

Ю.О. Ульяновченко,  
к.держ.упр. доцент кафедри  
економічної політики ХарРІ НАДУ

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНОГО РИНКУ В КРАЇНАХ ЄС І США: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

*Розглянуто історичні підходи в державному регулюванні аграрного сектора США та країн Європейського Союзу. Проаналізовано систему державної підтримки сільського господарства.*

**Ключові слова:** аграрний ринок, ринковий механізм, промислова та сільськогосподарська продукція.

Державне регулювання сільського господарства за кордоном – це складний механізм, який включає інструменти впливу на прибуток фермерів, структуру сільськогосподарського виробництва, аграрний і продовольчий ринок, соціальну структуру села, міжгалузеві і міжгосподарські відносини з метою створення стабільних економічних, правових і соціальних умов для розвитку сільського господарства, задоволення потреб населення в якісних продуктах харчування за соціально прийнятними цінами. При цьому регулювання здійснюється відповідними державними органами, що діють через визначену систему інститутів, створених як сільськогосподарськими товаровиробниками, так і підприємствами оптової торгівлі, переробки, реалізації.

Як показують дослідження провідних вітчизняних і зарубіжних вчених (П. Саблук, В. Валентинов, М. Корецький, О. Овчинников, Б. Черняков), в усіх розвинутих країнах дія ринкового механізму в аграрній сфері доповнюється інструментами державного регулювання, співвідношення яких залежить від частки державного сектора, історичних особливостей і традицій, характеру вирішення завдань у теперішній час [1 – 4].

Досвід регулювання аграрного ринку в країнах ЄС і США досить широко висвітлюється у вітчизняній науковій літературі, але змістовне наповнення процесу регулювання та його розвиток потребує більш

серйозного вивчення.

На підставі наявної інформації дослідити глобальні тенденції розвитку світового аграрного ринку під кутом зору входження України в глобальне конкурентне середовище і визначитися з тим, як дана обставина може враховуватися в державній аграрній політиці.

При проведенні аграрної політики важливим є врахування особливого характеру сільськогосподарського і продовольчого виробництва, розуміння того, що ринки сільськогосподарської сировини і продовольства – два малоеластичних масиви народного господарства. Сільськогосподарське виробництво є взагалі нееластичним залежно від цін, якщо коливання цін мають короткочасний характер, ця галузь сама по собі має консервативний характер. Не можна швидко змінити обсяги виробництва в рільництві, садівництві, виноградарстві, оскільки це пов'язано зі сівозмінами, що обмежує маневр посівними площами. Дія факторів інтенсифікації (добрив, машин, технологій) виявляється через певний період і може мати неоднозначні результати залежно від сформованих природних умов. Таким чином, потрібний значний час для пристосування сільського господарства до нового рівня цін, переорієнтації виду діяльності за умови зміни цін на засоби виробництва в тому ж напрямку.

Населення, виходячи із своїх фізіологічних потреб, відносно стабільно споживає визначений набір продовольчих товарів, йдучи на жертви у витратах на товари тривалого користування, одяг тощо у випадку зниження доходів. Формуючи попит на дешеві продукти харчування, спостерігається ефект Гіффена: із загальним зростанням цін на продовольство, споживання дешевих продуктів збільшується внаслідок різкого скорочення попиту на більш дорогі продукти. З іншого боку, за умови зростання доходів чи падінні цін не спостерігається адекватного зростання попиту, оскільки рівень споживання продовольства визначається двома одночасно діючими факторами – фізіологічним і економічним, причому їхні дії не збігаються.

Зіткнення на ринку двох малоеластичних масивів попиту і пропозиції

призводить до непропорційно великих коливань цін. Так, збільшення або зменшення постачань сільськогосподарської продукції на ринок на 1 % може супроводжуватися зміною цін на продукти харчування на кілька відсотків, що робить ринок продовольства, а звідси і ціни товаровиробників, дуже хиткими. Виходячи з цього, вчені і державні діячі дійшли висновку, що ринковий ціновий механізм не в змозі цілком виконати свою головну функцію – бути регулятором попиту та пропозиції, внаслідок чого продовольчий ринок не є саморегулюючим, особливо при сучасному масовому виробництві і збуті продуктів харчування. Усе більше вчених схиляються до думки, що ринок продовольства, в усякому разі його основні товари, так само як і сільськогосподарська сировина, повинен регулюватися, і основним регулятором має бути держава.

У Західній Європі державне регулювання аграрного сектора має економічне спрямування, а однією з його найважливіших функцій є регламентування кількості й якості вироблюваної продукції шляхом контролю за організаційно-економічною структурою виробництва, зокрема заохоченням кооперації та вертикальної інтеграції, що має вплив на галузеву спеціалізацію виробництва сільськогосподарських продуктів і порядок постачання ними населення. До важливих функцій державного регулювання відносять також управління технічним прогресом у сільському господарстві через систему наукових установ або заклади освіти, професійного навчання, підвищення кваліфікації, надання консультативної допомоги фермерам; технічне та комерційне обслуговування за допомогою державних закупівель, державних оптових ринків, ветеринарне обслуговування та кредит. Держава здійснює також контрольні-облікові функції (інспекція за якістю продукції, ветеринарна інспекція, статистика та ін.). У деяких західноєвропейських країнах зараз беруться до керування соціальною перебудовою села шляхом ліквідації дрібного виробництва, перепідготовки осіб, витіснених із сільського господарства, для роботи в інших галузях, а також розробки та впровадження спеціальних програм розвитку сільських районів.

Європейське сільське господарство, більш ресурсномістке порівняно з високоефективним і малозатратним сільським господарством США, Канади та Австралії, мало бути надійно захищене від руйнації при його порівняно низькій конкурентоздатності. Створення ЄЕС певною мірою сприяло збереженню та розширенню потенціалу сільського господарства [3; 6]. Саме завдяки заходам регулювання ЄЕС із традиційно великого імпортера продовольства перетворилося на найбільшого експортера. При цьому послідовно були вирішені завдання насичення внутрішнього ринку найважливішими видами продовольства та створення великих експортних запасів. На сьогодні вирішуються проблеми не стільки виробництва, скільки збуту продукції.

Досвід державного регулювання продовольчого комплексу в Європейських країнах свідчить про принципово нову схему взаємодії держави і господарських суб'єктів. Цей підхід пов'язаний з прямим вирішенням економічних проблем через створення ефективних, прозорих інструментів регулювання. Державні заходи щодо регулювання аграрного сектора економіки в розвинутих країнах північної Америки та Європи мають не тільки ринкове спрямування (підтримка чи обмеження попиту і пропозиції), вони також мають на меті визвати структурні зрушення в разі необхідності збалансування внутрішнього та міжгалузевого розподілу (табл. 1).

Таблиця 1

Основні заходи державного регулювання аграрного сектора економіки США, Канади і країн Європейського економічного співтовариства

Країни	Заходи державного регулювання аграрного сектора економіки	
	ринкового спрямування	спрямовані на структурні зрушення
США	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ компенсації за 1 га посівних площ, виведених з обігу;</li> <li>▪ підтримка цін для стабілізації доходів фермерів;</li> <li>▪ пільгові кредити на укрупнення підприємств;</li> <li>▪ підтримка методів обробітку ґрунту,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ пільгове кредитування виробництва окремих видів продукції;</li> <li>▪ різні форми сприяння експорту;</li> <li>▪ надання фінансової допомоги у вигляді інвестиційних надбавок;</li> <li>▪ організація вільних</li> </ul>

	що незначно впливають на навколишнє середовище за допомогою компенсаційних платежів	економічних зон для залучення інвестицій.
Канада	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ підтримка цін для стабілізації прибутків фермерів, подібна до США;</li> <li>▪ страхування доходу фермерів;</li> <li>▪ державна гарантія відшкодування страхових платежів у визначених розмірах</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ сприяння інвестиціям у розвиток окремих галузей і виробництв;</li> <li>▪ програма підтримки окремих територій</li> </ul>
Країни ЄС	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ компенсація за 1 га посівних площ, виведених з обігу;</li> <li>▪ використання квот по молоку, м'ясу, цукру і тютюну;</li> <li>▪ підтримка цін на маслинову олію і тверді сорти пшениці</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ спільне фінансування програм розвитку найбільш слабких і нужденних територій;</li> <li>▪ розробка індикативних планів економічного і соціального розвитку;</li> <li>▪ організація вільних економічних зон для залучення інвестицій</li> </ul>

Головною проблемою сучасного розвитку аграрного сектора економіки в багатьох країнах та зокрема в Україні є неефективність обміну між промисловістю і сільським господарством, що отримала назву “диспаритет цін”(рис.).

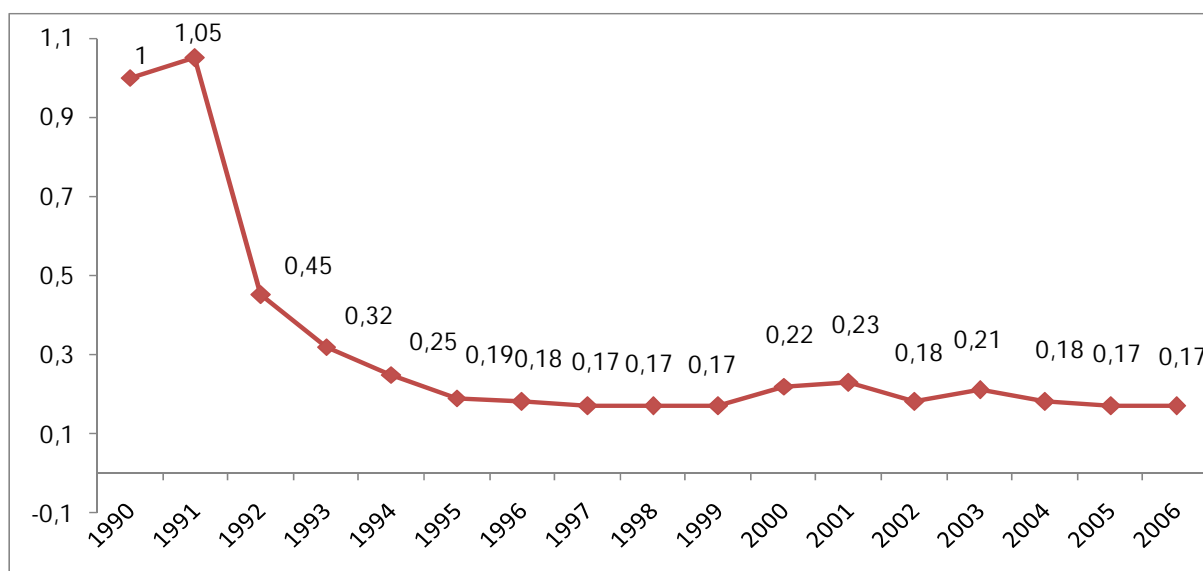


Рисунок. Співвідношення індексів цін на сільськогосподарську та промислову продукцію в Україні [5].

У розвинутих країнах ця проблема найчастіше вирішується шляхом державного регулювання цін. Найпоширенішими серед різноманітних

механізмів регулювання цін на сільськогосподарську продукцію є такі:

- створення буферних запасів (держава закуповує сільськогосподарську продукцію, якщо ціни на неї занадто низькі і відправляє на ринок створені запаси при підвищенні цін. Цей механізм не має прямого впливу на ціну, він лише призводить до ущільнення вершин коливань цін в обох напрямках);

- закупівля з метою підтримки цін на сільськогосподарську продукцію (держава або цілком призупиняє продаж продукції на внутрішньому ринку, або зводить його до мінімуму, тим самим забезпечуючи фермерам довготермінові високі ціни. Водночас, використання цього механізму може призвести до збільшення державних запасів, що інколи потребує фізичного знищення продукції);

- субсидування експорту з метою підтримки високих цін на внутрішньому ринку (застосування цього механізму має декілька негативних наслідків: високі споживчі ціни, бюджетні витрати для країни, що запровадила цей механізм, зниження рівня світових цін і, як наслідок, виникнення напруги між окремими країнами – найбільшими експортерами певного виду продовольчої сировини);

- обмеження імпорту продовольства (цей механізм, як і попередній, спрямований на підтримку високих цін на внутрішньому ринку, що, з одного боку, сприяє збільшенню пропозиції, а з іншого – призводить до скорочення попиту. Значний розрив між пропозицією та попитом на внутрішньому ринку викликає необхідність застосування попереднього механізму з усіма його негативними наслідками);

- компенсаційні платежі (застосовуються за необхідності підтримки попиту на продукцію сільськогосподарського виробництва. Виробники отримують з бюджету прямі компенсаційні платежі в разі суттєвого падіння ринкових цін, що дозволяє їм утримувати відповідний рівень рентабельності виробництва).

Особливістю регулювання цін на сільськогосподарську продукцію в

країнах з ринковою економікою є встановлення мінімального граничного рівня для ринкових цін, нижче якого вони не можуть опускатися. Для цього використовуються два основних інструменти – підтоварні кредити та пряма державна закупівля продукції.

У розвинутих країнах регулювання цін на аграрну продукцію і фермерських прибутків передбачає організацію спостереження за динамікою низки економічних показників, у числі яких:

- витрати виробництва по групах спеціалізованих господарств (у країнах ЄС) чи по видах виробництва (у США);
- паритет цін на засоби виробництва для сільського господарства і на сільськогосподарську продукцію;
- прибутковість ферм і галузей виробництва, а також усього сільського господарства [6].

У низці випадків по окремих специфічних товарах, наприклад молоку, важливо підтримати середньодобовий рівень постачання і споживання, у зв'язку з чим регулюванню піддаються як оптові, так і роздрібні ціни. Подібний державний механізм підтримки цін є надзвичайно дорогим і звичайно складає значну частину державного бюджету розвинутих країн чи тих міжнародних організацій, які займаються подібного роду регулюванням.

Крім використання непрямих економічних важелів, окремі держави також застосовують заходи прямого втручання у виробництво з метою його обмеження (введення квотування на виробництво окремих видів продукції). Це можуть бути заходи прямого втручання: забій корів за умови надвиробництва молока і молочних продуктів, викорчовування виноградників і садів в умовах надвиробництва ординарного вина і деяких видів фруктів з відповідною компенсацією виробникам прогнозованих втрат.

З іншого боку, з метою стимулювання розвитку виробництва застосовуються прямі державні субсидії по землевпорядженню, природоохоронних заходах, господарському будівництву, придбанню деяких

окремих видів засобів виробництва, а також підтримка за державний рахунок сільськогосподарської науки, служби сільськогосподарської пропаганди, освоєння нової техніки і технологій.

В останні роки відбуваються значні зміни в умовах економічних реформ ГАТТ, що регулюють зовнішню торгівлю Європейського Союзу. Так, у деяких економічно сильних держав, таких як Бельгія, Німеччина, Австрія, Нідерланди, було запроваджено зниження цін на сільськогосподарську продукцію. Залежно від економічної ситуації, для кожної окремо взятої країни, що бере участь у формуванні Європейського ринку продовольства, застосовуються знижувальні чи підвищувальні коефіцієнти до діючого на даному етапі рівня цін. У ЄС в останні роки були встановлені і діляти диференційовані, із застосуванням різних курсів валют, ціни на зерно [7]. Регулювання внутрішнього ринку зерна в країнах ЄС здійснюється особливо жорстко, за допомогою щомісячних надбавок і гарантованих державою цін.

Як інструменти державної політики та регулювання цін у зарубіжних країнах реалізуються також програми, які мають на меті пряму підтримку доходів фермерів, зокрема програми компенсаційних платежів, гнучких виробничих контрактів, страхування. Програма компенсаційних платежів сприяла підвищенню доходів виробників, захистивши їх від непередбачених коливань кон'юнктури ринку. У країнах ЄС здійснюється допомога у формі субсидій виробникам високоякісних сортів пшениці, що обмежує площі вирощування зернових відповідно до встановлених квот; виробникам "малого зерна" (рис, ячменю, вівса, кукурудзи тощо); дотується до 50 % ціни молока, виробленого в межах установлених квот.

Такий досвід особливо актуальний для України в сучасних умовах. Уведення компенсаційних платежів по основних видах продукції, зокрема по зерну продовольчому та фуражному, дозволило б знизити собівартість продукції тваринництва і птахівництва, а отже, ціни на молочні продукти, м'ясо, яйця, підвищивши таким чином рівень споживання цих продуктів



населенням та конкурентоздатність вітчизняної продукції. Однак подібні заходи в масштабах України можливі лише як складова аграрної політики держави. Компенсації вітчизняним виробникам, аналогічні тим, що використовуються в США, можуть бути впроваджені з одночасним наданням права Міністерству аграрної політики визначати орієнтовні ціни на основі сформованої середньої собівартості основних видів сільськогосподарської продукції, що забезпечило б достатній рівень продовольчої безпеки по зонах країни. Для цього необхідно створити відповідні служби моніторингу та виділити необхідні компенсаційні суми у видатковій частині державного бюджету. Очевидно, що без необхідної системи дотацій і компенсацій неможливі стабілізація та подальший розвиток сільського господарства та забезпечення продовольчої безпеки України.

Важливе значення в регулюванні розвитку АПК має податкова політика. Податкова система в країнах Заходу досить складна, для вітчизняної економіки прийнятні лише основні принципи оподаткування в аграрному секторі цих країн. У багатьох країнах податкова система не орієнтована на стягнення ПДВ для сільськогосподарської продукції, і сільськогосподарські товари як такі практично не підлягають оподаткуванню: реалізується принцип, що податок на додану вартість має сплачуватися не на кожному етапі розподілу продукту, а на його кінцевій стадії, коли товар набуває остаточної споживчої вартості. Це економічно більш справедливо і одночасно є регулятором споживання.

В Україні доцільно застосовувати на регіональному рівні таку форму податків на продовольство, як податки з продажу окремих видів готової продукції з метою формування фондів розвитку сільського господарства та переробної промисловості, захисту малозабезпечених верств населення, соціальних виплат населенню регіону за рахунок фіскальних фондів.

Важливою умовою ефективної роботи сільськогосподарських виробників є налагоджена система кредитування сільськогосподарських виробників. У США фермерська кредитна система існує з 1916 р. під егідою

уряду країни. Тоді був створений своєрідний кредитний кооператив фермерів, який на перших етапах свого розвитку одержував значну державну підтримку. У розвинутих країнах основною метою державної політики у сфері аграрного кредиту залишається підвищення ефективності кредитного ринку, що передбачає розширення конкуренції між кредиторами, зниження вартості кредиту, поліпшення інформаційного забезпечення позичальників.

Особливістю розвитку сучасної аграрної політики розвинутих країн є поглиблення її ринкової орієнтації. На думку деяких учених, даний принцип ґрунтується на усвідомленні антиринкового характеру традиційних заходів безпосередньої підтримки доходів через підтримку цін. Поглиблення ринкової сутності державної підтримки сільського господарства проявляється, зокрема, у забезпеченні певного мінімального рівня доходів, який дозволяє товаровиробникам завдяки застосуванню висококваліфікованого менеджменту досягти доходів адекватних доходам несільськогосподарських суб'єктів власними силами (концепція “safety net”). Функціонування аграрного сектора економіки в контексті його державного регулювання можливе в трьох режимах з притаманними їм особливостями нерегульованому, максимально регульованому і помірно регульованому (табл. 2).

Таблиця 2

Узагальнена характеристика режимів державного регулювання аграрного сектора економіки

<i>Режими</i>	<i>Критерії оцінки</i>			
	<i>Економічна ефективність</i>	<i>Соціальна ситуація</i>	<i>Розподіл ресурсів і доходів</i>	<i>Розвиток ініціативи</i>
Нерегульований	Низька прибутковість сільськогосподарського виробництва	Соціальна напруженість	Розподіл доходів на користь несільськогосподарських товаровиробників	Підприємницька ініціатива аграрних виробників обмежується незначною ринковою владою
Максимально регульований	Ефективність досягається за	Соціальна стабільність	Розподіл ресурсів на користь найменш	Ініціатива аграрних

	рахунок коштів інших галузей		ефективних галузей	виробників обмежена державними регуляторами
Помірно регульований	Можливість досягнення високої ефективності завдяки кваліфікованому менеджменту	Гарантований державою соціальний мінімум	Оптимальний розподіл ресурсів між галузями	Розвиток ініціативи аграрних виробників створює відчутні переваги

Сьогодні існує чітка тенденція до лібералізації аграрної політики країн – основних постачальників сільськогосподарської сировини і харчової продукції на світовий ринок, проте обсяги державної підтримки аграрних товаровиробників у цих країнах залишаються суттєвими. Незначні розміри вітчизняного бюджету порівняно з європейськими країнами не дають змогу застосувати аграрну політику, аналогічну спільній Європейській.

Для сучасних економічних умов України важливе значення має розвиток науко- і інформаційно містких галузей і тих видів виробництва, які б забезпечили прискорені темпи розвитку економіки в цілому. З огляду на це стратегічним напрямом розвитку сільського господарства нашої держави має стати підвищення його ефективності шляхом запровадження заходів державної підтримки галузі, які відносяться до “зеленого кошика” за класифікацією Угоди про сільське господарство Уругвайського раунду переговорів у рамках СОТ. Державна політика України сьогодні зорієнтована на приєднання її до СОТ, що підтверджує Указ Президента України про заходи щодо завершення вступу нашої держави до цієї організації та Послання Президента України до Верховної Ради України про Європейську інтеграцію. Вступ нашої держави до СОТ сприятиме і її посуванню до ЄС.

Зараз Україна узгодила з Робочою групою СОТ понад 95 % тарифів по сільськогосподарській продукції однак, слід зауважити, що як член СОТ Україна підпадатиме під усі обмеження щодо застосування протекціоністських інструментів аграрної політики, оскільки в минулому Україна не застосовувала експортних субсидій, для неї як для члена СОТ

буде встановлений дуже низький ліміт їх застосування (цілком можливо, що нульовий).

До того ж, претендуючи на членство в ЄС, Україна повинна узгодити своє чинне законодавство з 20 тис. Законів ЄС, у яких 80 тис. сторінок займають тексти про сільське господарство. Оскільки законодавчий або бюджетний вплив на ціни сільськогосподарської продукції належить до „жовтого кошика”, то очевидно, його дія буде в Україні лімітована. Тому, не відмовляючись від лімітів цього “кошика”, стратегічно важливо підсилювати напрями державної підтримки аграрної сфери, орієнтовані на підвищення її конкурентоспроможності на світовому ринку. У зв’язку з цим важливим є, наприклад, розробка нових стандартів на сільськогосподарську продукцію та вдосконалення ветеринарних і карантинних вимог до продукції згідно з правилами СОТ.

Отже, для України перспективною є аграрна політика, спрямована на розширення внутрішнього ринку продовольства за рахунок підтримки попиту, забезпечення конкурентоспроможності галузі і розв’язання соціальних проблем на селі.

#### Список використаних джерел

1. Аграрный сектор в конце XX века / Под ред. Б.А. Чернякова. – М., 1997. – 396 с.
2. *Валентинов В.Л.* Регулювання міжгалузевих відносин в системі аграрної політики. – К.: ІАЕ УААН, 2003. – 330 с.
3. *Корецький М.Х.* Державне регулювання розвитку аграрної сфери економіки України: Моногр. – К., 2002. – 260 с.
4. *Овчинников О.Г.* Государственное регулирование аграрного сектора США. – М., 1999. – 663 с.
5. Статистичний щорічник України за 2005 р. / За ред. О.Г. Остапчука. – К., 2006. – 575 с.
6. Common organization of the market: financial mechanism // Legal aspects of agriculture in the EC. – 2006.
7. Die Marktordnungen der EU für Getreide und Olsaaten 2005/06.-Hamburg, 2007, June.

#### ***Ulyanchenko Yr.O.* The state regulation of the agrarian market in the EU countries and USA: expiriens for Ukraine.**

The existing approaches in public regulation of agricultural sector of EU and USA economy are considered. The system of public support is analized.

**Key words:** agrarian market, market mechanism, industrial and agricultural product.

**Ульянченко Ю.А. Государственная регуляция аграрного рынка в странах ЕС и США: опыт для Украины.**

Рассмотрены исторические подходы в государственной регуляции аграрного сектору США и стран Европейского союза. Проанализирована система государственной поддержки сельского хозяйства.

**Ключевые слова:** аграрный рынок, рыночный механизм, промышленная и сельскохозяйственная продукция.