

УДК 614.2:325.455(477)

В. Довгань

МЕХАНІЗМ ФІНАНСУВАННЯ ПРОТИЕПІЗООТИЧНИХ ЗАХОДІВ В УКРАЇНІ

Досліджено порядок фінансування протиепізоотичних заходів. Визначено основні проблемні питання, пов’язані із використанням бюджетних коштів на проведення протиепізоотичних заходів в Україні та напрями підвищення ефективності використання бюджетних асигнувань.

Ключові слова: ветеринарна медицина, державне фінансування, розподіл бюджетних коштів, протиепізоотичні заходи.

Згідно зі ст. 3 Закону України “Про ветеринарну медицину” [1], основними завданнями держави в галузі ветеринарної медицини є: зменшення або усунення ризиків виникнення зоонозів та захворювання населення; охорона території України від проникнення хвороб тварин із території інших держав або карантинних зон; захист тварин та населення від збудників та хвороб тварин шляхом здійснення профілактичних, діагностичних та лікувальних заходів; здійснення заходів унеможливлення перенесення хвороб тварин тощо. Виконання вищезазначених завдань неможливе без проведення протиепізоотичних заходів. Проте відсутність науково-теоретичних досліджень фінансування протиепізоотичної діяльності в галузі аграрного сектора економіки суттєво впливає на якість послуг галузі ветеринарного обслуговування, ефективність сільськогосподарського виробництва та безпеку споживачів продукції тваринництва.

Проблеми підвищення ефективності діяльності в галузі ветеринарної медицини досліджуються такими вченими, як: В. Величко, П. Вербицький, В. Власов, В. Воскобойник, О. Гаврилук, Ю. Косенко, І. Коцюмбас, І. Курганський, М. Лендел, П. Музика, І. Нікітін, Ф. Сібагатулін та інші.

Водночас недостатньо дослідженими залишаються питання фінансування протиепізоотичних заходів та підвищення ефективності використання бюджетних коштів у даному напрямку діяльності. Необхідність успішного вирішення даних проблем обумовили мету, завдання та структурну побудову даної наукової статті її наукове та практичне значення.

Мета статті – дослідження процедури фінансування протиепізоотичної діяльності в Україні, визначення кола проблемних питань та формулювання напрямів підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Фінансування протиепізоотичних заходів провадиться за рахунок бюджетних коштів та відрахувань від страхових платежів. До протиепізоотичних заходів належать попередження та ліквідація інфекційних захворювань тварин, лабораторно-діагностичні та радіологічні дослідження харчових продуктів і сировини, інші ветеринарно-санітарні, протиепізоотичні заходи, а також невідкладна лікарська допомога, якщо виникне загроза життю тварини. Частка фінансування протиепізоотичних заходів за період 2008 – 2012 рр. зменшилась більш ніж у три рази (з 18,17% до 5,42%) (рис. 1) [2 – 6]. Абсолютні показники фінансування цих витрат зменшились на 69,8 млн грн (або 40,23%) у 2012 р. порівняно із 2008 р. На нашу думку, такі зміни бюджетного фінансування протиепізоотичних заходів є

невиправданими, оскільки обсяги видатків повинні безпосередньо залежати від потреби фінансування і враховувати всі витрати коштів у зв'язку із виникненням можливих епізоотій.

Розпорядниками коштів Державного бюджету України, виділених на протиепізоотичні заходи, є Міністерство аграрної політики та продовольства України, бюджетні установи та госпрозрахункові підприємства. Рух коштів державного бюджету, виділених на протиепізоотичні заходи, та матеріальних цінностей, придбаних за рахунок цих коштів, представлено на рис. 2.

Планування протиепізоотичних заходів Головними управліннями ветеринарної медицини (далі – управління) проводиться виходячи з чисельності поголів'я сільськогосподарських та диких тварин, кількості хворих тварин та термінів карантину хвороб, наявності небезпечних хвороб на території регіонів.

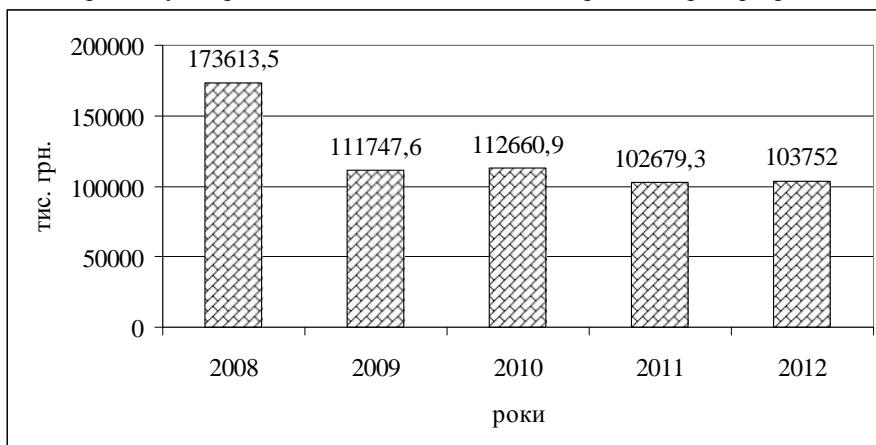


Рис. 1. Обсяги фінансування протиепізоотичних заходів із Державного бюджету України у 2008 – 2012 рр.

Для забезпечення постійного моніторингу чисельності поголів'я тварин управління, згідно з укладеними договорами, щорічно отримують дані від головних управлінь статистики, аналізують інформацію фельдшерів, управління мисливства та рибальства, інших державних підприємств. Крім того, враховується епізоотична ситуація у регіонах країни та світі, згідно зі щоденною інформацією Держветфітослужби щодо прогнозування та належної підготовки дій при можливій епідемії хвороб.

На підставі планів протиепізоотичних заходів із профілактики заразних хвороб тварин (далі – план), поданих районними управліннями ветеринарної медицини на відповідний рік, управлінням розробляється план по області, який погоджується заступником голови обласної державної адміністрації та затверджується Головою Держветфітослужби.

Плани складаються відповідно до діючих інструктивних матеріалів із урахуванням епізоотичного стану і напрямків ведення тваринництва, з зазначенням кількості діагностичних досліджень, профілактичних щеплень і обробок, які передбачається провести у наступному році. Щодо ветеринарно-санітарних робіт зазначається кількість та площа об'єктів, на яких планується здійснити роботи з дезінфекції, дератизації та дезінсекції приміщень.

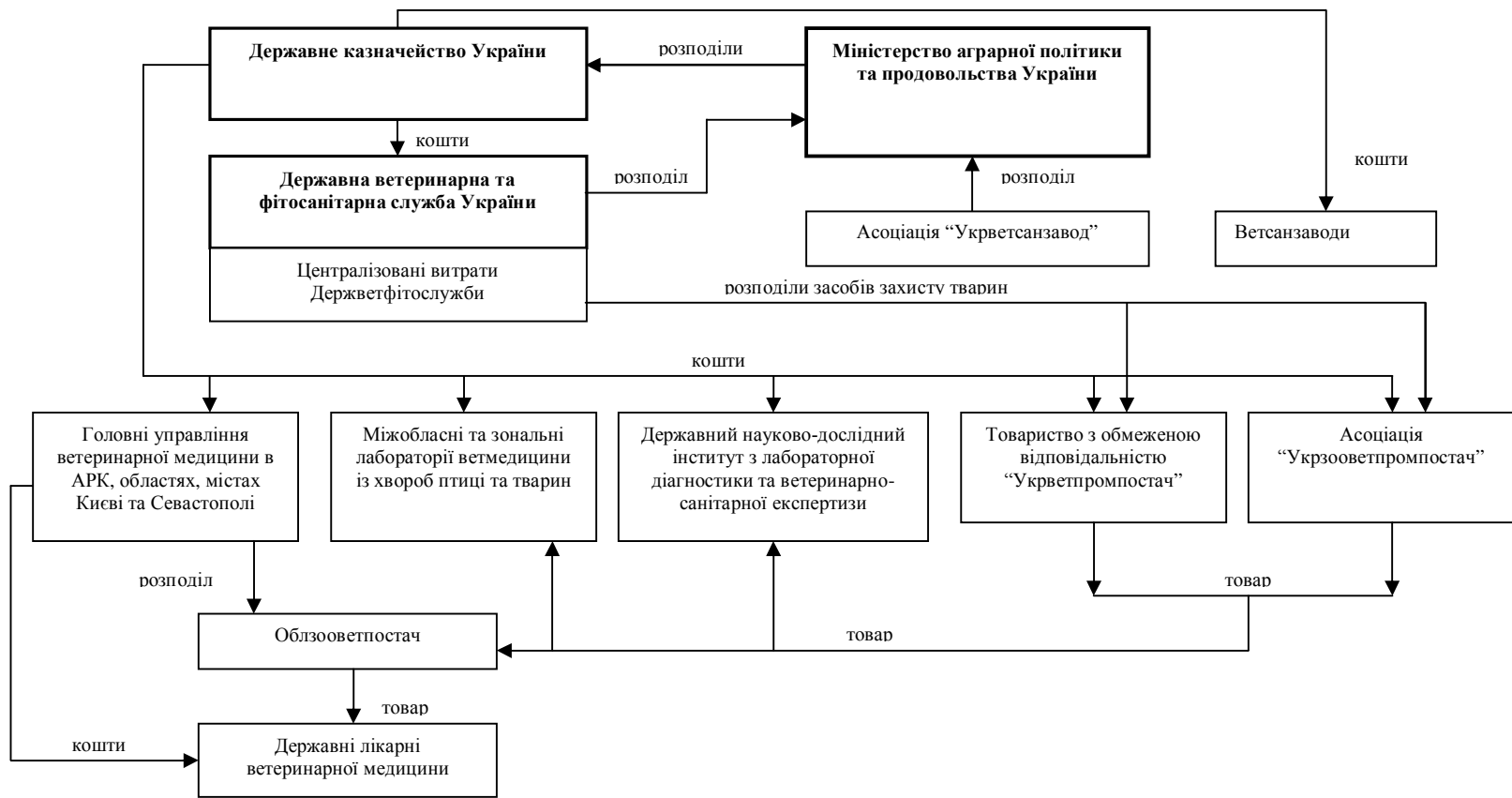


Рис. 2. Схема руху коштів, виділених для здійснення протиепізоотичних заходів (складено автором на основі результатів власних досліджень)

На підставі затверджених планів управління щорічно подається Держветфітослужбі замовлення на засоби захисту тварин при проведенні запланованих протиепізоотичні заходів. Починаючи з 2007 р., у планах передбачено оздоровлення неблагополучних пунктів від туберкульозу та лейкозу. Потрібно відзначити, що, як правило, такими планами передбачено виконання протиепізоотичних заходів на всі небезпечні та заразні хвороби тварин, тоді як Постановою Кабінету Міністрів України “Про перелік протиепізоотичних, лікувальних, лабораторно-діагностичних, радіологічних та інших ветеринарно-санітарних заходів, що проводяться органами державної ветеринарної медицини за рахунок коштів відповідних бюджетів та інших коштів” № 478 від 15.08.1992 р. [7] (далі – Постанова), визначено чіткий перелік хвороб, профілактика та боротьба з якими проводиться за бюджетні кошти.

Таким чином, фактична потреба у коштах для виконання безпосередньо запланованих протиепізоотичних заходів не визначалась (окрім потреби у ветеринарних препаратах), кошти місцевих бюджетів при визначенні потреби у видатках із державного бюджету не враховувались і фактично не виділялись. Отже, існує прогалина у плануванні видатків на проведення комплексу протиепізоотичних заходів на регіональному рівні.

Окрім того, розподіл коштів на протиепізоотичні заходи між структурними підрозділами управлінь проводиться, як правило, в рівних частках, без урахування наявного поголів'я тварин та кількості неблагополучних пунктів у районах. Наприклад, у 2011 р. на проведення протиепізоотичних заходів у Вінницькій області розподіл коштів проведено в обсягах від 9,4 до 54,9 тис. грн, проте розміри фінансування не завжди пов'язані з чисельністю поголів'я тварин та епізоотичною ситуацією, що склалася у районі. Так, найбільші обсяги фінансування спрямовано у Тульчинський (52,0 тис. грн), Козятинський (41,1 тис. грн), Хмільницький (35,2 тис. грн), Вінницький (32,7 тис. грн), Шаргородський (31,2 тис. грн) райони та у м. Вінниця (54,9 тис. грн).

Проте, згідно зі Звітами про виконання Планів протиепізоотичних заходів, найбільше захворювань зафіксовано у Калинівському (22 неблагополучних пункти), Погребищенському (17) та Бершадському (14) районах. В інших районах зареєстровано в середньому від 5 до 8 неблагополучних пунктів. Бершадський і Чернівецький райони профінансовані майже в однакових обсягах – 25,4 тис. грн та 27,0 тис. грн, проте чисельність поголів'я тварин першого району перевищує поголів'я іншого в 5,3 раза.

Таким чином, відсутність єдиного законодавчо-визначеного механізму планування обсягів фінансування заходів програми, нерівномірність фінансового забезпечення та неврахування управліннями чисельності поголів'я тварин і епізоотичної ситуації у районах призводить до економічно-необґрунтованого розподілу коштів між виконавцями програми.

Відповідно до запланованих протиепізоотичних заходів, кожним управлінням визначається потреба у діагностикумах, профілактичних, лікувальних препаратах та деззасобах. Замовлення на ветеринарні препарати формується з переліку, визначеного Держветфітослужбою, з розподілом поквартально.

Оскільки плани на наступний рік складаються у квітні – травні поточного року, залишки ветпрепаратів при визначенні потреби не враховуються. За цього залишки ветпрепаратів, утворені на кінець року, становлять резерв засобів захисту тварин. Доцільно зазначити, що в середньому залишок ветпрепаратів на кінець року

становить третину від визначеної потреби, а в окремих випадках – навіть перевищує замовлену кількість.

Так, залишок лейкозного антигену стабілізованого станом на 01.01.2011 р., складав 130,9 тис. доз, або 31,2% від необхідної кількості на наступний рік, туберкуліну – 209,3 тис. доз (33,5%), КАМ – 38,3 тис. доз (85,1%), бруцеліну – 5,7 тис. доз (118,8%), туберкуліну для птиці – 13,5 тис. доз (у 13,5 раза більше). Потрібно зазначити, що при замовленні окремих ветпрепаратів не враховується їх фактичне використання у попередньому році.

Протиєпізоотичні заходи щодо особливо небезпечних хвороб, визначених Постановою, проводяться з використанням ветпрепаратів, які надходять у централізованому порядку. Підприємці, що мають ліцензію на оптову та роздрібну торгівлю ветеринарними медикаментами, майже не займаються реалізацією препаратів, що постачаються централізовано. Ціни на ветпрепарати, торгівлю якими вони здійснюють, здебільшого перевищують ціни централізованих поставок, проте в окремих випадках є і нижчими. Зокрема середні ринкові ціни на стрептоміцин становили 833,3 грн за 1 кг, що на 48,4 грн, або на 5,5% менше від ціни централізованих поставок. Придбання отриманої кількості препарату за вказаними цінами дозволило б зекономити значну частину бюджетних коштів. Крім того, достатньо часто за рахунок бюджетних коштів купуються препарати для лікування хвороб тварин, які не включені до переліку, визначеного Постановою, що призводить до нецільового використання бюджетних коштів.

Має місце також ситуація формування значних залишків ветеринарних препаратів, які сформовані за рахунок централізованих поставок. Основними причинами виникнення таких залишків є:

- створення необхідного резерву засобів захисту тварин на наступний рік;
- неритмічність поставок ветпрепаратів протягом року;
- централізоване постачання медикаментів понад замовлену потребу.

Доцільно зазначити також, що ветпрепарати, поставлені у централізованому порядку, надходять у великих розфасовках, що не дозволяє забезпечити їх раціональне використання.

Так, упродовж 2009 – 2011 рр. вакцина проти класичної чуми свиней надходила переважно у розфасовках від 100 і більше доз. Лише у 2011 р. отримано 16,8 тис. доз у розфасовці по 50 доз, що становить 2,5% від загальної кількості вакцини, одержаної протягом року. Враховуючи, що термін придатності вакцини у відкритому флаконі – 4 години, у 2009 р. знешкоджено 174,5 тис. доз, що становить 31,4% загальної кількості використаної вакцини, у 2010 – 149,0 тис. доз (26,3%), у 2011 – 85,4 тис. доз (10,5%) на загальну суму 42,8 тис. грн. Непоодинокі випадки, коли відсоток списання вакцини внаслідок їх знешкодження значно вищий. До втрат бюджетних коштів призводить неефективне використання ветпрепаратів, зокрема внаслідок їх списання через закінчення терміну придатності. Отже, розфасовка у великі ємності ветпрепаратів, які мають досить обмежений термін придатності, не дозволяє забезпечити їх максимальне використання, що своєю чергою призводить до втрат бюджетних коштів.

З метою своєчасного проведення протиєпізоотичних заходів та забезпечення повного охоплення ними наявного поголів'я тварин на договірних умовах залучаються лікарі, які займаються приватною практикою. Відповідно до умов договору залучені до проведення протиєпізоотичних заходів лікарі забезпечуються необхідними ветпрепаратами. Усі заходи, виконані лікарями, які займаються

приватною практикою, проводяться під контролем спеціалістів державної ветеринарної медицини. За підрахунками управління, сума коштів, необхідна для розрахунку з приватними лікарями, становить в середньому 380,0 тис. грн на рік, проте через відсутність бюджетного фінансування оплата виконаних ними робіт не проводилась або проводилась із значними затримками.

Негативно впливає на виконання протиепізоотичних заходів несвоєчасність централізованих поставок ветпрепаратів. Неповне забезпечення визначеної потреби та неритмічність централізованого постачання ветпрепаратів, недостатній контроль за їх використанням призводить до неефективного витрачання бюджетних коштів.

Нерівномірність навантаження на фахівців ветеринарної медицини, які проводять протиепізоотичні заходи, та недостатній рівень підвищення їх кваліфікації не сприяє ефективному виконанню протиепізоотичних заходів. Діючими Тимчасовими штатними нормативами та типовими штатами працівників установ державної ветеринарної медицини, затвердженими наказом Міністерства сільського господарства і продовольства № 37-26-12/1601 від 03.03.1997 р., при визначенні кількості фахівців передбачена градація поголів'я тварин для районних підприємств до 100 тис. гол., від 100 до 150 тис. гол., 150 тис. голів і більше продуктивної худоби. За останні 10 років відбулося значне скорочення поголів'я тварин, яке на початок 2012 р. становило від 15,0 тис. до 95,0 тис. гол. продуктивної худоби в одному районі. Тобто штатна чисельність для усіх районів розраховується за однією шкалою – до 100 тис. гол. худоби, внаслідок чого не враховується реальне навантаження на ветеринарних працівників. Подібна ситуація склалася при розрахунку чисельності фахівців для дільничних лікарень, дільниць, пунктів. Лише 46,9% лікарів, які проводять протиепізоотичні заходи, мають вищу фахову освіту, решта – середньоспеціальну.

Аналіз віддаленості пунктів ветеринарної медицини від селянських господарств свідчить, що середня відстань становить 3 – 10 км, проте в окремих районах досягає 18 – 21 км, що ускладнює проведення протиепізоотичних заходів.

Результати проведеного дослідження засвідчують, що кошти, спрямовані на проведення протиепізоотичних заходів, використовуються недостатньо ефективно. Основними причинами такої ситуації є:

- недосконалість нормативно-правової бази та існуючої системи звітності. Діючими нормативно-правовими актами не проведено чіткий розподіл між використанням бюджетних коштів на фінансування установ ветеринарної медицини та коштами програми. Крім того, з 2006 р. відсутній механізм використання коштів, спрямованих на протиепізоотичні заходи, не запроваджена окрема звітність щодо виконання результативних показників програми. Аналіз застосування адміністративних санкцій до порушників ветеринарно-санітарних вимог засвідчив їх недостатню впливовість, а не врегульованість питань щодо вилучення з обігу небезпечної та неякісної продукції тваринного походження дає можливість порушникам уникати відповідальності;

- відсутність єдиного законодавчо-визначеного механізму планування обсягів фінансування заходів програми, нерівномірність фінансового забезпечення та неврахування управління чисельності поголів'я тварин і епізоотичної ситуації у районах;

- визначення потреби окремих ветпрепаратів проводиться без врахування їх залишків та фактичного використання у попередньому році.

– централізоване постачання окремих ветпрепаратів за цінами, що перевищують середні ринкові ціни у регіоні, а також препаратів, не визначених Постановою;

– неповне врахування, поданих управлінням заявок на централізоване забезпечення ветпрепаратами. Зокрема мають місце випадки отримання деяких засобів захисту тварин понад заявлену потребу, тоді як постачання інших препаратів значно менше від замовленої кількості;

– неоптимальність розфасовок ветеринарних препаратів, поставлених у централізованому порядку, призводить до нераціонального їх використання;

– неефективне використання ветеринарних препаратів внаслідок їх списання через закінчення терміну придатності;

– несвоечасність централізованих поставок засобів захисту тварин;

– застаріла нормативна база щодо визначення нормативної чисельності фахівців ветмедицини;

– нерівномірність завантаження спеціалістів ветеринарної медицини, які проводять протиепізоотичні заходи;

– віддаленість пунктів ветеринарної медицини від селянських господарств;

– недостатній освітній рівень працівників, що проводять протиепізоотичні заходи;

– використання дезінфікуючих засобів на заходи, не передбачені Постановою.

Висновки

З огляду на результати дослідження, з метою удосконалення фінансового забезпечення галузі ветеринарної медицини та підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів вважаємо за доцільне:

1. При формуванні замовлення на ветеринарні препарати враховувати їх фактичне використання у попередніх роках та зазначати їх оптимальну розфасовку відповідно до чисельності поголів'я тварин в окремих населених пунктах.

2. Розподіл коштів на проведення протиепізоотичних заходів здійснювати з урахуванням чисельності поголів'я тварин та епізоотичної ситуації у районах.

3. Перед формуванням замовлення щодо обсягів потреби у ветеринарних препаратах структурним підрозділам управлінь проводити інвентаризацію залишків ветеринарних препаратів та запровадити системний моніторинг їх використання.

4. За фактами централізованих поставок ветпрепаратів понад потребу ініціювати перед Держветфітослужбою передачу їх іншим регіонам, а також здійснювати перерозподіл надлишків медичних засобів із обмеженим терміном придатності між структурними підрозділами у районах з метою недопущення їх псування.

5. При складанні планів-заявок на підвищення кваліфікації кадрів враховувати потребу в підготовці лікарів, що проводять протиепізоотичні заходи.

Література

1. Про ветеринарну медицину : Закон України № 2498-ХІІ від 25.06.1992 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1992. — № 36. — Ст. 531.

2. Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України № 107-VI від 28.12.2007 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2008. — № 5/8. — С. 62.

3. Про Державний бюджет України на 2009 рік : Закон України № 835-VI від

26.12.2008 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2009. — № 21/22. — С. 680.

4. Про Державний бюджет України на 2010 рік : Закон України № 2154-VI від 27.04.2010 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2010. — № 22/23 ; № 24/25. — С. 668.

5. Про Державний бюджет України на 2011 рік : Закон України № 2857-VI від 23.12.2010 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2011. — № 7/8. — С. 194.

6. Про Державний бюджет України на 2012 рік : Закон України № 4282-VI від 22.12.2011 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2012. — № 34/35. — С. 1380.

7. Про перелік протиепізоотичних, лікувальних, лабораторно-діагностичних, радіологічних та інших ветеринарно-санітарних заходів, що проводяться органами державної ветеринарної медицини за рахунок коштів відповідних бюджетів та інших коштів [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 478 від 15.08.1992 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/478-92-%D0%BF>.

V. Dovgan

MECHANISM OF THE ANTI-EPIZOOTIC MEASURES FINANCING IN UKRAINE

The financing procedure of anti-epizootic measures is investigated. The key issues related to the use of budget funds for anti-epizootic measures in Ukraine and the ways of efficiency increasing of budget allocations are determined.

Key words: veterinary medicine, state financing, distribution of budget funds, anti-epizootic measures.