

## ФІНАНСОВІ ВАЖЕЛІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНОГО СЕКТОРУ

**Анотація.** Розглянуто значення фінансових важелів у механізмі державного регулювання аграрного сектору. Зазначено інструменти, що використовуються з метою регулювання аграрного виробництва у ЄС, США та Україні.

**Ключові слова:** державне регулювання, аграрний сектор, аграрне виробництво, сільський розвиток, фінансові важелі.

**Summary.** An author considered the value of financial leverages in the mechanism of government control of agrarian sector. The instruments, used with the purpose of adjusting of agrarian production in European union, USA and Ukraine, are described.

**Key words:** government control, agrarian sector, agrarian production, rural development, financial leverages.

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах розвитку економіки наукова проблема пошуку ефективних форм державного регулювання аграрного сектору потребує аналізу світового досвіду з метою з'ясування можливості його застосування в Україні. Світовий досвід розвитку сільського господарства за останні десятиліття свідчить про зростання ролі держави в регулюванні сільськогосподарського та продовольчого ринків. У економічно розвинених країнах аграрний сектор прийнято розглядати як систему, що не здатна до саморегулювання. Засоби, що виділяються на підтримку сільського господарства, визнаються при цьому компенсацією втрат галузі в умовах нестабільності ринку.

Більшість економічно розвинених держав проводять стимулювальну аграрну політику, змістом якої є надання різного роду дотацій, субсидій та пільг сільгоспвиробникам. Її основними інструментами зазвичай є компенсаційні платежі, платежі за умови збитку від стихійних лих, цінне регулювання ринку сільськогосподарських товарів, митно-тарифна політика, виділення засобів на розвиток інфраструктури сільського господарства, агролінг та інші. Державна фінансова підтримка аграрного сектору визнається економічним механізмом регулювання доходів сільгоспвиробників, структури сільськогосподарського виробництва, аграрного ринку, міжгалузевих та міжгосподарських стосунків, забезпечення розвитку сільських територій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам державного регулювання аграрного сектору присвячено праці вітчизняних науковців П. Гайдуцького, М. Дем'яненка, І. Демчак, С. Зорі, І. Кобути, М. Кропивка, С. Майстро, О. Могильного, В. Онегіної, Б. Супіханова, Н. Фещенко, О. Шубравської та інших. Разом з тим зростаюча значущість аграрного сектору України спричиняє необхідність проведення подальших досліджень з метою пошуку можливостей державного впливу на збільшення обсягів виробництва сільгосп-

продукції, покращання її якості, зростання надходжень від її експорту, забезпечення населення екологічно чистими продуктами харчування, забезпечення відродження сільських територій.

**Метою статті** є огляд фінансових інструментів державного регулювання аграрного сектору та з'ясування їх ролі у розвитку сільгоспвиробництва.

**Виклад основного матеріалу.** Однією зі складових державного регулювання економіки є державна підтримка аграрного сектору. Головні цілі державного регулювання сільськогосподарського виробництва та сільського розвитку в цілому співпадають із класичними цілями державного регулювання. Такими цілями визнають економічний розвиток, повну зайнятість, економічну ефективність, стабільний рівень цін, економічну свободу, справедливий розподіл доходів, економічну забезпеченість, збалансованість експорту та імпорту. Проте цілі регулювання аграрного сектору на кожному етапі залежать від багатьох чинників: загального розвитку економіки, розвитку галузі, структури економіки на сучасному етапі та бажаної структури в майбутньому, ступеню участі країни у світовому розподілі праці та світовому сільгоспвиробництві. Це підтверджується наявністю у світі двох підходів до державного регулювання аграрного сектору: північноамериканського та європейського. Обидва підходи характеризуються спрямуванням дій держави на здійснення підтримки на рівні, достатньому для рішення завдань, актуальних для сільського господарства на конкретному етапі розвитку. Проте завдання підтримки у США та ЄС дещо відрізняються [1–6]. Основою для прийняття рішень стосовно регулювання аграрного сектору в ЄС є САП (Спільна аграрна політика, Common Agricultural Policy). До цілей та завдань САП належать:

1) підвищення ефективності виробництва сільськогосподарської продукції шляхом модернізації виробничого процесу та раціонального використання трудових ресурсів;

2) забезпечення високого життєвого рівня для виробників сільськогосподарської продукції;

© І. В. Комарова, 2013

3) стабілізація ринку сільськогосподарської продукції;

4) забезпечення гарантованої пропозиції продовольства;

5) сприяння встановленню оптимальних для споживачів цін.

Європейська економіка є більш соціально орієнтованою, як наслідок — необхідний розмір державної допомоги визначають такі завдання: 1) зближення регіонів за доходами сільгоспвиробників; 2) підтримка доходів сільгоспвиробників на рівні доходів інших галузей; 3) недопущення швидкого скорочення кількості зайнятих у сільському господарстві (як фактора, що може спричинити соціальні проблеми).

Європейський підхід до підтримки аграрного сектору характеризується комплексністю, забезпечує належну прибутковість більшості видів сільськогосподарської продукції та галузі сільського господарства в цілому, дозволяє охопити підтримкою велику кількість видів сільськогосподарської продукції та значні обсяги її виробництва, однак при цьому здійснює значний вплив на рівень цін, знижує конкурентні переваги сільськогосподарської продукції на світових ринках, характеризується слабкою адаптацією до змін ринкових умов та складним механізмом функціонування з нерівномірним розподілом підтримки між регіонами та виробниками продукції, а також потребує значних бюджетних витрат.

На відміну від Європи, у США мета аграрної політики менше залежить від соціальних завдань. Головна мета державної підтримки у США — сприяти розвитку конкурентоспроможності та допомогти фермерам пережити несприятливий період. Цим визначається вибір інструменту державного захисту сільгоспвиробника. Таким інструментом є заставні ціни. Під час падіння цін американський фермер має можливість здати державі на зберігання свою продукцію за заставними цінами. Це дозволяє без втрат продовжувати виробничий процес. У випадку покращання цінової ситуації виробник має змогу забрати свою продукцію на реалізацію, повернувши з виручки отримані від держави кошти.

Аграрна політика США, так само як і в ЄС, характеризується гнучкістю, постійними змінами відповідно до потреб економіки сільського господарства та країни, що досягається прийняттям законів на період 5–6 років (The 1996 Farm Bill, The 2002 Farm Bill, The 2008 Farm Bill).

Основними цілями аграрної політики визнано: поліпшення життя громадян через підтримку товарного сільськогосподарського виробництва; забезпечення безпечного, повноцінного і доступного продовольства; зменшення чисельності населення, що не доїдає, як у країні, так і за кордоном; раціональне використання орних зе-

мель, пасовищ і лісів та охорона навколишнього середовища; розвиток наукових досліджень та освіти; сприяння розвитку сільських територій і надання достатніх економічних можливостей їх жителям; розширення світових ринків для продукції сільського господарства.

Незважаючи на існування різних підходів, здійснення державою підтримки аграрного сектору відбувається шляхом використання різноманітних напрямів, важелів, засобів та методів державного регулювання.

До напрямів державного регулювання аграрного сектору відносять [7]:

1) середньо- та довгострокове програмування. Його важелями є довгострокове планування державних капіталовкладень, а також субсидування і бюджетна підтримка (тобто фінансові важелі як складова фінансового механізму держави);

2) автоматичні регулятори. Тут також задіяні фінансові важелі, в першу чергу — податки;

3) антициклічні регулятори. До них прийнято відносити такі фінансові важелі:

— заходи фіскальної політики: державні закупівлі, державні капіталовкладення, трансфертні платежі, регулювання податкових ставок, амортизаційну політику;

— заходи кредитної політики: зміну облікової ставки, зміну умов кредитування, кількісні обмеження кредиту.

До засобів державного регулювання аграрного сектору належать:

1) прямий державний вплив: визначення стратегічних цілей; державні замовлення і контракти; державна підтримка програм; нормативні вимоги до якості продукції; квотування імпорту та експорту;

2) опосередковане регулювання: податкові ставки і пільги; регулювання цін, їх рівня і співвідношення; кредитні ставки і кредитні пільги; митне регулювання експорту та імпорту.

Методами державного регулювання аграрного сектору є:

1) правові та адміністративні методи: закони, законодавчі та нормативні акти; засоби заборони, дозволу та примусу;

2) економічні методи: прогнозування, планування і програмування; матеріальні стимули і санкції; фінансування; кредитування; регулювання прибутків і цін.

Зазначимо, що, незважаючи на значну кількість програм підтримки цін на сільськогосподарську продукцію, важливі наслідки цих програм для фермерів, споживачів та суспільства є незмінними [8, с. 248–249]: 1) виникнення надлишків сільськогосподарської продукції; 2) збільшення доходів сільгоспвиробників; 3) зростання витрат споживачів; 4) збитки для суспільства як наслідок зростання податкового навантаження.

У ЄС ключовими елементами системи державної підтримки сільгоспвиробництва є: 1) контроль за пропозицією шляхом застосування виробничих квот, обмежень площ посівів та щільності худоби на одиницю площ угідь; 2) платежі прямої підтримки доходів; 3) трирівнева система цінової підтримки: «цільові ціни», «інтервенційні ціни» та «порогові ціни».

Євросоюз встановлює орієнтовні ціни на сільгосппродукцію, які дозволяють забезпечити певний рівень рентабельності сільгоспвиробництва. Підтримка встановлених цін досягається за допомогою ринкових механізмів: держава закуповує надлишки у випадку перевиробництва, а у випадку зростання ціни вище граничного рівня — підвищує пропозицію шляхом продажу продукції з державних запасів. Верхньою межею в захисті є цільова ціна — це бажана оптова ціна, бажана ринкова ціна для регіонів найбільшого дефіциту продукції. Цільові ціни мають служити індикатором для регулювання ринкових цін, а також є базою для розрахунку інших цін підтримки. Інтервенційні ціни встановлюються як відсоток від цільових на рівні, що дозволяє покривати витрати виробництва граничних ферм. Їх призначення — бути межею зниження ринкових цін і забезпечити рівень доходів аграріїв, необхідний для відтворення виробництва. Інтервенційні агенції зберігають продукцію до покращання ринкової ситуації або експортують її на світові ринки (досить часто зі збитками для бюджету, обумовленими різницею між світовими та інтервенційними цінами). Цільові ціни дають змогу розрахувати рівень порогових цін для захисту європейських виробників від зміни світових цін. З метою недопущення зниження ефективності сільгоспвиробництва європейська система підтримки передбачає застосування механізмів, які мають стимулювати зниження виробниками рівня витрат. Загальною тенденцією для Євросоюзу останніми роками є зниження частки загального рівня підтримки відносно ВВП, проте абсолютний розмір підтримки залишається достатньо високим і перевищує середній рівень по країнах ОЕСР.

У США заходами безпосередньої підтримки цін і доходів фермерів є: прямі платежі, антициклічні платежі, маркетингові позики, різницеві платежі.

Прямі платежі (direct payments) виплачуються фермерам, які уклали з державою контракт і вирощують програмні види продукції: пшеницю, кукурудзу, сою, сорго, ячмінь, овес, олійні культури. Застосування понижувального коефіцієнту (0,85) дозволило віднести прямі платежі до заходів «блакитної скриньки» за класифікацією СОТ та уникнути зобов'язань з їх скорочення.

Антициклічні платежі (counter-cyclical payments) товаровиробники можуть отримати у випадку, якщо ефективні ціни є нижчими від цільо-

вих. Розрахунок проводиться відносно урожаю, який може отримати фермер з 85 % площі. До програмних видів продукції належать: пшениця, кукурудза, сорго, ячмінь, овес, бавовна, рис, соя, олійні культури.

Програма маркетингових позик передбачає для фермерів можливість отримати кредит під заставу продукції (пшениці, кукурудзи, ячменю, вівса, насіння соняшника, цукру, сорго, рису, меду, арахісу, бавовни, вовни). Із закінченням дії кредиту (9 місяців) виробник або має виплатити суму позики зі встановленими відсотками, або передати право власності на заставну продукцію. У випадку, якщо ринкові ціни є нижчими від заставної ціни, фермери мають можливість отримати різницеві платежі.

Відносно ринків фруктів, овочів, горіхів, молочної продукції у США діють маркетингові угоди (agreements) та правила (orders). Маркетинговими правилами обумовлюються якість, гатунок продукції, обсяги пропозиції для окремих виробників, дослідження, рекламні кампанії. Крім цього, відносно виробників молока у США діє цінова підтримка продукції за рахунок державних закупівель.

Поряд із підтримкою цін у період 1996–2002 рр. широко впроваджувалася реалізація продуктових програм (талонів на харчування, шкільних сніданків) з метою впливу на попит на сільськогосподарську продукцію. У США також широко застосовуються заходи стосовно зниження ризиків в агробізнесі (субсидії на страхування, допомога у випадку стихійного лиха, створення стабілізаційних фондів), програми кредитного забезпечення фермерів, податкові пільги.

Таким чином, як у ЄС, так і в США державна підтримка сільгоспвиробництва здійснюється за двома напрямками.

*Першим напрямом* є регулювання ринку, зокрема:

1. Регулювання співвідношення цін. Досягається шляхом: встановлення фіксованих, граничних, цільових, інтервенційних, заставних цін; встановлення граничних норм рентабельності переробних підприємств; встановлення граничних норм торговельно-збутової націнки; встановлення маркетингових угод та правил; регулювання через оподаткування (фінансовий важіль).

2. Регулювання пропозиції сільгосппродукції через використання продовольчих ресурсів з резервних, інтервенційних, заставних та регіональних запасів; обмеження обсягів виробництва, посівних площ, поголів'я; виробничі, маркетингові квоти; встановлення маркетингових угод та правил; обмеження імпорту (тарифні та нетарифні); надання субсидій на зберігання продукції; регулювання через оподаткування.

3. Регулювання попиту на сільгосппродукцію. З його метою відбувається: здійснення ін-

тервенційних та заставних закупівель; надання експортних субсидій; надання продовольчої допомоги; надання субсидій споживачам; встановлення маркетингових угод та правил; регулювання через оподаткування.

Основним фінансовим важелем регулювання ринку сільгосппродукції є регулювання через оподаткування.

*Другий напрям* державної підтримки сільгоспвиробництва, зменшення ризиків сільгоспвиробників характеризується широким використанням різноманітних важелів фінансового механізму, а саме:

1. Підтримка доходів виробників через прямі бюджетні виплати виробникам (дотації на тону продукції, на 1 голову худоби, на 1 га посівів); встановлення норм прибутку в сільському господарстві; компенсація різниці в ціні на внутрішньому та світовому ринках; відшкодування збитків від надзвичайних подій; встановлення мінімального рівня оплати праці; пільгове оподаткування.

2. Підтримка ресурсного та фінансово-кредитного забезпечення шляхом: надання субсидій на закупівлю засобів виробництва; часткової компенсації вартості матеріально-технічних ресурсів; компенсації процентних ставок за кредитами; пропозиції кредитних ресурсів; здешевлення вартості страхування; фінансування наукових розробок; запровадження пільгового оподаткування.

В Україні найближчими роками регулювання сільськогосподарського виробництва та сільського розвитку передбачається здійснювати відповідно до «Стратегічних напрямів розвитку сільського господарства України на період до 2020 року» [9]. Метою стратегії є розвиток сільського господарства як високоефективної конкурентоспроможної на внутрішньому і зовнішньому ринках галузі економіки, що забезпечує продовольчу безпеку держави, виробництво високоякісної сільськогосподарської продукції в обсягах, достатніх для задоволення потреб населення і переробних галузей, та надійну економічну основу соціально-економічного розвитку українського села. Основними стратегічними цілями розвитку сільського господарства з урахуванням зазначеної мети є:

1) збільшення обсягів виробництва сільськогосподарської продукції для досягнення продовольчої безпеки держави, доведення рівня споживання населенням харчових продуктів до науково обґрунтованих норм та суттєвого нарощення обсягів її експорту;

2) розширення виробництва органічної продукції;

3) збільшення експорту сільськогосподарської продукції;

4) підвищення доходності сільськогосподарського виробництва;

5) підвищення продуктивності та оплати праці в сільському господарстві.

Поставлених цілей передбачається досягти шляхом: підвищення продуктивності рослинництва і тваринництва; розвитку виробництва альтернативних видів енергії у сільському господарстві; забезпечення прибутковості сільськогосподарського виробництва; забезпечення рівноваги попиту і пропозиції сільського господарства; завершення земельної реформи; розвитку форм господарювання; розвитку сільськогосподарського підприємництва та кооперації; техніко-технологічної модернізації агропромислового виробництва; розвитку аграрного ринку; формування сприятливого фінансово-кредитного середовища; інвестиційного забезпечення реформаційних перетворень на селі; удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення розвитку галузі; реформування управління аграрним сектором; формування ефективної системи інноваційного забезпечення агропромислового виробництва; розвитку сільських територій; розвитку зовнішньоекономічної діяльності.

Стратегія передбачає для досягнення поставлених цілей використання низки фінансових важелів, зокрема:

— встановлення державних дотацій за приріст поголів'я корів у сільськогосподарських підприємствах, фермерських господарствах та особистих селянських господарствах (господарствах населення);

— забезпечення фінансової підтримки виробників молока під час придбання сучасних машин і обладнання для ферм та комплексів;

— запровадження часткової компенсації вартості придбання високопродуктивного поголів'я тварин, технічних засобів, новітнього обладнання тощо усім малим і середнім формам господарювання на селі;

— надання субсидій за вироблену сільськогосподарську продукцію малим і середнім суб'єктам господарювання на селі;

— забезпечення довгострокової підтримки розвитку тваринницької продукції;

— надання пріоритетності державної підтримки малим та середнім підприємствам;

— запровадження системи державної підтримки несільськогосподарських видів діяльності, здійснення заходів щодо стимулювання розміщення нових підприємств легкої, харчової та інших галузей промисловості, сервісних організацій в сільській місцевості з метою створення додаткових робочих місць для сільських жителів;

— посилення регульованих властивостей оподаткування (забезпечення реалізації принципів рівнонапруженості та справедливості в оподаткуванні);

— формування сприятливого середовища господарювання шляхом удосконалення діючого спеціального режиму оподаткування доходів від сільськогосподарської діяльності, відновлення функціонування плати за землю та запровадження раціональної системи земельних рентних платежів;

— недопущення непродуктивних бюджетних втрат через недосконалість податкових механізмів, спрямованих на підтримку розвитку сільського господарства;

— опрацювання ефективного інструментарію оподаткування;

— збереження дії спеціального режиму справляння ПДВ із сільськогосподарських підприємств (режиму акумуляції коштів ПДВ), забезпечивши вдосконалення порядку його функціонування шляхом передбачення централізації частини акумуляованих сум з їх подальшим спрямуванням на потреби інноваційного розвитку АПВ у рамках прийнятих державних цільових програм;

— формування інструментарію та механізмів прямого оподаткування сільськогосподарських товаровиробників з урахуванням: а) необхідності посилення ролі земельних платежів у системі фінансового регулювання земельних відносин та вдосконалення методичних підходів до визначення бази їх справляння з метою відображення реальних розмірів рентних доходів та обґрунтування оптимального розміру ставок; б) забезпечення співіснування двох каналів вилучення доходів сільськогосподарських товаровиробників до бюджету — податку на прибуток та податку за сільськогосподарські угіддя;

— функціонування раціональної системи обов'язкових платежів за землі сільськогосподарського призначення з метою посилення фіскальної ролі земельних рентних платежів, забезпечення належного регулювання земельних відносин, обороту сільськогосподарських угідь і створення передумов їх цільового та ефективного використання;

— здійснення прямих бюджетних виплат товаровиробникам у порядку та обсягах, що не суперечать взятим зобов'язанням перед СОТ;

— збільшення видатків Державного бюджету України на соціально-економічний розвиток сільських територій (в обсягах не менше 1 % ВВП).

Передбачається, що реалізація розроблених стратегічних напрямів розвитку сільського господарства дозволить досягти значного збільшення обсягів виробництва і значного підвищення якості сільськогосподарської продукції, зниження її собівартості, підвищення продуктивності праці, зростання прибутковості і конкурентоспроможності галузі, вирівнювання пропорцій та соціально-економічного розвитку сільських територій.

**Висновки.** Сучасні світові підходи до регулювання аграрного сектору характеризуються різними цілями та значним різноманіттям використовуваних інструментів, проте відзначаються головним — досягненням поставлених завдань. В Україні використовується більшість інструментів державного регулювання сільгоспвиробництва: дотації, субсидії, регулювання експорту та імпорту, регулювання цін. Проте, на нашу думку, відсутне

головне — системність підходу та спрямованість на кінцевий результат. Це відрізняє нас від інших країн, де обсяг державної підтримки залежить від визначених стратегічних цілей та закріплений у законодавстві, яке регулярно корегується відповідно до завдань конкретного етапу розвитку економіки і сільського господарства. Суттєвим позитивним кроком є розробка українськими вченими-агріарями «Стратегічних напрямів розвитку сільського господарства України на період до 2020 року». Проте без законодавчого закріплення задекларованих стратегічних напрямів та без забезпечення їх бюджетного фінансування очікувати на досягнення поставлених завдань не доводиться.

### Література

1. Еволюція Спільної Аграрної Політики ЄС: Наслідки для України : (Матеріал, підготовлений Інститутом економічних досліджень і політичних консультацій до Круглого столу «Вступ України до СОТ: перспективи аграрного сектору») [Електронний ресурс] / Український Центр Міжнародної Інтеграції. — Режим доступу : <http://www.wto.inform.org.ua/attach/agrarna%20polityka%20EU.pdf>.

2. Зоря С. Субсидування сільського господарства: досвід зарубіжних країн та можливість і доцільність його використання в Україні / С. Зоря // Економіка України. — 2003. — № 8. — С. 56–65.

3. Майстро С. В. Сутність та напрями державного регулювання аграрного ринку в зарубіжних країнах [Електронний ресурс] / С. В. Майстро // Державне управління: теорія та практика : електронне наукове фахове видання. — 2006. — № 1. — Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DUTP/2006-1/txts/GALUZEVE/06msvrzk.pdf>.

4. Могильний О. М. Спільна аграрна політика Європейського Союзу щодо сталого сільського розвитку: уроки для України / О. М. Могильний // Економіка АПК. — 2004. — № 7. — С. 3–12.

5. Онегіна В. М. Державне регулювання цін і доходів сільськогосподарських товаровиробників : монографія / В. М. Онегіна. — К. : ННЦ ІАЕ, 2007. — 590 с.

6. Agricultural Support: How is it Measured and What does it Mean? [Electronic resource] / Organisation for economic co-operation and development // Policy Brief. — 2004. — June. — Mode of access : [www.oecd.org/dataoecd/63/8/32035391.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/63/8/32035391.pdf).

7. Там само.

8. Макконнелл Кэмпбелл Р. Экономикс: Принципы, проблемы и политика : в 2 т. / Кэмпбелл Р. Макконнелл, Стэнли Л. Брю ; пер. с англ. 11-го изд. Т. 2. — М. : Республика, 1992. — 400 с.

9. Стратегічні напрями розвитку сільського господарства України на період до 2020 року / за ред. Ю. О. Лупенка, В. Я. Месель-Веселяка. — К. : ННЦ «ІАЕ», 2012. — 182 с.