

Тетяна КУРЕННА

## ЕФЕКТИВНІСТЬ ТА РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ АГРАРНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ

**Постановка проблеми.** Бюджетне фінансування як державна підтримка аграрного сектору – важливий напрям економічної політики. Його основи визначені в Законах України «Про державну підтримку сільського господарства України», «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року», а також у «Державній цільовій програмі розвитку українського села на період до 2015 року».

Важливою складовою цього процесу є методичне забезпечення обліку бюджетного фінансування у контурі його інституційних сфер, оскільки без необхідних змін в інституціях неможливо досягти ефективності процесу. Дуже актуальним, особливо коли аграрний сектор вважається одним із пріоритетів розвитку держави, є такий напрям використання бюджетних коштів, як фінансування аграрного комплексу, підтримка вітчизняного сільгоспвиробника та охорона земель державної власності.

Державна підтримка аграрного сектору в ринкових умовах господарювання є об'єктивною необхідністю. Сільське господарство, унаслідок властивих йому специфічних особливостей, не може за рахунок реалізації своєї продукції отримати дохід, достатній для відшкодування витрат виробництва, збереження земель і соціального розвитку села. Державна підтримка – обов'язкова умова існування і зростання сучасного агровиробництва і продовольчого ринку, про що свідчить досвід провідних світових держав.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема обґрунтування рівня та ефективності підтримки аграрного сектору економіки України посідає чільне місце у наукових дослідженнях. Помітний внесок у розробку методологічних і методичних питань названих аспектів зробили С. Дем'яненко, В. Дем'янчук, С. Зоря, І. Кобута, М. Корецький, М. Латинін, С. Майстро, О. Могильний, П. Саблук, Н. Сеперович, Т. Осташко та інші науковці.

**Мета статті.** Метою статті є визначення ефективності та результативності державної підтримки аграрного сектору економіки в Україні.

**Вклад основного матеріалу.** Механізми державної підтримки аграрного сектору можна диференціювати таким чином:

- залежно від джерел фінансування виділяють бюджетний механізм підтримки, коли за рахунок бюджетів всіх рівнів надаються бюджетні послуги, а також розробляються і реалізуються програми регулювання галузі сільського господарства, і позабюджетний вид держпідтримки, що є заходами економічної політики, які не вимагають витрачання засобів федерального або регіональних бюджетів, зокрема регулювання цін і тарифів, зовнішньоторговельне регулювання експорту й імпорту продукції, встановлення пільг, заборон і обмежень;

- залежно від періоду дії заходів, направлених на стійкий розвиток сільського господарства, розрізняють короткостроковий - до одного року – і довгостроковий механізм державної підтримки – більше одного року;



**КУРЕННА  
Тетяна**

**Олександрівна,**

аспірант кафедри економічної політики Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків.

**Анотація:**

Обґрунтовано необхідність державної підтримки аграрного сектора. Досліджено стан бюджетної підтримки аграрного сектора. Виявлено проблеми його фінансування.

**Ключові слова:** бюджетна підтримка, аграрний сектор економіки, ефективність та результативність державної підтримки.

УДК  
35:341.233.1+351.82

- по рівнях виділяють два види державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників: регіональний, коли заходи держпідтримки агрокомплексу розповсюджуються тільки усередині окремого регіону, і загальний, якщо заходи підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва діють на території всієї країни [3, с.32].

Стосовно аграрного сектора, як показав аналіз спеціальної літератури, використовуються наступні механізми держпідтримки:

- податкова політика, здійснювана шляхом призначення і диференціації податкових ставок, введення податкових пільг, звільнення від податків, диференціації в оподаткуванні виробництва окремих видів продукції аграрного комплексу і т.д.;

- грошово-кредитна політика, за допомогою якої уряд впливає на грошове звернення. Це заходи щодо пільгового і пріоритетного кредитування інвестиційних проєктів, пільгового страхування урожаю певних видів сільськогосподарських культур, особливо в регіонах ризикованого землеробства і т.д.;

- бюджетна політика – державні органи мають право розподіляти засоби бюджету за різними напрямками, виділяючи галузям, соціальним групам населення, визнаним в даний проміжок часу пріоритетними, великі бюджетні асигнування. Держава здійснює субсидування процентних ставок по кредитах для агропромислових підприємств, формування регіональних продовольчих фондів, повне або пайове державне фінансування, компенсація витрат по договорах страхування, лізинг;

- цінова політика в цілому здійснюється шляхом регулювання цін, встановлення граничних цін на деякі суспільно значущі товари і послуги, граничних рівнів рентабельності для підприємств – монополістів і параметрів, що визначають величину цін;

- у сільському господарстві застосовують механізм гарантованих цін, що встановлюються органами влади на рівні, що забезпечує господарствам мінімальну рентабельність виробництва і отримання доходів, достатніх для розширеного відтворення, порогових (захисних) цін, якщо ціни на внутрішньому ринку істотно вище імпортних, а збут вітчизняного продовольства ускладнений, моніторинг паритету цін і поліпшення їх співвідношення, закупівельних і товарних інтервенцій, диференціації транспортних тарифів на перевезення сільськогосподарської продукції і продовольства;

- планування, якому належить особливе місце в системі держпідтримки аграрного сектору. Інструментами при цьому є прогнози, цільові програми, перспективні і поточні плани, що мають рекомендаційний характер. Планування включає прогнозування, розробку програм і планів різного призначення, що дозволяють передбачити позитивні наслідки ухвалених рішень і в необхідному і достатньому заході тих, що обмежують ринкові відносини;

- дотації з бюджету – це асигнування з державного бюджету, що виділяються підприємствам за продану продукцію для покриття збитків, зокрема планових, наприклад, дотації до цін на продукти харчування для зниження витрат споживачів;

- підтримка сфер освіти, охорона здоров'я, охорона навколишнього середовища, соціальна політика – підтримка наукових досліджень з тематики, що представляє інтерес для агробізнесу, сприяння розвитку соціальної сфери села (регулювання умов праці, трудових відносин, оплати праці, заходи щодо пенсійного забезпечення, допомога інвалідам, дітям, страхування життя і здоров'я селян), заходи щодо захисту природи;

- державне замовлення, коли держава виступає найбільшим прямим замовником продукції;

- механізм обмежень і заборон певних видів економічної діяльності, державне ліцензування і реєстрація;

- зовнішньоекономічна політика, що припускає законодавче встановлення ставок митних зборів, обмінних курсів валют, використання іноземних позик, інвестицій,

валютних обмежень. Це, наприклад, встановлення квот, митних зборів на імпорт або експорт сільськогосподарської продукції і продовольства з метою захисту вітчизняних товаровиробників і продовольчого ринку [4, с.20].

Усі розглянуті механізми пов'язані з певними витратами державних коштів, що направляються на вирішення таких завдань, як підвищення ефективності аграрного виробництва і його конкурентоспроможності, формування відладженого економічного механізму функціонування сільського господарства, стимулювання інноваційної діяльності, поліпшення використання фондів, землі, розвиток ринкової і соціальної інфраструктури, усунення безробіття на селі, підвищення рівня оплати праці.

На сьогодні механізм бюджетного фінансування в аграрному секторі економіки України здатен забезпечити не більше 10-20% загальної потреби. Відтак постійне недофінансування галузі на рівні 80-90% призводить до суттєвого зниження ефективності використання бюджетних коштів та не призводить до стрімкого підвищення показників розвитку галузі.

Державний бюджет України на 2012 рік у порівнянні з останніми п'ятьма роками найбільше стримує розвиток аграрних ринків. Водночас, частка витрат на сільське господарство у сукупних державних видатках та ВВП країни найменші за останні 6 років.

Заплановані сукупні державні витрати на програми підтримки сільського господарства та розвитку сільських територій на 2012 рік становлять 9,8 млрд грн, що на 2% менше, ніж торік. Ці видатки розподілено між різними міністерствами. Частка витрат, що розподіляється через Міністерство аграрної політики та продовольства України, майже не змінилась порівняно із попередніми роками і сягала 84% або 8,2 млрд грн. Рештою витрат управляють інші міністерства/державні агенції.

Ми розподілили державні витрати на сільське господарство та розвиток сільських територій відповідно до їхнього впливу на виробництво і торгівлю. Зокрема, йдеться про видатки, що спотворюють та не спотворюють ринок, або ті, що стримують та стимулюють розвиток. Цей розподіл загалом відповідає класифікації СОР заходів державної підтримки на «жовту скриньку» (тобто заходи підтримки, що стримують розвиток) та «зелену скриньку» (заходи, що стимулюють розвиток).

Сукупний обсяг витрат, що стримують розвиток, становить близько 3,6 млрд грн. (приблизно на 79% більше, ніж у 2011 році) та перевищує встановлений на рівні 3 млрд грн. сукупний вимір підтримки (СВП). Але, як показує досвід, планові бюджетні витрати завжди перевищували СВП, у той час як фактичні витрати завжди відповідали встановленим обмеженням. Загальний обсяг видатків, що стимулюють розвиток, становить відповідно 6,2 млрд грн.

У 2012 році виділяють три найбільші категорії заходів підтримки, що стримують розвиток, - заходи фінансової підтримки сільського господарства (наприклад, державні субсидії тваринництву та рослинництву, 48%), підтримки садівництва, виноградарства та виноградарства (30%) та Аграрного Фонду (22%) [5].

Серед заходів, що стимулюють розвиток, адміністративні витрати отримали найбільшу частку (43%), а заходи на проведення земельної реформи та на освіту посіли наступні два місця (13% та 12%). Занепокоєння викликає те, що державні витрати на аграрну освіту зменшились на 74% або на 2,1 млрд грн. З іншого боку, державні видатки, виділені на Міністерство освіти та науки, молоді та спорту України, зросли на 6,8 млрд грн. Це, можливо, пояснює той факт, що відомство намагається підпорядкувати аграрні вузи під себе, які до цього підпорядковувались Мінагропрод України.

Витрати на проведення земельної реформи зросли уп'ятеро, що, можливо, відображає підготовку влади до введення повноцінного ринку землі з січня 2013 року. Частка витрат на наукові дослідження та розробки сягнула 13%, що на 8% більше, ніж у 2011 році. Не зважаючи на 8% зменшення витрат на ведення лісового господарства, їхня частка залишається значною та зросла ще на 2% до 10% у 2012 році. Витрати на контроль безпеки та якості продукції, а також санітарні та фітосанітарні

заходи залишилися на рівні відповідно 3% та 2%. Інші заходи, що стимулюють розвиток, становили до 1% та менше.

Згідно з прийнятим Законом України „Про Державний бюджет України на 2012 рік» [3], на пряму підтримку сільського господарства у 2012 р. буде витрачено лише 33% загального обсягу аграрного бюджету, що є одним з найнижчих показників за останні роки. Для порівняння, в докризових 2007 р. і 2008 р. на пряму підтримку аграріїв витрачали відповідно 63% і 57% аграрного бюджету. Якщо порівнювати в грошовому еквіваленті, то у 2012 р. планується витратити на пряму підтримку сільськогосподарських виробників удвічі менше, ніж у 2008 р., і на 31% менше, ніж у 2011 р.

Експерти зазначають, що серед заходів прямої державної підтримки аграрного сектору можна виокремити три ключові: фінансова підтримка заходів (яких саме, не вказано) в агропромисловому комплексі - 0,83 млрд грн.; державна підтримка розвитку хмелярства, закладки молодих садів, виноградників та ягідників і догляд за ними - 1,08 млрд грн.; державна підтримка галузі тваринництва - 0,73 млрд грн. Останні два заходи фінансуватимуться із спеціального фонду, на відміну від першого, який профінансується із загального фонду. Крім того, на розвиток сільських територій спрямовано 0,23 млрд грн. (3% загального обсягу аграрного бюджету); на забезпечення аграрного сектору висококваліфікованими кадрами і новітніми розробками - 0,8 млрд грн. (10%). В цілому, обсяг аграрного бюджету на 2012 р. затверджено на рівні 8,21 млрд грн., що на 22% менше, ніж у 2011 р. [4]. У табл. 1 наведено розподіл видатків на державну підтримку розвитку сільськогосподарського виробництва у 2012 р. та відображено розподіл кредитів, що надаються з державного бюджету на різні потреби сільського господарства.

Таблиця 1

Підтримка сільськогосподарського виробництва на 2012 рік (тис. грн.)

Найменування показників згідно з відомчою та програмною класифікаціями видатків та кредитування державного бюджету	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Разом
<b>Фінансування</b>			
Заходи по боротьбі з шкідниками та хворобами сільськогосподарських рослин, запобігання розповсюдженню збудників інфекційних хвороб тварин	34000,0	-	34000,0
Державна підтримка розвитку хмелярства, закладення молодих садів, виноградників та ягідників і нагляд за ними	50000,0	1075000,0	1075000,0
Часткова компенсація вартості електроенергії, використаної для поливу на зрошуваних землях	50000,0	-	50000,0
Фінансова підтримка створення оптових ринків сільськогосподарської продукції	200000,0	-	200000,0
Державна підтримка галузі тваринництва	-	732000,0	732000,0
<b>Кредитування</b>			
Надання кредитів фермерським господарствам	-	27800,0	27800,0
Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі на умовах фінансового лізингу	25000,0	5024,2	30024,2

(Інформаційне джерело - дані додатків № 3 і № 4 до Держбюджету України на 2012 р.)

Державна фінансова політика у сфері аграрного сектора економіки в умовах обмеженості ресурсами повинна орієнтуватися на побудову самодостатнього фінансово незалежного аграрного сектору економіки. Відсутність кореляційного зв'язку між бюджетним фінансуванням аграрного сектора економіки та показниками його діяльності потребує системного вивчення досвіду провідних сільськогосподарських підприємств в усіх регіонах України, які за сучасних умов демонструють показники стабільного розвитку, з метою поширення цього досвіду в усій галузі, у тому числі і за допомогою порадиницьких служб. Бюджетне фінансування варто зосередити на заходах „Зеленої скриньки», насамперед, на заходах з охорони навколишнього природного середовища та створенні державних резервів для забезпечення продовольчої безпеки (на поворотній основі). Необхідно відходити від практики виплат бюджетних допомог потерпілим від стихійних лих господарствам, а розвивати та удосконалювати страхові відносини в аграрному секторі економіки .

Основними причинами неефективного використання коштів державного бюджету, які виділяються на підтримку АПК, є недосконалість механізмів отримання і розподілу бюджетних коштів та порушення бюджетної дисципліни при їх використанні. Щорічна зміна порядку та механізмів виділення коштів з державного бюджету, їх громіздкість, запізніле затвердження та внесення до них неодноразових змін протягом періоду спричиняє несвоєчасне отримання коштів державної фінансової підтримки та неефективне їх використання і повернення [5, с. 480-481].

Як приклад, ГоловКРУ провело державний фінансовий аудит ефективності використання 130 млн грн коштів державного бюджету, спрямованих для селекції в рослинництві у системі Міністерства аграрної політики та продовольства України, за 2008-2010 роки.

Аудитом встановлено, що мети вкладення бюджетних коштів у розвиток селекції в рослинництві не досягнуто: врожайність сільгоспкультур зменшується, що негативно впливає на продовольчу безпеку країни. Незважаючи на щорічне зростання обсягу бюджетної компенсації на виробництво 1 тонни оригінального насіння (у 2010 році більше проти 2008 року у 2,3 рази), обсяг виробництва такого насіння у 2010 році зменшився порівняно з 2008 роком майже на третину (з 43,3 до 31,6 тис. тонн).

Аудитом встановлено такі фактори, які не дозволили повною мірою досягти поставлених цілей та зумовили неефективне використання бюджетних коштів на суму 44 млн гривень (понад третину використаних коштів).

По-перше, відсутність відомостей про потреби сільгосптоваровиробників у оригінальному насінні та інформації щодо впровадження сортів рослин у товарне виробництво не сприяла розповсюдженню високопродуктивних вітчизняних сортів. Так, програмні документи, за якими розвивалась селекція у рослинництві (програма «Зерно України 2005-2010», Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року, галузева програма «Селекція і насінництво – 2006-2010»), були нечіткими щодо завдань та заходів та не базувались на реальних потребах сільгосптоваровиробників у оригінальному насінні. У жодному з них не визначено, виробництво оригінального насіння яких конкретно сільгоспкультур має підтримувати держава та у якій кількості.

На державному рівні не визначалась потреба аграрного сектору в оригінальному насінні: ні загальна, ні в розрізі сільськогосподарських культур. Слід зазначити, що і дотепер у системі Мінагрополітики України не розроблено методики планування потреби в оригінальному насінні.

Щодо подальшого розповсюдження елітного насіння, то в державі вже 5 років спіль бракує інформації про стан впровадження високопродуктивних сортів рослин у сільгосппідприємствах. Останнє статистичне спостереження щодо визначення насінницького потенціалу та стану впровадження високопродуктивних сортів рослин проводилось у червні 2006 року. Встановлено, що 15,6% площ було засіяно насінням, сорти якого не занесені до Державного реєстру сортів рослин, та іншим несортівим



насінням. Площі, засіяні «старими» сортами, зареєстрованими до 2000 року, становили 49,1%.

Також не здійснюється контроль за подальшою реалізацією насіння, виробленого за кошти державної підтримки. Однією з причин цього є відсутність у нормативному полі зазначеної функції та процедур її здійснення.

Так, із 43 сільгосп підприємств первинного насінництва, які брали участь в аудиторському дослідженні, лише 3 підприємства реалізували вироблене насіння в повному обсязі. За три роки обсяг виробленого оригінального насіння цими 40 підприємствами становив 67,5 тис. тонн, з яких реалізовано 28,1 тис. тонн (41,6%) (в т.ч. у 2008 році – 44% до обсягу його виробництва, у 2009 році відповідно 34%, у 2010 році – 48%).

Нездійснення реалізації та використання сільгосп підприємствами для власних потреб (не на програмні цілі) 39,4 тис. тонн оригінального насіння призвело до неефективного витрачання 27,1 млн грн бюджетних коштів.

По-друге, існуюча система розподілу бюджетних коштів ґрунтувалась на прогнозованих обсягах витрат, які могли бути значно вищими від фактичних, що спричинило неефективне використання щонайменше 16,9 млн гривень.

Так, згідно із законодавством сума компенсації мала визначатись пропорційно прогнозованим обсягам витрат на первинне насінництво незалежно від фактично понесених підприємствами витрат. Тобто, що більший запланований розмір витрат – то більший розмір компенсації. Встановлено, що загалом за три роки фактичні обсяги витрат були нижчими від прогнозованих на 16,9 млн гривень.

Загалом у 8 із 43 сільгосп підприємств обсяг часткової компенсації перевищував фактичний обсяг витрат, а питома вага часткової компенсації у фактичних витратах була від 100,5 до 238,6%. Це виникло через невиконання цими сільгосп підприємствами запланованого обсягу виробництва оригінального насіння.

По-третє, існувала можливість постійно отримувати кошти сільгосп підприємствам, які не виконували запланованого науково-виробничими програмами обсягу виробництва насіння.

Зокрема, у 2008 році лише 36 із 70 підприємств первинного насінництва, які отримували бюджетні кошти, виконали заплановані обсяги виробництва оригінального насіння; у 2009 році – 42 із 70; у 2010 році – 45 із 62. Слід зазначити, що 17 сільгосп підприємств, отримуючи у 2008-2010 роках бюджетну компенсацію, з року в рік не виконували запланованих обсягів виробництва оригінального насіння.

Загалом за три роки при запланованому обсязі виробництва насіння 138,2 тис. тонн фактично вироблено 115,1 тис. тонн, тобто на 23,1 тис. тонн менше. Отже, принципу ефективності, визначеного у Бюджетному кодексі, а саме, досягнення запланованих результатів за визначений обсяг коштів, не дотримано.

По-четверте, не сформовано надійної системи внутрішнього контролю за використанням бюджетних коштів, яка сприяла б досягненню мети бюджетної програми.

Зокрема, затверджена наказом Міністерства аграрної політики України від 25.03.2009 № 201 форма звітності для сільгосп підприємств, які отримували кошти за досліджуваною програмою (Звіт про фактичні обсяги витрат у первинному насінництві), не містить інформації щодо фактичних обсягів витрат на виробництво оригінального насіння, що не дає змоги оцінити ступеня ефективності використання бюджетних коштів [7].

**Висновки.** Таким чином, у процесі дослідження встановлено, що для ефективного розвитку сільськогосподарського виробництва в Україні та підвищення його конкурентоздатності, перш за все, необхідно впорядкувати процес державного фінансування сільського господарства, забезпечити його значне зростання та ефективність використання, що відповідає як принципам ринкової економіки, так і підходам до державного стимулювання сільськогосподарського виробництва в інших країнах. Впорядкування потребує механізм прямої державної підтримки сільського господар-

ства. Бюджетні дотації і компенсації потрібно виплачувати насамперед ефективно господарюючим товаровиробникам, а основну масу коштів потрібно спрямовувати на фінансування програм, здатних забезпечити сталий розвиток сільського господарства.

**Література:**

1. Крупський В.С. Можливості державної фінансової підтримки сільського господарства в Україні під час економічної кризи / В.С. Крупський // Науковий вісник НЛТУ України. - 2009. - Вип. 19.11. - С. 184-188.
2. Майстро С.В. Напрями державної підтримки аграрного сектора та її вплив на конкурентоспроможність продукції на світовому ринку [Електронний ресурс]: / С.В. Майстро. - Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej2/txts/galuz/05msvpsr.pdf>.
3. Закон України „Про державний бюджет України на 2012 рік» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4282-17>.
4. УКАБ: підтримка сільського господарства досягла рекордно низького рівня [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.unian.ua/news/476952-ukab-pidtrimka-silskogo-gospodarstva-dosyagla-rekordno-nizkogo-rivnya.html>.
5. Семенишена Н.В. Інституційні сфери обліку бюджетного фінансування сільського господарства / Н.В. Семенишена, О.Д. Радченко // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://ir.kneu.kiev.ua:8080/bitstream/2010/1205/1/Semenyshena.pdf>.
6. Нів'євський О., Кузнецова А. Німецько-український аграрний діалог / О. Нів'євський, А. Кузнецова // Агробізнес сьогодні. – 2012. – №5(228). – С. 20
7. Аудит Головкиру засвідчив недосконалість механізму бюджетної компенсації на селекцію у рослинництві [Електронний ресурс] : Оф. сайт Державної фінансової інспекції України. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/77264>.