

МЕТОДИЧНІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТІЙКОГО РОЗВИТКУ АГРАРНОГО СЕКТОРА В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

В статті розглянуто та узагальнено методичні підходи до оцінки ефективності державного регулювання стійкого розвитку аграрного сектора економіки, що застосовуються в країнах з розвинутою ринковою економікою.

В статье рассмотрено и обобщено методические подходы к оценке эффективности государственной регуляции устойчивого развития аграрного сектора экономики, что применяются в странах с развитой рыночной экономикой.

The article reviewed and summarized the methodological approaches to evaluating the effectiveness of state regulation of sustainable agricultural sector that are used in countries with developed market economies.

Постановка проблеми. Економічна теорія й світовий досвід розвитку ринкового господарства свідчать про те, що, у силу специфічних особливостей, ні сільське господарство, ні продовольчий ринок не є саморегулюючими системами внаслідок загальної інертності сільського господарства як виробничої системи, а також низької еластичності попиту на сільськогосподарську продукцію й високої еластичності цін на неї. Без втручання ззовні під дією ринкових сил відбувається розбалансування попиту та пропозиції на продовольчому ринку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Визначення місця держави й обґрунтування механізмів її впливу на розвиток економічних процесів були в центрі уваги вітчизняних та зарубіжних вчених В.Андрійчука, М.Х.Корецького, О.В.Кужель, М.Ю.Ксенофонта, І.Лукінова, М.Маліка, О.Могильного, П.Саблука, В.П.Ситника, В.Юрчишина та інших науковців.

Постановка завдання. Об'єктивна необхідність державного регулювання аграрного сектору в умовах ринкової економіки зумовлена, з точки зору економічної теорії, унікальними особливостями, що притаманні цій галузі, її місцем і значенням у забезпеченні продовольчої безпеки країни та житті суспільства. Як свідчить зарубіжний і вітчизняний досвід, негативні наслідки нестабільності внутрішнього та зовнішнього середовища мають вагомий вплив на параметри розвитку сільськогосподарського виробництва. Існуючі проблеми значно ускладнюються кризовими явищами, які періодично виникають у розвитку вітчизняної та світової економіки. Адже після глобальної продовольчої кризи нині настала фінансова криза. Це потребує поглиблення наукових досліджень щодо підвищення ролі й місця держави в регулюванні

економічних процесів для упередження та запобігання можливості виникнення кризових явищ і забезпечення стабільного розвитку сільського господарства на довгострокову перспективу.

Практично у всіх країнах з розвинутою ринковою економікою здійснюється державна підтримка сільського господарства. Суспільство прийшло до усвідомлення, що витрати пов'язані з державною підтримкою є нормальною платою за підвищення стабільності роботи галузі й в цілому добробуту суспільства.

Таким чином у роботі ставиться завдання узагальнити методичні підходи до оцінки ефективності державного регулювання стійкого розвитку аграрного сектора економіки, що застосовуються в країнах з розвинутою ринковою економікою.

Виклад основного матеріалу.

Державне регулювання аграрного сектору в країнах з розвинутою ринковою економікою – це складний механізм, що включає різні інструменти впливу на доходи фермерів, структуру сільськогосподарського виробництва, аграрний ринок, соціальну структуру села, міжгалузеві та міжгосподарські відносини з метою формування стабільних економічних, правових і соціальних умов для розвитку сільського господарства, задоволення потреб населення в якісних харчових продуктах за соціально-прийнятними цінами, охорони довкілля [8].

Необхідність активної політики в сфері аграрного виробництва підтверджує й досвід розвинених країн Заходу. Механізм державного регулювання галузі відрізняється в них більшою розмаїтістю використання економічних і фінансових інструментів. Ці розходження обумовлені національними особливостями розвитку сільського господарства, рівнем продуктивних сил, позиціями країн на світовому продовольчому ринку й інших факторах.

В умовах ринку держава повинна здійснювати політику не ціноутворення, а регулювання агропродовольчого ринку, формуючи економічні передумови розвитку сільськогосподарського виробництва в потрібних обсягах і пропорціях. Ціна виступає засобом, а не об'єктом державного регулювання. Держава компенсує сільськогосподарським товаровиробникам відхилення від ринкової ціни у розмірах, що забезпечують їм відповідний рівень доходності [6].

Схема державного регулювання цін у всіх країнах з розвинутою ринковою економікою приблизно однакова - це встановлення верхніх і нижніх (або тільки нижніх) меж коливання цін і підтримка індикативної (цільової) ціни. Основним недоліком такого регулювання є труднощі стримування зростання виробництва й звідси постійно зростаючі витрати держави на скупку надлишків продукції. У зв'язку із цим, цінове регулювання має потребує в застосуванні додаткових механізмів, зокрема, квотування. Вперше ця система була розроблена і використана в середині 30-х рр. ХХ ст. у США, а з 60-х рр. у модифікованому вигляді – почала застосовуватися й у країнах ЄС як інструмент Спільної аграрної політики [3].

Підсумовуючи аналіз механізмів регулювання необхідно зазначити, що федеральний уряд виступає в якості арбітра між виробниками і споживачами сільськогосподарської продукції. Надаючи субсидії фермерам на здійснення сільськогосподарських програм, він в інтересах споживачів стримує зростання цін. Проте якщо ринкові ціни знижуються нижче від встановленого рівня – фермери одержують з державної скарбниці значні додаткові виплати. Це здійснюється з тією метою, щоб не завдати шкоди їх інтересам і запобігти виникненню кризових явищ у сільському господарстві.

Запровадження єдиних цін на агропродовольчу продукцію ЄС вважається одним із найважливіших принципів Спільної аграрної політики (САП). Це пов'язано з тим, що єдині ціни використовуються для регулювання виробництва і товарообміну всередині ЄС, а також для захисту внутрішнього ринку від імпорту конкурентоспроможної аграрної продукції. Щорічно органи ЄС встановлюють єдині ціни на кожний вид сільськогосподарської продукції. Єдині ціни являють собою систему цін, кожна з яких виконує відповідну функцію: стимулювати виробництво дефіцитної чи скорочувати – надлишкової продукції [6].

Загальна схема підтримки цін полягає в наступному. Спочатку були встановлені цільові (орієнтовані, контрольні, або базові – залежно від виду продукції) ціни як основа для визначення закупівельних цін, які отримали назву інтервенційних через те, що вони є цінами втручання держави в ринковий механізм, за якими здійснюються суспільні закупки на внутрішніх ринках країн ЄС, а також порогових цін на кордонах ЄС. Пільги для фермерів країн ЄС забезпечуються шляхом підтримки порогових цін на вищому рівні за інтервенційні ціни, тому вони є мінімальними імпортними цінами. Змінний податок на імпорт донедавна забезпечував надходження імпорту за цінами, що не перевищують порогові. Згідно з угодами Уругвайського раунду ГАТТ, з 1995 р. ці змінні величини були замінені фіксованими імпортними митами, що будуть поступово скорочуватися. А коли необхідно знизити ціни експорту до рівня цін на зовнішніх ринках, використовуються експортні субсидії. Таким чином, основними елементами схеми підтримки цін в ЄС є інтервенційні ціни, імпортні мита і експортні субсидії [5].

Крім цінового регулювання, найважливішою формою державної підтримки сільського господарства на Заході визнається пряме субсидування, виплати в рамках якого мають істотну диференціацію за рівнем і структурою залежно від конкретних природно-кліматичних і економічних умов, принципів аграрної політики. Практика показує, що чим більше прямі платежі пов'язані з умовами виробництва, тим більше їх ефективність. Наприклад, превалювання прямого субсидування у тваринництві характерно для північних країн (Фінляндії, Норвегії, Швейцарії й ін.).

Необхідність здійснення прямого субсидування багато в чому обумовлена недоліками коригувальної політики цін. Так, регулювання

ринків сільськогосподарської продукції через ціновий механізм припускає значні бюджетні витрати й тягне інфляційні наслідки, що зачіпають, у першу чергу, споживача. У цій ситуації прямі державні субсидії в розвинених країнах, що забезпечують, насамперед, підтримку рівня доходів сільгоспвиробників і якості життя на селі, являють собою особливу форму соціального забезпечення, що нейтралізує або, принаймні, що згладжує негативні наслідки цінового регулювання.

Фінансово-кредитне забезпечення сільського господарства також входить до числа необхідних інструментів державної підтримки й регулювання аграрного сектора. У країнах з високим рівнем соціально-економічного розвитку, як правило, функціонує розгалужена мережа спеціалізованих фінансових інститутів (державних, приватних або кооперативних), що становлять різноманітну й значною мірою пільгову систему кредитування сільського господарства, розраховану на реальні фінансові потреби й можливості цієї галузі.

Так, у Німеччині держава значною мірою контролює сільськогосподарський кредит, створюючи умови для пільгового кредитування цієї галузі. Центральною ланкою системи фінансово-кредитного забезпечення аграрного сектора в країні є Сільськогосподарський рентний банк (СРБ), діяльність якого повністю контролюється державою. СРБ пропонує фермерам пільгове кредитування за програмами «Сільське господарство», «Молоді фермери», «Відновлення села». Крім СРБ, у Німеччині функціонують і інші спеціалізовані фінансові інститути, що здійснюють діяльність в аграрній сфері при особистій участі держави. У їхньому числі Кредитний інститут відновлення, а також Німецький іпотечний банк.

При цьому для фермерів, що беруть участь у Програмі інвестиційного стимулювання або Загальній програмі аграрних кредитів, пільгове кредитування здійснюється у вигляді позичок з 1% річних або шляхом зниження відсотка по діючих кредитах на 4-7% [10].

До недержавних фінансових інститутів, визнаними провідними кредиторами, зберігачами й розпорядниками коштами аграрного сектора економіки Німеччини, відносяться:

- союз німецьких народних банків і банків товариства «Раффайзен», до складу якого входить понад 1470 кредитних товариств, що поєднують, в основному, фермерів і інших підприємців, що працюють у сільській місцевості;

- приватні іпотечні банки.

Розглядаючи форми й методи державного регулювання аграрного виробництва на Заході, не можна не відзначити й наявність гнучкої й ефективної системи пільгового оподаткування в аграрній сфері. За різними оцінками, загальна сума податкових виплат сільгоспвиробників у країнах з розвинутою ринковою економікою становить від 2,5 до 6,0% сукупних фермерських витрат. При цьому найбільш значна частина (іноді до 50%) доводиться на податки із прибутку й на нерухомість. Наприклад, у

США на частку цих податкових виплат припадає в середньому 3-4% сукупних фермерських витрат [1].

Істотна коригувальна роль системи оподаткування в аграрній сфері багато в чому обумовлена тим, що гектар сільгоспугідь, за інших рівних умов, завжди приносить менший дохід, чим ділянка землі тієї ж площі, віддана під житлову забудову або промислове підприємство. Щоб утримати землю в сільському господарстві, необхідний економічний механізм, що враховує рентний дохід через диференціацію ставок оподаткування. Це загальноприйнятий підхід у розвинених країнах, причому практика коливається від повного звільнення сільськогосподарських підприємств від земельного податку (Швеція) або податку на нерухомість (Великобританія, Ірландія) до формування пільгового режиму (США, Канада, Швейцарія, Фінляндія й ін.). Існують пільги й на податки на спадщину, коли мова йде про сільськогосподарські землі або про власність ферм у цілому (Греція, Ірландія), а також при інших видах переходу власності на землю.

Отже, можна виділити чотири основні групи інструментів, які активно використовуються в економічно розвинених країнах для ефективного проведення економічної й фінансової політики в сільському господарстві:

- 1) регулювання цін;
- 2) пряме субсидування;
- 3) фінансово-кредитне забезпечення сільського господарства;
- 4) податкове регулювання й системи пільгового оподаткування.

Слід зазначити, що застосування кожної групи інструментів є відособленим, з того погляду, що припускає досягнення певних специфічних цілей. З іншого боку, всі групи тісно взаємозалежні, кожна з них обумовлює ефективність використання інших інструментів і результативність аграрної політики в цілому.

Особливим є те, що всі перераховані методи реалізації державної аграрної політики в країнах Заходу мають яскраво виражену регіональну специфіку.

Так, ціновий механізм у рамках аграрної політики країн ЄС орієнтований на підтримку гнучкості ринку й стимулювання оптимального розміщення сільськогосподарського виробництва в умовах значної територіальної диференціації за виробничими умовами і величиною транспортних витрат. Це досягається такими способами [2]:

а) ціна втручання (інтервенційна ціна) збільшується за межами району виробництва конкретних видів сільгосппродукції;

б) для районів, що мають найбільший дефіцит тієї або іншої продукції в рамках ЄС, установлюється цільова (орієнтовна) ціна, що утворюється за допомогою додавання до диференційовано збільшеної (залежно від виду продукції) ціни втручання транспортних витрат від району виробництва до району основного споживання. Таким чином, на

оптових ринках у районах основного споживання певних видів сільгосппродукції формується найбільш прийнятний рівень ринкових цін.

Регіональна структура здійснення прямого субсидування аграрного сектора найчастіше погоджується із програмами стабілізації виробництва й охорони навколишнього середовища. При цьому значна частка виплат направляється на покриття витрат фермерам, що здійснюють діяльність у несприятливих кліматичних і ґрунтових умовах. Як приклад можна привести надання підвищених державних субсидій сільгоспвиробникам у північній частині Фінляндії, заболочених районах Ірландії й важкодоступних високогірних районах Австрії. У Норвегії компенсаційні платежі й прямі субсидії виплачуються за 40 схемами, багато з яких передбачено для здійснення регіональних природоохоронних і соціальних проектів у сільській місцевості.

Основні напрями державного регулювання, що застосовуються в країнах з розвинутою ринковою економікою в рамках єдиного механізму стабілізації й розвитку аграрного сектора при активній участі держави і її втручанні в ринкові процеси на національному й регіональному рівнях можна згрупувати за цільовою ознакою (рис. 1).

1) підтримка доходів виробників. До цієї групи відносять: компенсаційні платежі, в тому числі пов'язані з дією природних рентоутворюючих факторів; платежі за збитки від стихійних лих; платежі за збитки, пов'язані з реорганізацією виробництва;

2) цінове регулювання: підтримка внутрішніх цін на сільськогосподарську продукцію; встановлення квот; встановлення податків на експорт та імпорт продовольства;

3) компенсація витрат. Заходи щодо субсидуванню товаровиробників, при придбанні засобів виробництва: субсидування або пільгове оподаткування при придбанні добрив, кормів і отрутохімікатів; субсидування виплат відсотків за отримані кредити; субсидування виплат за страхування майна;

4) сприяння розвитку ринку. Державне фінансування пов'язане з розробкою і здійсненням ринкових програм; витрати на зберігання продукції, а також здійснення транспортних робіт щодо перевезень продукції всіх ланок АПК;





Рис. 1. Основні напрями державного регулювання аграрного сектора, що застосовуються в країнах з розвинутою ринковою економікою

5) сприяння розвитку виробничої інфраструктури. Виділення бюджетних коштів на проведення заходів довгострокового характеру, що забезпечують зростання ефективності виробництва; субсидії на будівництво господарських приміщень; субсидії на здійснення іригаційних проектів; субсидії на рекультивацію земель; сприяння створенню фермерських об'єднань;

6) реалізація регіональних програм. Передбачається виділення коштів на реалізацію державних програм розвитку виробництва. Дані заходи державної підтримки поширені в Канаді, ЄС, США та багатьох інших країнах;

7) макроекономічна політика. До цієї групи належать заходи державного регулювання сільського господарства, що безпосередньо не пов'язані з даною галуззю, але здійснюють вплив на ефективність її функціонування - пільгове оподаткування; підтримка стабільності національної валюти; зовнішньоторговельна діяльність;

8) соціальна та екологічна політика: розвиток сільської інфраструктури, охорона довкілля, здійснення науково-дослідницької діяльності у сфері сільського господарства, забезпечення продовольством соціально незахищених верств населення і забезпечення безпеки виробництва продовольства.

Висновки. Узагальнення вітчизняного й закордонного досвіду дозволило нам сформулювати основний принцип державного регулювання стійкості аграрного сектора регіону, що полягає в аграрному протекціонізмі, що має два аспекти: внутрішньоекономічний, який стосується відносин сільського господарства з іншими галузями, і зовнішньоекономічний, пов'язаний з експортом і імпортом агропродукції.

Внутрішньоекономічний аспект, у свою чергу, припускає послідовну реалізацію ряду заходів:

1) подолання диспаритету цін шляхом стимулювання інтеграційних процесів і активного цінового регулювання, і, як наслідок, скорочення вилучення фінансових ресурсів із сільського господарства;

2) здійснення структурних перетворень і технологічне відновлення сільського господарства, при активному сприянні держави за допомогою адресної системи дотацій і компенсаційних виплат в розрахунку на 1 га сільгоспугідь або поголів'я худоби, надання податкових пільг і пролонгації податкових платежів до повного завершення інвестиційного процесу, підвищення доступності кредитних ресурсів;

3) організація ефективного збуту сільгосппродукції шляхом модернізації діючої системи державних закупівель (у напрямку дебіюрократизації й доступності для агровиробників всіх форм власності), розвитку агромаркетинга й відповідного спектра інформаційних, консультаційних, бухгалтерських і інших послуг.

Зовнішньоекономічний аспект реалізується за допомогою:

- обмеження імпорту (при повному припиненні демпінгу й максимальному скороченні нелегального ввезення продовольства на територію країни);

- формування мотивації для обмеження використання імпоротної сільгоспсировини у вітчизняній переробній промисловості;

- захисту вітчизняних виробників за допомогою цінового регулювання, а саме, доведення імпортних цін до рівня цін на внутрішньому ринку за допомогою системи митних зборів і мита;

- стимулювання експорту за рахунок компенсаційних виплат і податкових пільг.

Сукупність зазначених аспектів принципу аграрного протекціонізму й відповідних заходів у цілому створить перший, стабілізаційний етап реалізації концепції стійкого розвитку аграрного сектору. Даний етап характеризується винятково важливою роллю держави, яка повинна не тільки виступити ініціатором перетворень і донести до сільгоспвиробників сутність і значимість передбачуваних реформ, заручившись їхньою підтримкою, але й протягом усього періоду їхнього здійснення проводити безперервний моніторинг і аналіз результатів, з метою своєчасного виявлення «вузьких місць» і їхнього оперативного усунення. Успішна реалізація першого етапу концепції повинна максимально скоротити, а при сприятливій економічній кон'юктурі, і вирішити проблему продовольчої безпеки; а також закласти міцний фундамент для здійснення якісних перетворень в аграрній сфері, зростання рівня життя в сільській місцевості, активізації природоохоронних заходів та ін.

Використані джерела інформації:

1. Андрійчук В.Г. Сучасна аграрна політика: проблемні аспекти / В.Г.Андрійчук, М.В.Зубець, В.В. Юрчишин – К.: Аграрна наука, 2005. – 140 с.
2. Корецький М.Х. Державне регулювання аграрної сфери у ринковій економіці / М.Х. Корецький– К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 260 с.
3. Коробейников М. Зарубежный опыт финансирования аграрного сектора и возможности его использования в России / М.Коробейников // Международный сельскохозяйственный журнал. – 2002. – №3. – С. 19–22.
4. Ксенофонтов М.Ю. Возможные сценарии развития АПК России / М.Ю.Ксенофонтов // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2005. – №5. – С. 13-17.
5. Кужель О.В. Економічні засади державної регуляторної політики у сфері господарювання: світовий досвід та вітчизняна практика / О.В. Кужель // Вісник економічної науки України. – 2005. – №1. – С. 50–57.
6. Кучуков Р. Государственная поддержка сельского хозяйства в странах с развитой рыночной экономикой / Р.Кучуков // Экономист. – 2002. – №11. – С. 91–94.

7. Малік М.Й. Аграрна реформа і розвиток підприємництва / М.Й.Малік, П.М.Федієнко – К.: ННЦ ІАЕ, 2003. – 271 с.
8. Мезенцева Е.С. Государственное регулирование АПК в развитых странах [Электронный ресурс] / Е.С. Мезенцева // Вестник СевКавГТУ, Серия Экономика. – 2004. – №1 (12). – Режим доступа до журн.: <http://www.ncstu.ru>.
9. Могильний О. Критерії ефективності державного регулювання аграрного сектора економіки / О.Могильний //Економіка України. – 2003. – №2. – С. 65–69.
10. Назаренко В.И. Формы и направления государственной поддержки сельского хозяйства на Западе // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2010. – №3. – С. 10-17.
11. Саблук П.Т. Проблеми організації управління в аграрному секторі та шляхи їх вирішення / П.Т.Саблук, В.П.Ситник, М.Ф.Кропивко, С.М.Кваша, А.Д. Діброва та ін. //Агропромисловий комплекс України: стан, тенденції та перспективи розвитку. – К.: ННЦ ІАЕ, 2005. – С. 192 – 196.

Рецензент: Корецький М.Х., д.держ.упр., професор

