікації видатків	Найменування згідно з відомчою і програмною класифікаціями видатків	Видатки		
		Загального фонду	Спеціального фонду	Всього
2800000	Міністерство аграрної політики та продовольства України, всього	5213,9	3507,3	8721,2
2801000	в т.ч.: апарат Мін. аграрної політики та продовольства України	2309,2	2390,3	4699,5
2802000	Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України	1302,2	928,9	2231,1
2803000	Державне агентство земельних ресурсів України	1105,2	106,2	1211,4
2804000	Державне агентство рибного господарства України	213,2	39,3	252,5
2807000	Державна інспекція сільського господарства України	284,1	42,6	326,7

Джерело: дані Державного бюджету України за 2013 рік [6].

Через казначейське обслуговування на утримання апарату Міністерства аграрної політики та продовольства України та виконання бюджетних програм у Державному бюджеті України на 2013 рік передбачено майже 4,7 млрд. грн., в тому числі кошти загального фонду склали 2,3 млрд. грн., кошти спеціального фонду – більш як 2,4 млрд. грн.

Також головними розпорядниками бюджетних коштів, спрямованих на підтримку аграрного сектору економіки є Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України, Державне агентство земельних ресурсів України, Державне агентство рибного господарства України та Державна інспекція сільського господарства України. Їх фінансування також передбачено у Державному бюджеті України.

Аналіз динаміки казначейського обслуговування бюджетних установ аграрної сфери за останні роки показав суттєве зменшення фінансування їх за державні кошти, табл. 3.

У 2012 році на фінансування видатків було використано Міністерством аграрної політики та продовольства 10,9 млрд. грн., що на 12,1 % менше, чим було витрачено у 2008 році, тобто до початку світової фінансової кризи.

За цей період згідно з відомчою і програмною класифікаціями видатків пройшли зміни з основними виконавцями бюджетних розписів. Так у зв'язку з дією Указу Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління було ліквідовано Державну службу з охорони прав на сорти рослин та створено Державну інспекцію сільського господарства України.

Скорочено витрати бюджетних коштів на апарат Міністерства аграрної політики та продовольства майже на 30 % та збільшено фінансування нових центральних органів виконавчої влади, а саме Державної ветеринарної та фітосанітарної служби у 1,9 рази, Державного агентства земельних ресурсів у 2,4 рази та Державного агентства рибного господарства у 1,5 рази.

Динаміка казначейського обслуговування підприємств аграрної сфери за 2008-2012 рр., млрд. грн.

Найменування згідно з відомчою і програмною класифікаціями видатків	Рік					2012 р. в % до 2008 р.
	2008	2009	2010	2011	2012	
Міністерство аграрної політики та продовольства України, всього:	12,4	7,7	7,8	10,8	10,9	87,9
в т.ч.: Апарат Міністерства аграрної політики та продовольства України	10,2	4,8	5,1	7,1	7,1	69,6
Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України	1,0	1,1	1,3	1,8	1,9	1,9 раз
Державне агентство земельних ресурсів України	0,5	1,0	0,5	0,7	1,2	2,4 раз
Державне агентство рибного господарства України	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	1,5 раз
Державна інспекція сільського господарства України	*	*	*	0,4	0,4	*
Національний університет біоресурсів і природокористування	0,4	0,5	0,6	0,6	*	*
Державна служба з охорони прав на сорти рослин	0,1	0,1	0,1	*	*	*

Джерело: дані Державної казначейської служби України та державних бюджетів України за 2008-2012 рр.

У світовій практиці одним з найбільш важливих інструментів державного регулювання вважається бюджетна політика держави, що передбачає перерозподіл національного доходу для розв'язання першочергових завдань аграрного сектору [3, с. 6].

Казначейське обслуговування аграрного сектору має свою специфіку. Воно складається не тільки з фінансування бюджетних послуг, але із фінансування програм підтримки тваринництва, рослинництва, компенсації витрат на матеріально-технічні ресурси, програми пільгового кредитування тощо. Кожна з програм підтримки сільськогосподарського виробництва визначається власними цілями та методами реалізації, однак потребує особливих підходів щодо оцінки ефективності бюджетних витрат, які в Україні практично не застосовуються. Тому очевидно, що в умовах обмеженості бюджетних ресурсів перед державою постає питання ефективного їх використання [1, с. 4].

Ефективність більшості інвестиційних програм є вкрай низькою, оскільки аграрні товаровиробники всіх форм власності та агробізнес не отримують достатньої підтримки у формі публічних товарів «суспільних послуг» від наукових і регуляторних установ. На сьогодні більшість державних наукових установ не в змозі робити якісних прикладних досліджень. Якість знань випускників аграрних вузів поки, що відстає від міжнародних аналогів. Тому без зміни принципів викладання та консолідації наукових установ, підвищення бюджетного фінансування не допоможе розв'язати ці проблеми.

Як свідчать дані з року в рік бюджетні асигнування на програми підтримки значно відрізнялися, проте перелік їх залишався майже незмінним. Починаючи з 2005 року бюджетні програми сільського господарства визначаються відповідно до Закону України від 24 червня 2004 р. «Про державну підтримку сільського господарства України», а їх реалізація залежить від обсягу коштів, затверджених законом про бюджет на відповідний рік та порядку використання коштів по кожній окремій програмі.

Проте, при виділенні бюджетних асигнувань не враховується сезонна потреба галузі в коштах, що значно зменшує ефективність державної підтримки. З

року в рік в Україні продовжується практика, коли за деякими бюджетними програмами реальні видатки значно менші від передбачених в бюджеті. Такі програми посилають неправильні сигнали товаровиробникам, при цьому ускладнюється їх виконання та вплив на виробничо-фінансові показники.

Нині, при розподілі коштів державного бюджету за програмами підтримки переважно застосовується компенсаційно-витратний підхід, що не пов'язаний з показниками ефективності галузі. Як наслідок, кошти використовуються нерационально і не стимулюють розширене відтворення. При цьому, значна частина бюджетних ресурсів не доходить напряму до товаровиробників, або ж ці кошти отримують часто збиткові підприємства.

Однією з основних проблем бюджетної політики у сфері підтримки сільськогосподарського виробництва вважається певна невідповідність напрямів та обсягів фінансування з цілями аграрної політики, а також оцінка ефективності бюджетної підтримки галузі. Окрім того, не враховуються регіональні особливості та строки фінансування бюджетних програм.

Враховуючи фактичні видатки на розвиток аграрного сектору економіки, необхідно відмітити значне недофінансування за останні 5 років - більш як на 11,0 млрд. грн. (рис. 1).

Таким чином, бюджетні програми щодо розвитку сільського господарства характеризуються наступним:

- за роки незалежності для розвитку аграрного сектору економіки було прийнято більше 30 державних та галузевих програм, проте тільки біля третини з них було профінансовано у повному обсязі;
- обсяг фінансування програм розвитку з бюджету є меншим, ніж фактична потреба, при цьому не вдалося забезпечити прозорість у процесі відбору одержувачів коштів;
- переважними користувачами бюджетної підтримки є, в основному, великотоварні сільськогосподарські підприємства, і лише деякі програми поширюються на усіх товаровиробників;
- виділення бюджетних асигнувань здійснюється без урахування сезонної потреби для сільського господарства, що зменшує ефективність їх реалізації;

• не здійснюється оцінка ефективності бюджетного фінансування шляхом запровадження програмно-цільового методу формування та

використання бюджетних коштів в розрізі їх отримувачів.

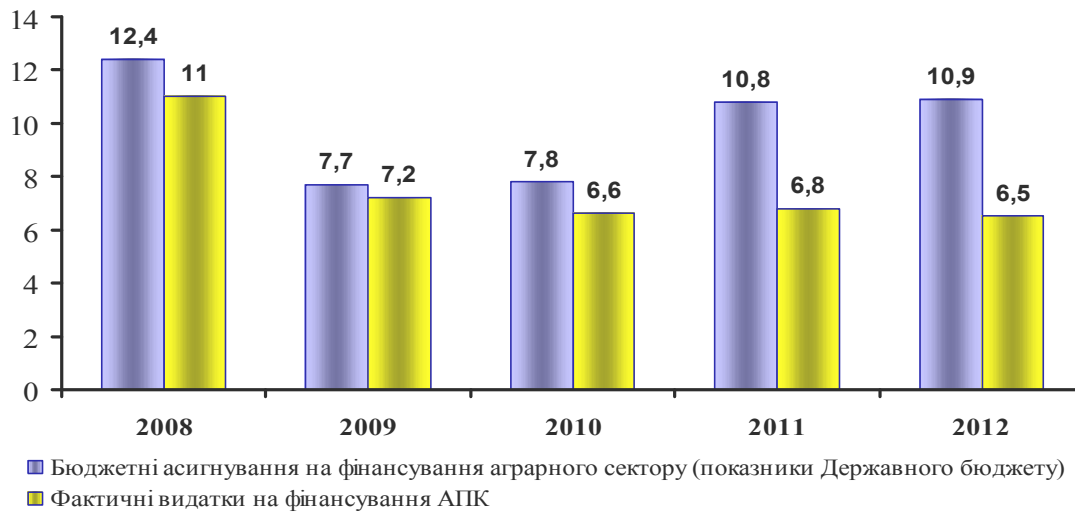


Рис 1. Динаміка бюджетних витрат на сільське господарство у 2008-2012 рр.

Джерело: дані Державної казначейської служби України та державних бюджетів України за 2008-2012 рр.

Висновки. Узагальнюючи, можна стверджувати, що чинна в Україні система бюджетного планування в аграрному секторі має низку істотних недоліків, що перешкоджають підвищенню ефективності бюджетних витрат, а також ускладнюють міжнародні порівняння цих витрат. Один із головних недоліків пов'язаних з недосконалістю бюджетного процесу, зокрема з відсутністю обґрунтованих норм планування бюджетних витрат на аграрний сектор. Для аграрного сектору це особливо важливо, оскільки підтримка як правило носить програмний характер протягом обмеженого проміжку часу і обумовлена необхідністю досягнення конкретних цілей державної аграрної політики.

В подальшому необхідно змінити принципи розробки бюджетних програм підтримки аграрного сектору. Таким чином, щоб були враховані інтереси кожного регіону України, на наш погляд, цього можна досягнути лише за умови коли бюджетні програми почнуть формуватись починаючи з районного рівня, при чіткому обґрунтуванні потреб в бюджетних ресурсах та запланованих фінансово-виробничих показників діяльності сільськогосподарських товаровиробників. Важливим завданням районної ланки також є поширення інформації про бюджетні програми у найбільш доступний для її користувачів спосіб, забезпечення рівного доступу товаровиробників до бюджетних ресурсів та контроль за цільовим використанням бюджетних коштів.

На обласному рівні ця інформація перевіряється, узагальнюється та в подальшому контролюється хід її виконання. До основних функцій на центральному рівні можна віднести розробку основних цілей аграрної політики і забезпечення їх реалізації бюджетним фінансуванням у потрібних обсягах, формування загальних правил гри та виконання контрольних функцій, здійснення моніторингу

ефективності реалізації цієї чи іншої бюджетної програми й внесення при потребі необхідних коректив. При такому підході, на наш погляд, політика бюджетної підтримки сільського господарства буде більш відкритою для суспільства, відповідатиме міжнародній практиці реалізації та саме головне – значно підвищиться ефективність використання бюджетних коштів.

4 Список використаних джерел

1. Галушко В.П. Методологічні та практичні аспекти оцінки рівня державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників в Україні / В.П. Галушко, А.Д. Діброва, Л.В. Діброва // Економіка АПК. – 2006. - № 3. – С. 3-11.
2. Державна політика фінансової підтримки розвитку аграрного сектору АПК: [монографія] / [М.Я. Дем'яненко, П.Т. Саблук, В.М. Скупий та ін.]; за ред. М.Я. Дем'яненка. – К.: ННЦ ІАЕ, 2011. – 372 с.
3. Діброва А.Д. Механізм бюджетної підтримки сільського господарства України / А.Д. Діброва // Агросвіт. – 2007. - № 15. – С. 6-11.
4. Казначейська система: Підручник. – [С.І. Юрій, В.І. Стоян, О.С. Даневич та ін.]; за ред. С.І. Юрія. - 2-ге вид., змін. й доп. – Тернопіль: Карт-бланш, 2006. – 818 с.
5. Про Державний бюджет України на 2012 рік: Закон України від 22.12.2011 р. № 4282-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4282-17>.
6. Про Державний бюджет України на 2013 рік: Закон України від 06.12.2012 р. № 5516-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5515-17>.
7. Про затвердження Порядку казначейського обслуговування державного бюджету за витратами: Наказ Міністерства фінансів України від 24.12. 2012 р. № 1407 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0130-13>.
8. Україна у цифрах у 2012 році: Статистичний збірник / За ред. О.Г. Осаулєнка. – К.: Державна служба статистики України, 2012. – 248 с.