

С. М. Козир,
аспірант, Національна академія державного управління при
президенті України

ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ АГРАРНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

На основі економіко — статистичного аналізу сільськогосподарського виробництва в Україні обґрунтовано об'єктивну необхідність державної підтримки аграрного сектора. Подано оцінку сучасного стану державної підтримки аграрного сектора України, її відповідності сучасним світовим тенденціям. Систематизовано та удосконалено систему показників оцінки ефективності державної підтримки аграрного сектора України.

Based economy — statistical risk analysis of agricultural production in Ukraine reasonably objective need state support to agricultural sector. The assessment of the current state of state support of agrarian sector of Ukraine, its conformity with modern international trends. Systemized and improved system performance evaluation of the state support of agrarian sector of Ukraine.

Ключові слова: державна підтримка аграрного сектора, підтримка виробників сільськогосподарської продукції, видатки бюджету на сільське господарство, бюджетна підтримка, дотації.

ВСТУП

Аграрне виробництво є сектором економіки, який виступає не лише вихідною фазою виробництва харчових продуктів, а й проміжного ланкою системного ланцюга галузей від вирощування до випуску промислово обробленого та підготованого до використання продукту. Будучи сировинним постачальником інших галузей економіки, сільське господарство виступає вирішальною базою їх розвитку та розв'язання економічних і соціальних завдань. Отже, воно є головною ланкою у виробництві життєво необхідних продуктів харчування, має першочергове значення у забезпеченні продовольчої безпеки, досягнення і збереження якої є метою і загальним критерієм ефективної економічної політики будь-якої країни [1, с. 21].

Завдяки природно-кліматичним чинникам і територіальному розміщенню населення сільське господарство посідає вагомe місце в народному господарстві та економіці України. У сільській місцевості України на даний час проживає 14,4 млн чол., або третина її населення. З них 4,6 млн чол. займають безпосередньо в сільському господарстві (або 32% сільського населення) [5].

Агропромисловий комплекс найбільше потребує фінансової підтримки та фінансового захисту, має бути одним із пріоритетних напрямів розвитку економіки в державі. Це спричинено не лише сезонністю виробництва, обмеженістю природних ресурсів, великим періодом кругообігу капіталу, а й тим, що аграрна сфера дає 90% продовольчих ресурсів. На агропромислове виробництво припадає лише 25% виробничих фондів, хоча воно виробляє близько 35% валового внутрішнього продукту.

Необхідність державної підтримки аграріїв визначається специфічними умовами функціонування та рядом об'єктивних факторів [1, с. 29—30]. Найбільш істотними слід вважати:

— різноманітні природно — кліматичні умови, що зумовлюють необхідність створення та розвитку системи захисту сільськогосподарських товаровиробників, страхування їх діяльності;

— нестійкість цін і доходів у агропромисловому виробництві, які залежать від природних факторів та кон'юнктури ринку;

— недостатній рівень концентрації виробництва в сільському господарстві й високий — в ресурсозабезпечуючих та обслуговуючих сферах;

— слабка привабливість інвестування в сільському господарстві через специфіку відтворювального процесу;

— особливості формування соціальної інфраструктури села;

— значне радіаційне забруднення великих площ сільськогосподарських угідь;

— необхідність екологізації аграрного виробництва.

Питома вага витрат Державного бюджету на сільське господарство становить відповідно 4,8%; 2,3%; 1,9% загальних видатків бюджету в продовж останніх трьох років.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Довести об'єктивну необхідність державної підтримки аграрного сектора на основі економіко-статистичного аналізу сільськогосподарського виробництва в Україні; дати оцінку сучасного стану та тенденції розвитку бюджетної підтримки аграрного сектора економіки.

РЕЗУЛЬТАТИ

Розглянуто застосування окремих економічних важелів державної підтримки аграрного сектора економіки України.

Світовий досвід державної підтримки сільгоспвиробників.

У економічно розвинутих країнах з ринковою економікою складний регулюючий механізм розвитку охоплює процеси " вільного ціноутворення " під дією співвідношень попиту і пропозиції, а також активне використання системи державного законодавства, особливо щодо здійснення грошово-фінансової та банківсько-кредитної, емісійної та курсової, а там, де це необхідно, і цінової політики.

Зарубіжний досвід доводить, що держава за допомогою цінового регулювання і квотування обсягів товаровиробництва безпосередньо підтримує рівень дохідності фермерських господарств, обмежує рівні ринкових цін монополістів введенням жорсткого антимонопольного законодавства тощо. Інакше кажучи ні, в США, ні в країнах ЄС, ні в Японії ринкової анархії в цьому відношенні не допускається: тут функціонує чіткий економічний механізм, який оптимізує дію ринкової і державної підтримки.

Так, у США у сфері надання фінансових послуг сільськогосподарським товаровиробникам діють спеціальне Агентство з обслуговування фермерів, Товарно-кредитна корпорація, фермерські гарантійні фонди для кредитування та підтримки страхування ризиків, фермерські кооперативні банки та інші інституції. Ними здійснюються програми товарного кредитування вирощування майбутнього врожаю, визначеного конгресом США за відповідним переліком сільськогосподарських культур, організуються закупівлі надлишків основних видів продовольчих товарів безпосередньо у виробників, надаються спеціальні фермерські позики для їх розвитку, фінансуються програми консервації фермерами сільськогосподарських земель, розміщених на вразливих до ерозії або чутливих до змін навколишнього середовища ґрунтах, підтримується страхування сільськогосподарських ризиків, здійснюється кредитування під низькі відсотки для підтримки виробництва стратегічно важливих видів сільськогосподарської продукції з поверненням кредитів винятково у товарній формі тощо.

Для фермерів, які беруть участь у визначених конгресом США програмах, щорічно затверджуються гарантовані державні ціни на сільськогосподарську продукцію. Крім того, після підписання відповідних контрактів фермерам надається можливість отримати некомерційну безвідсоткову позику розміром до 50% загальної вартості майбутньої продукції. З метою підтримки виробника також передбачена щорічна державна програма для надання допомоги мало-забезпеченим верствам населення продуктами харчування через застосування продуктових талонів. Існують ще й окремі державні програми підтримки експорту сільськогосподарської сировини і продовольства [10, с. 6 — 11].

У Франції поряд з програмами Європейського Союзу та урядовими програмами підтримки розвитку сільськогосподарських товаровиробників запровадженні додаткові спеціальні напрями їх підтримки — через форму-

вання відповідних фінансових фондів шляхом впровадження спеціальних податків (у розмірах, що не перевищують, як правило, 1% митної вартості реалізованих окремих видів товарів).

Зібрані кошти спрямовуються на фінансування діяльності професійних організацій виробників окремих видів продукції. Крім того, ці кошти використовуються переважно для забезпечення захисту інтересів товаровиробників, їх інформування, орієнтування щодо кон'юнктури ринків, пошуку партнерів по бізнесу, фінансування виставкових заходів тощо.

Якщо ринкові ціни виявляються нижчими від рівня мінімальної ціни, гарантованої державою, то різниця доплачується фермерам з державних коштів — з тим, щоб вони мали фінансову можливість здійснювати нормальне відтворення з темпами оновлення й розвитку, не нижчими від прогнозних. Коли ж ринкові ціни дорівнюють цінам відтворення або вищі від їх рівня, тоді цінні доплати відсутні. У країнах ЄС рівень фермерських цін встановлюється один раз на рік за згодою сторін, отже, поточна кон'юнктура цін на них безпосередньо не впливає. Використовують й інші форми регулювання фермерських доходів як з бюджету ЄС, так і з власних бюджетів країни. Це і є активна підтримка сільськогосподарців, яка є прикладом для України [6, с. 151].

Вітчизняна практика державної підтримки аграрного сектора.

Фінансовому забезпеченню вітчизняних аграрних підприємств бракує комплексності для забезпечення відтворення повномасштабного виробництва. Такий стан аграрної економіки можна пояснити недостатністю фінансування протягом останніх років та відсутністю структурних змін на селі. Досить позитивним є те, що окремі аграрії, успішно перейнявши та використовуючи європейські технології та прогресивні засоби виробництва, отримали відповідний досвід та навчилися самі вирощувати високі врожаї сільськогосподарських культур та готувати продукцію до споживання високої якості.

Існуючий фінансовий стан України не дає змоги на даному етапі подібно до розвинутих зарубіжних країн здійснювати прями дотації сільському господарству, зумовлені міжнародними договорами. Тому застосовуються окремі економічні механізми державної підтримки розвитку сільського господарства.

З метою подолання негативних тенденцій та створення умов для позитивної динаміки розвитку аграрного сектора, за період незалежності України Верховною Радою було прийнято ряд базових законів. Основними законами, які регламентують державну підтримку розвитку сільського господарства, є:

— Закон України "Про державну підтримку сільського господарства України" від 24. 06. 2004р № 1877 — IV;

— Закон України "Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року" 18. 10. 2005 № 2982 — IV.

Фінансова підтримка з державного бюджету сільськогосподарських товаровиробників у 2008 році здійснювалась за 16 основними бюджетними програмами, які охоплювали всі напрями діяльності аграрних підприємств, включаючи надання безвідсоткових кредитів фермерським господарством, здешев-

лення банківських кредитів та страхових премій, надання допомоги в придбанні складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва.

Починаючи з 2005 року, бюджетні програми підтримки сільського господарства визначаються відповідно до Закону України від 24. 06. 2004 року № 1877-IV "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.

Сума видатків з бюджету на Міністерство аграрної політики за останні три роки суттєво зменшилась. Законом України "Про Державний бюджет України на 2008 рік" передбачено видатки для галузі в обсязі 12,1 млрд грн., на 2009 рік — 6,3 млрд, грн., на 2010 рік — 5,7 млрд, грн., що на 6,4 млн грн. менше порівняно з бюджетом 2008 року [2; 3; 4].

У бюджеті України на 2008 рік були передбачені кошти для здійснення фінансової підтримки підприємств агропромислового комплексу через механізм здешевлення коротко та довгострокових кредитів, а також короткострокових кредитів, залучених у кредитних спілках становили 1 млрд грн. Компенсація за кредитами становила 8% від процентної ставки. Для фермерських господарств компенсація здійснювалась через Український державний фонд підтримки фермерських господарств. Розподіл бюджетних призначень відбувався пропорційно середньорічному обсягу виробництва валової продукції сільського господарства у порівнянних цінах.

При стабільній ринковій економіці пільгове кредитування можна розглядати як одноразову акцію, спрямовану на розв'язання проблеми поповнення оборотних засобів аграрної сфери до повного освоєння ним виробничих потужностей на рівні сукупних потреб держави.

Міністерством аграрної політики проведено видатки в 2009 році з підтримки агропромислового комплексу в сумі 4183 млн грн. при планових призначеннях 4309 млн грн., тобто не забезпечено фінансування в обсязі 126 млн грн., або майже 3% планових призначень.

Упродовж 2009 року Міністерством аграрної політики за погодженням із Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету здійснено перерозподіл бюджетних призначень за 4 бюджетними програмами на загальну суму 59,4 млн грн., або 1,4% річних призначень. Внаслідок цього зменшено планові призначення на програму "Бюджетна тваринницька дотація та державна підтримка виробництва продукції рослинництва" — на 59,4 млн грн., або на 11,9%, та збільшено за програмами: "Дослідження і експериментальні розробки в системі агропромислового комплексу" на 40 млн грн., або втричі; "Запобігання розповсюдженню збудників інфекційних хвороб тварин" — на 18,5 млн грн., або в 13,3 рази; "Підготовка кадрів для агропромислового комплексу вищими навчальними закладами I і II рівнів акредитації" — 0,9 млн грн., або на 0,2%.

На виконання 47 бюджетних програм загального фонду Міністерству аграрної політики виділено бюджетні призначення в обсягах на 106,9 млн грн. менше планових, при цьому міністер-

ством не забезпечено використання відкритих асигнувань на суму 19,6 млн грн., що призвело до не відсутності видатків на 126,4 млн грн., 2,9% загального обсягу. У повних обсягах виконано 21 бюджетну програму на загальну суму 2979,1 млн грн., або 69,1% планових призначень. По 25 програм фінансування виконано в обсягах менше плану на суму 1203,9 млн грн., або 27,9%.

При цьому недостатньо профінансовано кошти на програми "Бюджетна тваринницька дотація та державна підтримка виробництва продукції рослинництва" — 349,3 млн грн., що становить 79,3% передбаченого обсягу, "Селекція в тваринництві та птахівництві на підприємствах агропромислового комплексу" — 26,1 млн грн., або 87,1%, "Селекція в рибному господарстві" — 1,7 млн грн., або 56,3%, "Відтворення водних живих ресурсів у внутрішніх водоймах та Азово-Чорноморському басейну" — 1,3 млн грн., або 4,6%.

Взагалі не спрямовано коштів за бюджетною програмою "Погашення зобов'язань Державною службою з охорони прав на сорти рослин за кредитами, наданими з державного бюджету за рахунок коштів, залучених від міжнародних фінансових організацій на розвиток насадництва" на суму 616 тис. грн. [8].

У 2009 році Міністерством аграрної політики не виконано планових призначень загального фонду державного бюджету на 12,2 млн грн., або 2,8%, з них на бюджетну тваринницьку дотацію та державну підтримку виробництва продукції рослинництва — 91,3 млн грн. (20,7%) [9].

У зв'язку з недотриманням Міністерством аграрної політики фінансової дисципліни при взятті зобов'язань та проведенні платежів, недосконалим управлінням ресурсами спостерігається зростання заборгованості в частині спеціального фонду впродовж 2009 року на 214,1 млн грн. У результаті цього допущено найбільший серед міністерств обсяг зростання кредиторської заборгованості, у тому числі на програму "Закладення і нагляд за молодими садами, виноградарства та ягідниками" — 113,7 млн грн., або 100% [8].

У 2010 році порівняно з 2008 роком асигнування на Міністерство аграрної політики зменшилось на 47%, однак це відбулося за рахунок зменшення фінансування як через загальний фонд у 2,5 рази, так і спеціальний — у 1,5 рази. Це стосується і цільових програм.

У 2010 році не профінансовано ряд цільових програм аграрного сектора економіки, а саме:

- відтворення та підвищення родючості ґрунтів;
- підтримка виробництва продукції рослинництва;
- підтримка фермерських господарств;
- підтримка підприємств агропромислового комплексу через механізм здешевлення кредитів;
- підтримка агропромислових підприємств, що знаходяться в особливо складних кліматичних умовах;
- часткова компенсація вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва [3, с. 9—16].

За бюджетною програмою "Дослідження і експериментальні розробки в системі агропромислового комплексу" передбачено видатки на 2010 рік в обсязі 89,3 млн грн. — що менші проти бюдже-

Таблиця 1. Порівняльна характеристика окремих статей бюджетного фінансування за 2008–2010 роки, тис. грн.

№,п/п	Перелік видатків за програмною класифікацією	2008	2009	2010	%
1	Фінасування заходів щодо захисту, відтворення та підвищення родючості ґрунтів	100000,0	-	-	-
2	Агрохімічна паспортизація земель сільськогосподарського призначення	7900,0	790,0	1,000,0	12
3	Селекція в тваринництві та птахівництві на підприємствах агропромислового комплексу	125000,0	30000,0	80000,0	64
4	Заходи з боротьби зі шкідниками та хворобами сільськогосподарських рослин	5000,0	500,0	1000,0	20
5	Бюджетна тваринницька дотація та державна підтримка виробництва продукції рослинництва	3071771,9	500000,0	-	-
6	Селекція в рослинництві	90000,0	30000,0	40000,0	44
7	Фінансова підтримка фермерських господарств	60000,0	20000,0	-	-
8	Здійснення фінансової підтримки підприємств агропромислового комплексу через механізм здешевлення кредитів	1650000,0	300000,0	-	-
9	Державна підтримка сільськогосподарської дорадчої служби	10500,0	1050,0	2000,0	19
10	Фінансова підтримка агропромислових підприємств, що знаходяться в особливо складних кліматичних умовах	35000,0	-	-	-
11	Закладення і нагляд за молодими садами, виноградниками та ягідниками	370800,0	453600,0	476000,0	128
12	Часткова компенсація вартості складної сільськогосподарської техніки вітчизняного виробництва	100000,0	-	-	-
13	Державна підтримка розвитку хмелярства	41200,0	50400,0	84000,0	203
14	Доплата на одну корову, наявну на 1 січня 2010 року	-	-	0	

ту 2008 року на 26,9 млн грн., але більшi за видатки 2009 року на 43%. Позитивну тенденцію можна спостерігати і в передбаченi видатків з державного бюджету на 2010 рік у порівнянні з 2008 роком на програми "Державна підтримка розвитку хмелярства" на 203 % та "Закладення і нагляд за молодими садами, виноградниками та ягідниками" на 128 %.

Сільськогосподарським підприємствам (крім малих) за січень-липень 2010 року отримано дотацій для підтримки тваринництва за рахунок коштів податку на додану вартість на суму 536,2 млн грн., у тому числі за худобу та птицю — на суму 153,1 млн грн., за молоко — 383,1 млн грн. [7, с. 28].

У зв'язку з фінансовою кризою та необхідністю виконувати вимоги СОТ, як показано в табл. 1, зменшено обсяги фінансування агропромислового виробництва у 2010 році, але залишено ряд цільових програм, які направлені на розвиток агропромислового комплексу, а саме:

— "Про порядок використання у 2009—2013 роках бюджетних коштів, що спрямовуються на підтримку підприємств агропромислового комплексу через механізм здешевлення кредитів", ПКМУ 26.02.09. № 153;

— "Про використання у 2010 році коштів Стабілізаційного фонду для компенсації відсоткової ставки за залученими підприємствами агропромислового комплексу кредитами, що не виплачена

в 2009 році", ПКМУ 07.04.10. № 296;

— "Про порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку тваринництва", ПКМУ від 18.03.09 № 282;

— "Про порядок справлення збору та про використання коштів на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства", ПКМУ 15.07.05 № 587;

— "Державна цільової програми "Ліси України" на 2010 — 2015 роки" ПКМУ 16.09.09 № 977

— "Державна цільова економічна програма підтримки сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів на період до 2015 року", ПКМУ 03.06.09 № 557;

— "Державна цільова економічна програма створення оптових ринків сільськогосподарської продукції" ПКМУ 03.06.09 № 562.

ВИСНОВКИ

Сільське господарство є, безумовно, однією з найперспективніших галузей економіки України, але для свого успішного функціонування потребує зваженої та збалансованої підтримки держави, тобто забезпечення належного виконання державного бюджету головним розпорядником державних коштів, недопущення порушень бюджетного законодавства, своєчасне та в повному обсязі спрямування бюджетних коштів, а також ефективне їх використання.

Аналіз показує, що заходи державної підтримки здійснюються безсистемно, не прив'язані до конкретних змін, які необхідно здійснювати в аграрному секторі. Відсутність системи взаємопов'язаних заходів знецінює і ті з них, які в системі могли б бути ефективними, такі як дотації та пільгове кредитування. Тому необхідно направити державну підтримку на регулювання доходів товаровиробників, підтримку виробництва, підтримку створення ринкової інфраструктури, підтримку формування сприятливого життєвого середовища на селі.

Отже, враховуючи обмеженість бюджетних коштів, слід обирати найприйнятніший варіант державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції, який би, з одного боку, стимулював їх до здійснення структурних змін і запровадження ефективніших технологій, а з іншого — не потребував би великих сум бюджетних коштів, особливо для нерентабельних підприємств.

Право користуватись державною підтримкою мають господарства, що дотримуються умов підвищення конкурентоспроможності продукції шляхом запровадження встановлених ресурсозберігаючих і ґрунтозахисних технологій, дотримання вимог законів сівозміни, нормативної собівартості тощо.

Саме тому для виведення аграрного сектора країни з кризи, стабілізації та розвитку сільськогосподарського виробництва необхідно: збільшити обсяги бюджетного фінансування агропромислового сектора, здійснити модернізацію існуючих форм та методів державної підтримки, сформувати нові напрями та механізми її реалізації. Адже система державної підтримки повинна бути гнучкою, відповідати як короткостроковим, так і довгостроковим потребам сільськогосподарства.

Література:

1. Міхаліна І. Розвиток аграрної політики України в контексті вступу в ЄС: монографія. — К.: Вид-во НАДУ, 2006. — 212 с.
 2. Закон України Про державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 28.12.2007. № 107-VI.
 3. Закон України "Про державний бюджет України на 2009 рік" від 26.12.2008. № 835-VI.
 4. Закон України "Про державний бюджет України на 2010 рік" від 27.04.2010. № 2154-VI.
 5. Демографічна ситуація в Україні 2010/ Держкомстат України. — К.: 2010.
 6. Стемашук А. Державне регулювання економіки: навчальний посібник. — Тернопіль: ТАНГ, 2000. — 315 с.
 7. Про соціально — економічне становище України за січень — липень 2010 року / Держкомстат України. — К.: 2010. — 87 с.
 8. Висновки щодо виконання державного бюджету України за 2009 рік / Рахункова палата України. — К., 2010.
 9. Інформація щодо виконання державного бюджету України за 2009 рік / Рахункова палата України. — К., 2010.
 10. Чапко І. Кредитування сільського господарства: проблеми України, досвід США. — К., 2000. — № 3.
 11. Алексійчук В.М. Кредитне обслуговування АПК: досвід та напрями розвитку. — К.: ІАЕУААК, 1998. — 91 с.
- Стаття надійшла до редакції 02.03.2010 р.