



МАЛІ ФЕРМЕРИ ТА ДОМОГОСПОДАРСТВА В СІЛЬСЬКОМУ ГОСПОДАРСТВІ ТА СІЛЬСЬКІЙ ЕКОНОМІЦІ: ОЦІНКА ЇХ РОЛІ ТА ЗАХОДИ З ПІДТРИМКИ ЇХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Автори: Олег Нів'євський, Павло Яворський та Олександр Донченко. Київська школа економіки

Дослідження виконане на замовлення проекту ЄС «Підтримка впровадження сільськогосподарської та продовольчої політики» (SAFPI) та Представництва ЄС в Україні.

Публікація розроблена в рамках Проекту «Підтримка впровадження сільськогосподарської та продовольчої політики в Україні», що фінансується Європейським Союзом та впроваджується консорціумом на чолі з Тетра Тек. Дана публікація розроблена за фінансової підтримки Європейського Союзу. Її зміст є винятковою відповідальністю Проекту і не обов'язково відображає офіційну позицію Європейського Союзу.



Зміст

Резюме	4
Умови стійкого розвитку малого фермерства	4
Управління тіньовим аграрним сектором	8
1 Політичні та економічні чинники	12
2 Умови розвитку малого фермерства в Україні	12
2.1 Хто такі малі (сімейні) фермери	12
2.1.1 Малі (сімейні) фермери в світі	12
2.1.2 Малі (сімейні) фермери в Україні	13
2.2 Роль малого фермерства в сільському господарстві і економіці села України	15
2.2.1 Українське сільське господарство і його перспективи	15
2.3 Задokumentовані потенційні вигоди підтримки і розвитку малого фермерства в світі... 20	
2.3.1 Малі та сімейні фермери у світі та їх значення для глобальної продовольчої безпеки	20
2.3.2 Чому потрібно підтримувати розвиток малого фермерства	20
2.3.3 Найкращий практичний досвід політик на підтримку розвитку малого фермерства	22
2.4 Політика розвитку малого фермерства в Україні	23
2.4.1 Загальні рамки політики підтримки і розвитку малого фермерства в Україні	23
2.4.2 Інституційні умови політики розвитку малого фермерства	26
2.4.3 Минулі та актуальні політичні заходи підтримки та їх оцінка	27
2.5 Приклади політики розвитку малого фермерства в країнах ЄС	28
2.5.1 Ключові факти про сільське господарство і структуру фермерства в країнах ЄС	28
2.5.2 Політичні заходи підтримки розвитку фермерства	28
2.6 Рекомендації щодо політики підтримки малого фермерства в Україні	32
2.6.1 Розробка стратегії та бачення розвитку з SMART цілями	32
2.6.2 Впровадження ефективної системи моніторингу політик, їх оцінки та системи збору даних	33
2.6.3 Стимулююча державна політика підтримки, спрямована на малих фермерів	34
2.6.4 Запровадження ефективної податкової системи	36
3 Управління тіньовим аграрним сектором в Україні	37
3.1 Передумови та важливість для сталого розвитку малих сімейних ферм	37
3.2 Визначення тіньового/неформального ринку та чому важливо сформулювати політику боротьби з таким ринком	37
3.3 Оцінка масштабів тіньового аграрного сектору в Україні	39

3.3.1	Неформальний / тіньовий ринок сільськогосподарських земель	40
3.3.2	Тіньовий ринок сільськогосподарської продукції	41
3.4	Оцінка економічних збитків від існування тіньової економіки	42
3.4.1	Дані з наявних прикладних досліджень.....	42
3.4.2	Задokumentовані свідчення про сільське господарство України	43
3.5	Оцінка причин існування тіньового аграрного сектору	45
3.5.1	Оцінка результатів досліджень та обговорень в фаховій літературі	45
3.5.2	Наявні дані та ситуація в сільському господарстві України	46
3.6	Економічна оцінка законопроектів №3131 та №3131-д.....	48
3.6.1	Передумови та обґрунтування законопроектів.....	48
3.6.2	Спрощений попередній економічний та розподільчий аналіз впливу законодавчої ініціативи.....	50
3.7	Міжнародний досвід та емпіричні дослідження протидії тіньовому сектору економіки та сільського господарства	53
3.7.1	Від дорогого контролю та покарання до створення належної системи стимулювання та культури сплати податків	53
3.7.2	Контрольний список для підвищення формалізації економічної діяльності.....	54
3.8	Рекомендації щодо політики боротьби із тіньовим аграрним сектором в Україні	54
3.8.1	Комплексний пакет реформ	54
3.8.2	Концепція альтернативного мінімального податкового зобов'язання.....	59
4	Література	61
5	Додатки	66
	ДОДАТКИ РИСУНКИ ТА ТАБЛИЦІ.....	66
	ДОДАТОК. ДЕТАЛІ конструкції рисунку 13	76
	ДОДАТОК. Попередній АНАЛІЗ впливу введення МПЗ У СІЛЬСЬКОМУ господарстві на добробут77	

Резюме

Умови стійкого розвитку малого фермерства

Економічні та політичні передумови

Роль агропродовольчого сектору в економіці України важко недооцінити. Його частка в ВВП (разом з лісовим господарством та рибальством) коливається біля 10%. Якщо врахувати ресурсну та переробну галузі сільського господарства (постачання матеріально-технічних ресурсів, переробка, торгівля), то внесок сектору до економіки зростає до 20%. В сільському господарстві працює 22% зайнятих, а третина населення проживає в сільській місцевості. Агропродовольчий сектор є критичною галуззю для торговельного балансу України та залучення іноземної валюти. Частка агропродовольчого сектору України в експорті зросла з 11% в 2001 до 40% in 2019.

Хто такі малі (сімейні) фермери в Україні. В Україні існує плутанина щодо того, кого ми визначаємо як малі сільгоспвиробники/фермери. Існує щонайменше 4 групи, які можна кваліфікувати як малі фермери: i) фермерські господарства – юридичні особи, ii) сімейні фермерські господарства - фізичні особи-підприємці, iii) особисті селянські господарства / одноосібники – фізичні особи; iv) інші комерційні сільгоспвиробники, які фактично потрапляють до категорії малих фермерів (так звані фізичні особи-підприємці або інші типи юридичних осіб, що працюють на відносно невеликих земельних ділянках або мають відносно невеликий обсяг товарообігу). В самому секторі існує певна усталена неформальна градація по землеволодінню: малі фермери – підприємства до 150-200 га, а в деяких випадках говорять до 500 га, середні фермери – від 200 (500) га до 10 тис га, і великі господарства – вище 10 тис га.

З іншого боку найбільш вдалою та законодавчо утворюваною сегментацією суб'єктів господарювання можна вважати сегментацію, яка вже використовується в офіційній статистичній звітності, в тому числі і НБУ згідно статті 55 Господарського кодексу України, де основними двома критеріями є розмір доходів від будь-якої діяльності за рік та кількості працюючих. Згідно цієї сегментації, малим вважається підприємство із річним доходом від 2 до 10 млн євро, а мікро, відповідно, - до 2 млн євро. Зважаючи на специфіку та фінансові результати агробізнесу, навіть порогові значення для мікробізнесу від 500 тис до 2 млн євро результують в доволі великі сільгосппідприємства: оціночно від майже 700 до 3 тис га в зерновому бізнесі, від 80 до 310 га в овочівництві та від 300 до 1,2 тис поголів'я в молочному бізнесі. Відповідно, порогове значення доходу до 500 тис євро видається тим порогом, яке буде відповідати певному усталеному неформальному розумінню малого сільгоспбізнесу в галузі, а саме це до 600-700 га в зерновому та олійному бізнесі, до 80 га в овочівництві, і до 300 голів в молочному фермерстві. Мікросільгоспбізнес або сімейне фермерство більше відповідає останньому сегменту до 50 тис євро річного доходу.

Наразі статистична база не дозволяє чітко сформулювати операційний профіль малого фермерства (суб'єктів малого сільгосппідприємництва), і для цього потрібно робити окремий трудомісткий, затратний і доволі тривалий в часі проект. Для потреб цього дослідження, в статистичному сенсі ми будемо притримуватись усталеної практики в аграрній галузі і вважатимемо малими фермерами всі 4 вищеперераховані групи сільгоспвиробників, які в сукупності наближено відповідатимуть сегменту суб'єктів мікропідприємництва з річним доходом до 500 тис євро. Особисті селянські господарства (ОСГ) наразі статистично видається просто неможливим відділити від всіх селянських домогосподарств, які часто не є бізнесом, а просто виробляють агропродукцію для власних потреб. Самі ж ОСГ також виробляють для своїх власних потреб. Але оскільки ОСГ є потенційним

zareestrovanim mikro sil'gospdpriemstvom, mi takoz yogo vidnosimo dla potreb cyogo zvitu do nashoi tsil'vovoi grupi malix sil'gospvirobnykiv.

Малі фермери та сільгоспвиробники виробляють понад 50% валового випуску всієї сільськогосподарської продукції, включно із 9% продукції фермерських господарств (zareestrovanih sil'gospvirobnykiv) та із 41,5% продукції фізичних осіб – домогосподарств (так званих одноосібників). Іншу половину продукції виробляють корпоративні господарства, включаючи агрохолдинги. Домогосподарства домінують у тваринництві, виробляючи, наприклад 78% молока, 74% яловичини та телятини, 35% свинини, 17% курятини. Домогосподарства також домінують у виробництві картоплі – 99%, овочів – 89%, біля 20% соняшникового насіння, 25% зернових.

В Україні розвиток малого фермерства значно обмежений через провали політик та ринку, які мали місце впродовж останніх 20 років. Провали ринків обмежують доступ малих фермерів до ринків та до фінансування, і все це ускладнене мораторієм на купівлю-продаж сільгоспземель. Провал політики полягає в тому, що з початку 2000х, аграрна політика України в тій чи іншій мірі фокусується на підтримці великого бізнесу. Тому мале фермерство розвивалось в умовах доволі обмежених можливостей. Більше того, в Україні відсутнє стратегічне бачення та ефективна інституційна підтримка малого фермерства. З іншого боку з'явилися нові та важливі законотворчі ініціативи, які можуть надалі негативно вплинути на розвиток малого фермерства в Україні. Поточний формат відкриття ринку землі в липні 2021 року та законодавчі ініціативи №3131 та 3131-д (запровадження поставленого податкового зобов'язання з кожного гектару сільгоспземель) можуть ще більше обмежити можливості розвитку малого фермерства в Україні.

Зважаючи на вищезазначити політичні та економічні передумови, з боку Міністерства економічного розвитку, торгівлі та сільського господарства України та інших зацікавлених сторін є значний запит у детальному дослідженні заходів, які б сприяли сталому розвитку малого фермерства (в т. ч. і сімейного) та зменшенню тіньової економіки в сільському господарстві України.

Навіщо підтримувати розвиток малого фермерства

Життєздатність малого фермерства все більше зазнає випробувань у світі. Малі (в т. ч. сімейні) фермери становлять 98% (or 475 мільйонів) всіх сільгоспвиробників у світі та обробляють щонайменше 53% сільгоспземель, при цьому виробляючи щонайменше 53% світового випуску сільгосппродукції. Малі сільгоспвиробники своєю діяльністю довели, що можуть бути високопродуктивними, ефективно сприяти скороченню бідності та голоду, підвищуючи стандарти життя в сільській місцевості. Однак зараз дрібні фермери все частіше зазнають тиску з боку трансформацій у світовій продовольчій системі та ланцюгах поставок. Вони дедалі стають більш консолідованими та організовуються великими переробниками, оптовими торговцями та мережами супермаркетів, що характеризуються зростанням концентрації купівельної влади, більшою вертикальною інтеграцією та збільшенням використання вимогливих стандартів, як державних, так і приватних. Великі організації краще справляються із зростаючими потребами в інвестиціях, складнішими ланцюгами поставок і більш вимогливими регулюваннями.

Причини підтримки малого фермерства (в т. ч. сімейних ферм) дискутуються через призму продуктивності та проблем справедливості/бідності:

- **Ефективність та продуктивність.** Про обернену залежність між розміром господарства та виробництвом на одиницю площі відомо з багатьох досліджень впродовж останніх двадцяти років. Різні транзакційні витрати були основною причиною такої залежності. Коли витрати на робочу силу є важливою складовою собівартості, то малі сільгоспвиробники можуть мати значні переваги над великими: це і самоконтроль, мотивація до дбайливої праці та гнучкість

у врахуванні робочого часу та непередбачуваних операційних процесів. Нещодавні ж емпіричні дослідження свідчать про більшу різноманітність господарств, оскільки не існує певної єдиної економічно оптимальної аграрної структури чи розміру, що значною мірою визначається етапом економічного розвитку. Однак, із розвитком економіки та ринків, життєздатність малих сільгоспвиробників зазнає все більших випробувань.

- **Справедливість та зменшення бідності.** В даному випадку є переконливі свідчення переваг малого фермерства над великим агробізнесом. На відміну від великих господарств, малі господарства вигідні для місцевих громад через можливості створення додаткових робочих місць та отримання доходу в сільській місцевості. Окрім того, малі сільгоспвиробники витрачають більше ніж великі господарства в своїх громадах на мало комерціалізовані несільськогосподарські товари та послуги. Це, таким чином, сприяє розвитку місцевої сільської економіки. В контексті політекономії, в силу свого розміру, малі сільгоспвиробники мають менші можливості впливу на місцеві органи самоврядування з метою отримання вигоди, а відповідно, є кращим партнером у розвитку таких громад. Враховуючи вище зазначене, малі фермери (в т.ч. сімейні) критично важливі для забезпечення продовольчої безпеки, зменшення бідності та поліпшення навколишнього середовища. Хоча, безумовно, малі сільгоспвиробники повинні постійно експериментувати з використанням новацій (організаційних, технологічних, фінансових) для свого подальшого розвитку. Малі сільгоспвиробники є також місцями культурно-історичної спадщини, яка передається від покоління до покоління.

Як підтримати розвиток малих фермерів

Найкращі політики підтримки розвитку малих підприємців, як правило, спрямовані на створення суспільних благ в сільській місцевості, включно із дорогами, медичними послугами, чистою водою та школами; інвестування в аграрні наукові та прикладні дослідження. Суспільні блага потрібно доповнювати виправленням провалів ринків та політик, де це можливо.

Сучасна, ефективна та стала концепція розвитку малих фермерів може виглядати наступним чином:

- 1) **Розпочати зі стратегії та бачення зі SMART¹ цілями.** Без чіткого національного бачення та стратегії розвитку сільського господарства та сільської місцевості, які б представляли собою багаторічний рамковий план політик, дуже проблематично для агробізнесу і самого уряду інвестувати та планувати розвиток сектору/сільської місцевості. **Інші важливі елементи стратегії:**
 - **Фокус на малих фермерах (в т. ч. сімейних).** Є достатньо аргументів, щоб поставити малих фермерів в фокус стратегії. Що також важливо, це необхідно прибрати невизначеність у термінології/визначенні малого (сімейного) фермерства в Україні.
 - **Реформа децентралізації.** Для подолання внутрішньої інерції та обмеженості ресурсів держави в реагуванні на динамічні умови розвитку бізнес-середовища, зовнішніх чинників, клімату та інших, стратегія повинна бути достатньо гнучкою та інтегрованою із реформою децентралізації.
 - **SMART цілі.** Цілі стратегії повинні бути SMART для полегшення постійного та якісного моніторингу та оцінки політик.
 - **Противага аграрному лобіюванню.** Забезпечення широкого залучення інших зацікавлених сторін з метою противаги впливу аграрного лоббі у процесі опрацювання та прийняття рішень.

¹ SMART цілі: специфічні, вимірювані, керовані, реалістичні, визначені в часі

- 2) **Запровадження ефективного моніторингу політик, системи оцінки і збору даних.** Ця інституція відсутня в Україні, що робить поточну аграрну політику резистентною до здорового економічного глузду та помилок, які вже були колись допущені іншими країнами. Така ситуація не передбачає прямої політичної відповідальності політиків, а тому перетворюється на просте марнування коштів платників податків. Сучасна та прозора система збору статистичних даних діяльності сільгоспвиробників та галузі могла б сприяти функціонуванню системи оцінки та моніторингу політик. Запровадження Державного Аграрного Реєстру і системи збору статистичних даних за прикладом **ЕС FADN** (Мережа статистичних даних сільгосппідприємств) моделі² створило б основу для реалізації стратегії.
- 3) **Коцепція підтримки малого фермерства.** Ключові елементи наступні. Повне переформатування поточної неефективної політики підтримки сільського господарства:
- **Підтримка постачання суспільних благ:** поширення знань, навчання фінансовій грамотності задля підвищення поінформованості фермерів (в т. ч. через системи аграрного дорадництва) та створення можливостей формування кредитоспроможних інвестиційних проєктів. Підтримка інших суспільних благ (санітарні та фітосанітарні заходи, продовольча безпека, інформаційні системи, фізична сільська інфраструктура, освіта і дослідження) є критичними для збільшення доходності інвестицій та експортного потенціалу.
 - **Виправлення ринкових та політичних провалів на додаток до суспільних благ:**
 - i. **Доступ до кредитів:** Малі фермери працюють в умовах відсутності доступу до кредитування. Скасування мораторію на купівлю-продаж сільгоспземлі лише частково вирішить проблему, оскільки це не означає зникнення ризику кредитування сільського господарства. Часткове гарантування кредитів (ЧГК) може зменшити такі ризики не зменшуючи відповідальності банків, ідеально – в комбінації з іншими інструментами управління ризиками (наприклад, агрострахування) задля боротьби із системним ризиком.
 - ii. **Коригування довготривалого провалу політики – забезпечення інвестиційної підтримки (новим) сільськогосподарським підприємцям:** зміна поточної неефективної, спотворюючої і несправедливої політики субсидіювання на просту та адресну підтримку капітального переоснащення та диверсифікації. Це може мати форму грантового співфінансування задля ефективного використання грошей платників податків. Таргетування мети фінансування та цільової аудиторії є ключовим елементом. Таргетування проєктів/капітальних інвестицій має бути пріоритетом. Не потрібно також повністю виключати можливість фінансування оборотного капіталу. Цільова аудиторія підтримки повинна визначатись обережно. Критерії доступності повинні визначатись на основі доходу/обороту підприємств та існуючій базі даних. В Україні ми пропонуємо обмежити програму підтримки малих сільгоспвиробників з виручкою до 0,5 млн євро на рік. Для досягнення мети диверсифікації в більш високомаржинальні виробництва, олійні, зернові та курятина потрібно виключати з програм підтримки.
- 4) **Оновлення податкової системи.** Система оподаткування сільського господарства України в площині її дизайну та адміністративного навантаження значною мірою сприяє великому

² <https://ec.europa.eu/agriculture/rica/>

бізнесу. Це повинно змінитись задля вирівнювання умов роботи для всіх сільгоспвиробників. Більше про це – нижче.

Управління тіньовим аграрним сектором

Передумови і визначення тіньового/неформального сільського господарства

З лютого 2020 року, спостерігалось багато напружених дискусій та інтенсивної уваги ЗМІ до законопроекту №3131³, який пропонує запровадити мінімальне податкове навантаження (зобов'язання) на кожен гектар сільськогосподарських земель. Задекларована мета законопроекту полягає у протидії тіньовим ринкам сільськогосподарської продукції та земель. Ця ініціатива викликала значні занепокоєння щодо її негативного впливу на подальший розвиток малих фермерів (в т. ч. сімейних та домогосподарств/одноосібників). Як наслідок, це може спричинити передачу земель малих виробників до середнього та великого агробізнесу або навіть її продаж⁴ після запуску ринку земель. Як реакція на такі занепокоєння і увагу ЗМІ, парламентарі відклали законопроект №3131, але запропонували натомість доопрацьовану версію - законопроект №3131-д. Проте доопрацьована версія не запропонувала концептуально інший підхід, тому занепокоєння все ще залишаються актуальними і публічна дискусія продовжує бути доволі гарячою. В цій частині звіту ми спробуємо узагальнити і структурувати проблему неформального аграрного ринку продукції та земель, розглянути причини виникнення тіньового ринку та економічні наслідки запропонованих інструментів боротьби із тіньовим ринком (законопроектом №3131 та №3131д) і запропонуємо альтернативне бачення та набір інструментів, які можуть сприяти зменшенню масштабів тіньового ринку сільськогосподарської продукції та земель.

Визначення і звуження поняття неформальної чи тіньової економіки в сільському господарстві не є легким завданням і взагалі то точного визначення не має. На основі доступної типології, ми включили до тіньової економіки в сільському господарстві непідзвітну економічну активність, а відтак і дохід від виробництва легальної продукції та послуг (монетарних та бартерних трансакцій). Іншими словами, ці економічні активності мали б оподатковуватись, якби про них звітували до податкової. Також, ми додали до тіньової аграрної економіки частину неформального сільського господарства, яке йде як реалізація надлишків понад виробництва та споживання для власних потреб. Проте, чіткого розмежування між цими двома частинами тіньової економіки (як це вже визначено вище) не має.

Масштаб тіньової економіки в сільському господарстві не особливо відрізняється від решти економіки. Біля 6-7 млн га можна кваліфікувати як такі, що використовуються неформально, що складає 18% всієї сільськогосподарської землі України (без врахування АР Крим та тимчасово окупованих районів Донецької та Луганської областей). Також можна вважати, що 12% сільськогосподарської продукції виробляється в тіні. Це значно менші масштаби порівнянно із оцінками тіньової економіки загалом в Україні і не є чимось незвичним навіть в порівнянні до

3

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2_5_1_J?ses=10010&num_s=2&num=3131&date1=&date2=&name_zp=&out_type=&id=

⁴ https://www.dw.com/uk/zaplaty-shist-tysiach-hryven-vlada-hotuie-siurpryz-selianam/a-53919823?fbclid=IwAR13Totb3gqQO4r0N0dhDIP_VNYHX5a8vNcSPVdM9w5WTFNpOHhrF-shQsS; https://kse.ua/wp-content/uploads/2020/07/KSE-Nivievskiyi-Imputed-tax-3131.pdf?fbclid=IwAR2s-kSjp-MXAbZ_xcgk16Sq3HArNgg1av452q0TT4IbvVKO5OnPmapOvk; <https://uccr.org.ua/press-center/uccr-news/agrarnii-komitet-tpu-ukrayini-proti-zakonoproiektu-3131>

розвинених країн. Наприклад, в країнах ЄС до 20% агро ВВП знаходиться в тіні: 15% в Італії і Польщі, 12% в Німеччині та Іспанії, 20% в Туреччині.

Існує багато факторів, які сприяють розвитку тіньового аграрного ринку, зокрема це: i) високі податки на найману працю та на фермерів-одноосібників; ii) надмірне та витратне податкове адміністрування та пов'язане з цим корупція, особливо щодо звітності по ПДВ; iii) значний рівень тінізації всього ланцюга поставок в агропродовольчому секторі, коли малі фермери є лише ключовою ланкою ланцю, але не мають значної ринкової сили; iv) зарегульований ринок оренди сільськогосподарської землі або наявність 7-ми річного мінімального терміну оренди землі, що стимулює учасників ринку до неформальних договорів оренди; v) обмежений доступ до фінансування, коли дрібні та навіть середні сільгоспвиробники не мають доступу до банківського кредитування, що є одним з мотивів тіньової реалізації з метою компенсації даного провалу ринку; vi) стан управління землями в Україні в цілому є сприятливим для корупції та розвитку тіньового ринку.

Економічна оцінка законопроектів 3131 та 3131д

Обидва законопроекти пропонують запровадження мінімального податкового навантаження/зобов'язання (МПЗ), як % нормативної грошової оцінки сільськогосподарської землі та дозволяє зменшити величину податкового зобов'язання на суму власне сплачених податків сільськогосподарськими підприємствами та підприємцями або домогосподарствами, зокрема таких податків як: земельний податок, податок на прибуток підприємств, податку на доходи фізичних осіб, ЄСВ, військовий збір на доходи від оренди землі та на доходи найнятих працівників, єдиного податку 4^{ої} групи. Офіційно задекларована мета обох законопроектів – боротьба із тіньовим ринком та забезпечення вирівнювання оподаткування для зареєстрованих і незареєстрованих сільгоспвиробників. Іншими словами, законопроекти мають на меті встановити такий механізм оподаткування доходів від використання землі, який би сприяв формалізації оренди та створенню рівних для всіх виробників умов роботи.

Спрощений попередній економічний та розподільчий аналіз впливу цієї законодавчої ініціативи свідчить про те, що результатом буде: i) додаткове фінансове навантаження на малих фермерів - одноосібників (в т. ч. домогосподарств); ii) більше навантаження ляже на плечі бідніших домогосподарств/малих фермерів; iii) очікувана чиста шкода на національну економіку від законопроектів оцінюється на рівні 60-123 млн від ЗП №3131 та 9-18 млн від ЗП №3131д; iv) додаткове адміністративне навантаження на податкове адміністрування стимулюватиме корупцію та зловживання.

Рекомендації щодо політичних заходів, які б зменшили масштаб тіньового аграрного сектору в Україні

В міжнародному досвіді наразі преваліює відхід від стандартних контрольно-адміністративних практик, які розглядають платника податків, як потенційного злочинця, який хоче уникнути сплати податків. В такій парадигмі, політика щодо запобігання ухиленню від сплати податків повинна сприяти удосконаленню надання податкових послуг та зміні культури сплати податків. До таких заходів та політик можна віднести спрощення системи оподаткування (кількості податків, розміру ставок, спрощення звітності та платежів), освітні сервіси для платників податків, послуги із допомоги платникам податків на кожному етапі заповнення податкових декларацій та сплаті податків, медіа кампаній, які демонструють зв'язок сплачених податків із наданими урядом послугами задля культивування етики сплати податків.

Більш всебічний і сучасніший підхід для мінімізації тіньової економіки в АПК має передбачити набір стимулів і сприятливого навколишнього середовища з ціллю збільшення надходжень до бюджетів всіх рівнів, а також покращення ефективності розподілу ресурсів в сільськогосподарському секторі. Зокрема йдеться про такий підхід та заходи:

1. Вдосконалення управління земельними ресурсами
 - 1.1. Відміна мінімального терміну оренди (7 років) сільськогосподарських земель задля зменшення кількості неоформленої оренди
 - 1.2. Збільшення повноти реєстрації державної та комунальної земель в Державному земельному кадастрі для зменшення масштабу неформального обробітку
 - 1.3. Передача державної сільськогоспземлі за межами населених пунктів до комунальної власності об'єднаних громад та дерегуляція управління земельними ресурсами (законопроект №2194) для вдосконалення ефективності використання державних земель, зменшення корупції та неформального обробітку
 - 1.4. Приватизація сільськогосподарських земель державних підприємств та установ (законопроект №3012-2) для поліпшення ефективності використання державних земель, зменшення корупції та неформального обробітку
 - 1.5. Відкриті геопросторові дані та розбудова відповідної інфраструктури геопросторових даних (нещодавно ухвалений закон №554-IX) для збільшення прозорості геопросторових даних, що поліпшить ефективність та прозорість використання земельних ресурсів
 - 1.6. Забезпечення всебічного планування територіального розвитку громад (ухвалений закон №711-IX) задля покращення ефективності та прозорості використання земель на місцевому рівні
 - 1.7. Обов'язкові земельні аукціони (законопроект №2195) для збільшення ефективності використання земель державної та комунальної власності
 - 1.8. Відміна мораторію на продаж земель (ухвалений закон №552-IX ліквідує мораторій з 1 липня 2021 року) задля забезпечення прозорого та ефективного ринку сільгоспземель, розвитку кредитування, зменшення корупції та неформального обробітку
2. Розширення та вдосконалення податкової бази
 - 2.1. Індексація нормативної грошової оцінки земель (НГО) на індекс цін виробників
 - 2.2. Перехід до масової оцінки вартості землі замість НГО
 - 2.3. Реформування системи оподаткування в сільському господарстві: А) трансформація спрощеної системи виключно для малих виробників (наприклад, з річним доходом до \$ 350 000 або 10 млн грн із земельним банком до 150 гектарів). В) Перехід середніх та великих сільгоспвиробників на загальну систему оподаткування
 - 2.4. Спрощення системи оподаткування та адміністрування ПДВ для малих сільгоспвиробників. Можливі доступні варіанти:
 - 2.4.1. Нульовий ПДВ на основні вхідні ресурси для аграрного виробництва
 - 2.4.2. Компенсаційна фіксована ставка ПДВ
 - 2.4.3. Перегляд постанови Кабінету Міністрів України 117 задля спрощення системи декларування/реєстрації ПДВ-накладних
3. Реєстрація бізнесу
 - 3.1. Запровадження Державного аграрного реєстру (ДАР) для розвитку обміну інформацією між сільгоспвиробниками, банками, державою (законопроект №3295)
4. Доступ малих фермерів до фінансування
 - 4.1. Запровадження Фонду гарантування кредитів для зменшення кредитного ризику для малого бізнесу (законопроект №3205-2)

5. Державна підтримка малого бізнесу в підтримці інновацій/інвестицій та диверсифікації виробництва
 - 5.1. Трансформація державної підтримки через націлення на малих фермерів (через використання Державного аграрного реєстру)
 - 5.2. Використання єдиного та сучасного інструменту підтримки – грантове співфінансування проектів – для ефективної підтримки розвитку малих фермерів і їх диверсифікації в виробництва із вищою доданою вартістю
6. Дослідження всього ланцюга поставок в АПК у вивченні причин тінізації сектору
 - 6.1. Замовити дослідження факторів тінізації економічних відносин вздовж всього ланцюга виробництва та поставок агропродовольчої продукції
7. Пакет заходів із підвищення обізнаності та навчання фермерів
 - 7.1. Створення програми з підвищення обізнаності, знань та фінансової грамотності фермерів. Така програма може фінансуватись урядом на конкурсній основі.

1 Політичні та економічні чинники

Останні два десятиліття розвиток малого фермерства в Україні заблокований значними політичними та ринковими провалами. Ринкові провали обмежували доступ малих фермерів до ринків та кредитних ресурсів і ці проблеми тільки підсилювались відсутністю ринку сільськогосподарських земель через мораторій. З 2000-х аграрна політика сприяла саме розвитку великотоварного агробізнесу, а відтак розвиток малого бізнесу мав доволі обмежений простір для розвитку (Nivievskiy and Deininger, 2019; FAO, 2018). Більше того, стратегічне бачення та ефективні інституції на підтримку розвитку малого фермерства на сьогодні фактично відсутні в Україні. Такі політичні та економічні бар'єри підсилюються очікуваним відкриттям ринку сільськогосподарських земель з липня 2021 року, що може поставити мале фермерство в нерівні умови відносно середнього та великого аграрного бізнесу в конкуренції за землю. І це не зважаючи на той факт, що малі фермери (домогосподарства та фермерські господарства) виробляють більше 50% валової аграрної продукції: 9% - фермерські господарства та 41,5% - домогосподарства.

Нещодавно запропоновані значні нові законодавчі ініціативи, які можуть ще більше завдати удару розвитку малого фермерства. Так, окремі парламентарі та представники впливових аграрних асоціацій – представників великого та середнього агробізнесу, пропонують запровадити мінімальне податкове навантаження (зобов'язання) на кожен гектар сільськогосподарських земель в Україні (проекти законів України за № 3131 і 3131д). Ініціатива запропонована як інструмент боротьби із тіньовим аграрним виробництвом.

Міністерство економічного розвитку, торгівлі та сільського господарства України зацікавлене у вивченні можливостей збільшення кількості зареєстрованих сімейних фермерських господарств в Україні, а також детального вивчення заходів, які можуть зменшити масштаби тіньового аграрного ринку в Україні.

Спираючись на вищезазначені політико-економічні передумови та запит, ми проводитимемо аналіз двома окремими, але не повністю відокремленими потоками аналізу: це і заходи сталого розвитку малого (сімейного) фермерства та вивчення масштабів, причин та заходів щодо зменшення тіньового аграрного ринку в Україні.

2 Умови розвитку малого фермерства в Україні

2.1 Хто такі малі (сімейні) фермери

2.1.1 Малі (сімейні) фермери в світі

У фаховій літературі є певна невизначеність у використанні терміну «сімейні фермери» або мале фермерство, тому варто звернути на це деяку увагу та пояснити терміни. У цьому дослідженні ми спираємось на визначення FAO (2014) сімейного фермерського господарства як:

«спосіб організації сільськогосподарського, лісового, рибного, пасовищного та аквакультурного виробництва, яким керує та оперує сім'я та яке залежить переважно від сімейної праці, включаючи як жіночу, так і чоловічу. Сім'я та ферма пов'язані, спільно розвиваються та поєднують економічні, екологічні, соціальні та культурні функції».

Розмір землеволодіння часто використовується для ідентифікації дрібних фермерів - найпоширенішим є визначення із землеволодінням площею до 2 га. Безумовно, наведене вище визначення від FAO є більш широким і з більшою кількістю вимірів, і враховує особливості господарювання країн. Наприклад, виходячи з визначень, які превалюють в окремих країнах, сімейними/малими фермерами в Чилі є господарства до 12 га, до 5000 га в Уругваї, до 50 га в Нікарагуа та в Перу, до 45 га в Гватемалі, до 66 га в Еквадорі. У США під це визначення підпадають всі ферми, за винятком тих, які "організовані як несімейні корпорації, а також ферми, що управляються найманими менеджерами". Загалом, у всьому світі існує величезна різноманітність сімейних фермерських господарств, що вимагають конкретної політики щодо розвитку сімейного фермерства (Graeub et al., 2016).

2.1.2 Малі (сімейні) фермери в Україні

В Україні існує плутанина щодо того, кого ми визначаємо як малі сільгоспвиробники/фермери. Існує щонайменше 4 групи / визначень малих фермерів: i) фермерські господарства – юридичні особи, ii) сімейні фермерські господарства - фізичні особи-підприємці, iii) особисті селянські господарства / одноосібники – фізичні особи; iv) інші комерційні сільгоспвиробники, які фактично потрапляють до категорії малих фермерів (так звані фізичні особи-підприємці або інші типи юридичних осіб, що працюють на відносно невеликих земельних ділянках або мають відносно невеликий обсяг товарообігу)

i) фермерські господарства - юридичні особи були «введені» в 2003 році Законом України № 973-IV⁵ «Про фермерське господарство». Фермерські господарства повинні бути зареєстровані як юридична особа і бути заснованими фізичною особою або кількома фізичними особами-родичами або членами сім'ї. Окремі фермери також можуть мати статус сімейних фермерських господарств. Однак для фермерських господарств не існує обмежень щодо розміру земель, які вони можуть обробляти. Деякі з них обробляють площі більше 1000 га.

ii) сімейні фермерські господарства - фізичні особи-підприємці. Ця група є підгрупою фермерських господарств - юридичних осіб (див. вище), а також була введена Законом України № 973-IV⁶ «Про фермерське господарство». Відмінною особливістю сімейних фермерських господарств є те, що їх могли створити особи родини і мають в обробітку до 20 га землі. Для підтвердження сімейних зв'язків між членами сім'ї потрібна певна паперова робота: договір (та його основний зміст), який слід підписати між членами сім'ї, засновниками сімейного фермерського господарства. Незважаючи на можливість ведення фермерського господарства без обов'язкового юридичного статусу, керівник сімейного фермерського господарства повинен зареєструватись як приватний підприємець ("фізична особа-підприємець").

iii) особисті селянські господарства / одноосібники «введені» в 2003 році Законом України № 742-IV⁷ «Про особисте селянське господарство». Він визначає лише економічну діяльність - ведення фермерства індивідуально або окремими особами, родичами або

⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/973-15#Text>

⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/973-15#Text>

⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742-15#Text>

членами однієї родини, які проживають разом. Закон передбачає правову базу діяльності особистого селянського господарства, виключаючи обов'язок офіційної реєстрації. Особисті селянські господарства звільняються від оподаткування доходів з діяльності на землі площею до 2 га.

Як бачимо, чіткий водорозділ для малих фермерів важко зробити з вищенаведених визначень важко зробити. го визначення з вищенаведених. Хоча, наприклад, для сімейних фермерських господарств є чіткий поріг – до 20 га, - все ж таки це виглядає доволі обмежувачим або навпаки оманливим критерієм. Наприклад, на закритому ґрунті підприємство із 20 га важко буде вважати малим фермерством. В самому секторі існує певна усталена градація по землеволодінню: малі фермери – підприємства до 150-200 га, а в деяких випадках говорять до 500 га, середні фермери – від 200 (500) га до 10 тис га, і великі господарства – вище 10 тис га. Звичайно, в даному випадку існує та ж проблема, що і з 20 га як критерій для сімейних фермерських господарств.

Таблиця 1 Сегментація суб'єктів підприємництва

Ознака за розміром	Річний дохід, млн євро		К-ть працівників	Річний дохід, грн млн (євро конверт. за курсом НБУ в 2019 році)		Розрахунковий розмір підприємства на основі виробництва:				
Суб'єкт підпр-ва	від	до		від	до	Зернові, га	Олійні, га	Овочі, га	Плодові та ягідні, га	Молоко, поголів'я
Господарчий кодекс та НБУ										
Великий	50	-	більше 250	1 450	-	більше 70 тис	більше 64 тис	більше 8 тис	більше 21 тис	більше 29 тис
Середній	10	50	до 250	289	1 450	до 70 тис	до 64 тис	до 8 тис	до 21 тис	до 29 тис
Малий	2	10	до 50	58	289	до 14 тис	До 13 тис	До 1,5 тис	До 4 тис	До 6 тис
Мікро	0,5	2	до 10	14,4	58	до 3 тис	до 2,5 тис	до 310	до 825	до 1,2 тис
	0,05	0,5	до 10	1,5	14,4	до 697	до 644	до 78	до 206	до 289
	0	0,05	до 10	0	1,5	до 70	до 64	до 8	до 21	до 29
Податковий кодекс: ФОП 3-тя група єдиного податку										
	-	-	До 10	-	7 млн	337	312	38	100	140
			Ціни, грн/т			3867	8321	4497	6494	8198
			Врож-ть/прод-ть, т/га,голови			5.4	2.7	41.5	10.8	6.1

Джерело: власні розрахунки на основі Господарчого та Податкового Кодексів України, НБУ та Держстату

Найбільш вдалою та законодавчо утворюваною сегментацією суб'єктів господарювання можна вважати сегментацію, яка вже використовується в офіційній статистичній звітності, в тому числі і Національним банком України згідно статті 55 Господарського кодексу України⁸, де основними двома критеріями є розмір доходів від будь-якої діяльності за рік та кількості працюючих (Таблиця 1). Згідно цієї сегментації, малим вважається підприємство із річним доходом від 2 до 10 млн євро, а мікро, відповідно, до 2 млн євро. Таблиця 1 дає певне розуміння розміру таких підприємств в залежності від типу бізнесу. Цікаво, що порогові значення для мікробізнесу від 500 тис до 2 млн євро видаються доволі великим значенням чи результують в доволі великі сільгоспідприємства, тобто від майже 700 до 3 тис га в зерновому бізнесі, від 80 до 310 га в овочівництві та від 300 до 1,2 тис

⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>

поголів'я в молочному бізнесі. Відповідно, порогове значення доходу до 500 тис євро видається тим порогом, яке буде відповідати певному усталеному розумінню малого сільгоспбізнесу в галузі, а саме це до 600-700 га в зерновому та олійному бізнесі, до 80 га в овочівництві, і до 300 голів в молочному фермерстві. Мікросільгоспбізнес або сімейне фермерство більше відповідає останньому сегменту, а саме до 50 тис євро річного доходу. Крім того Податковий Кодекс⁹ має свої порогові значення доходу для фізичних осіб-підприємців різних груп єдиного податку. В Таблиця 1 вказане порогове значення для 3-ої групи платників єдиного податку, яке майже в 2 рази менше від порогових значень мікропідприємств із річним доходом до 500 тис євро.

Виходячи з вищевказаного, очевидно є потреба у законодавчому чіткому встановленні сегментів суб'єктів сільгоспбізнесу зважаючи на особливості такого бізнесу, а саме у віднайденні відповідності сегментів встановлених в Господарчому Кодексі України та усталеної практики сегментації в аграрному секторі.

Наразі статистична база не дозволяє достеменно сформувати операційний профіль малого фермерства (суб'єктів малого сільгосппідприємництва), і для цього потрібно робити окремий трудомісткий, затратний і доволі тривалий в часі проект. Для потреб цього дослідження, в статистичному сенсі ми будемо притримуватись усталеної практики в аграрній галузі і вважатимемо малими фермерами всі 4 вищеперераховані групи сільгоспвиробників. Особисті селянські господарства (ОСГ) наразі статистично видається просто неможливим відділити від всіх селянських домогосподарств, які часто не є бізнесом, а просто виробляють агропродукцію для власних потреб. Самі ж ОСГ також виробляють для своїх власних потреб. Але оскільки ОСГ є потенційним зареєстрованим мікро сільгосппідприємством, ми також його відносимо для потреб цього звіту до нашої цільової групи малих сільгоспвиробників.

2.2 Роль малого фермерства в сільському господарстві і економіці села України

2.2.1 Українське сільське господарство і його перспективи

Роль агропродовольчого сектору в економіці України важко недооцінити. Його частка у ВВП (включаючи лісове та рибне господарство) з 2001 року коливається приблизно біля 10%: у 2001 - 14%, а потім зменшилася до мінімуму 6,5% у 2007 році, повернувшись до 12% у 2015 році та стабілізуючись з того часу на рівні 10% (рисунк 2). В сільському господарстві зайнято 22% всіх зайнятих: офіційно працюють 3 млн людей, і неофіційно ще 1,5 млн SSSU (2019). Сільське населення становить 31% (14 мільйонів чоловік) від загальної кількості населення України.

Харчова промисловість генерує додаткові 4% ВВП України та 4% всіх зайнятих. Якщо врахувати ресурсну та переробну галузі сільського господарства (постачання метріально-технічних ресурсів, харчова промисловість, торгівля), то внесок сектору до економіки зростає до 20% ВВП.

Аграрно-продовольчий сектор є критичною галуззю для торгівельного балансу України та залучення іноземної валюти. Частка агро-продовольчого сектору України в експорті зросла з 11% в 2001 до 40% in 2019.

У майбутньому частка сільського господарства може зрости, оскільки послуги зазвичай ростуть повільно, а продуктивність сільського господарства в Україні далека від потенціалу. Зростаюча роль

⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

агропродовольчого сектору видається особливо ймовірною на тлі поточної економічної рецесії та постійно зростаючого світового попиту на продовольство.

В цілому сільське господарство демонструє значне та стійке зростання. З 2000 року українське сільське господарство переживає відновлення після майже десятиліття глибокої рецесії перехідного періоду. У 2013 році додана вартість аграрного сектору досягла рівня до набуття незалежності, тоді як випуск все ще нижче рівня 1990 року (рисунок 2). Це свідчить про те, що сільське господарство дедалі більше створює вартість в українській економіці, постійно збільшуючи додану вартість своєї продукції.

Загалом сільське господарство України зросло на 71 відсоток з 2001 року, що продемонструвало неабияку стійкість навіть у часи нижчих світових цін на сировину та глибокої кризи. Однак решта секторів економіки зростала більш скромними темпами або навіть скорочувалась: послуги зросли на 45%, а промисловість скоротилася на 8% з 2001 року. Однак сільське господарство України працює значно нижче свого потенціалу. Враховуючи родючі чорноземи та сприятливий клімат, Україна здатна досягти середньої врожайності в ЄС, тобто збільшити її приблизно в 2 рази. Продуктивність сільського господарства в Україні ще далека від свого потенціалу. Додана вартість сільського господарства на гектар в Україні складає лише частку аналогічного показника інших європейських країн та конкурентів на світових аграрних ринках. У 2018 році додана вартість становила 440 доларів США в Україні порівняно з 1100 доларами США у Польщі, 1400 доларів США у Бразилії, 1700 доларів США у Німеччині та 2450 доларів США у Франції¹⁰. Основною причиною цього є те, що аграрне виробництво в Україні все більше зосереджується на продуктах з меншою доданою вартістю (таких як зернові або олійні культури). Шляхом подолання цього розриву в продуктивності, сільське господарство України може зробити набагато більший внесок у економіку та добробут країни. Для цього потрібно буде переходити до більш капіталомісткого аграрного виробництва, що фінансуватиметься за рахунок потенційних вітчизняних та іноземних інвестицій.

Структура і роль малого фермерства

Валова продукція сільського господарства (ВПСГ) в Україні формується двома групами виробників, зокрема офіційно зареєстрованими юридичними особами - комерційними підприємствами, та фізичними особами – домогосподарствами, яких ще називають одноосібниками і які також можна кваліфікувати як сімейними фермерами. Існує понад 4 мільйони невеликих домогосподарств (що мають в середньому в обробітку по 2,8 га землі), які виробляють продовольство як для власних потреб, так і для реалізації. Вони обробляють 38% загальної площі сільськогосподарських угідь в Україні і виробляють майже 41% валової сільськогосподарської продукції країни (в 2018-му році); проте їх частка в ВПСГ постійно зменшується (рисунок 3). Решту сільськогосподарської продукції генерували в основному приватні сільськогосподарські підприємства; державні сільськогосподарські підприємства у 2018 році створили лише менше 1% ВПСГ.

В Україні сільськогосподарські підприємства можна умовно поділити на дві групи: корпоративні сільськогосподарські підприємства та дрібні фермерські господарства¹¹. Ці фермерські господарства,

¹⁰ <http://pubdocs.worldbank.org/en/204821574084103184/Ukraine-special-focus-note-Fall-2019-en.pdf>

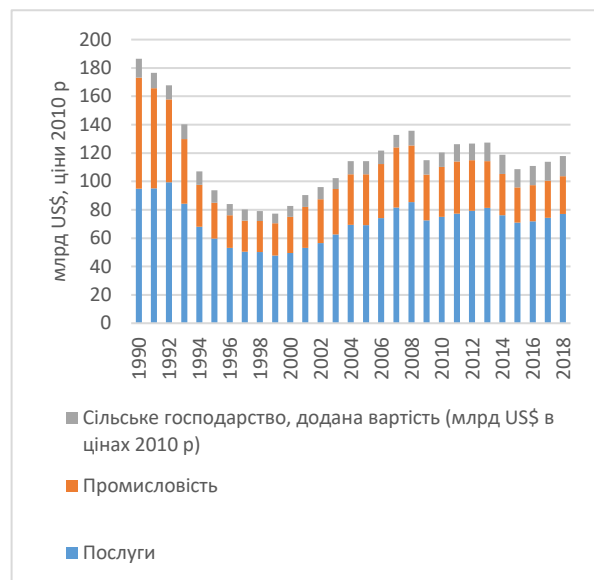
¹¹ Фермерське господарство – це форма підприємницької діяльності громадян, які виявили бажання виробляти товарну сільськогосподарську продукцію, здійснювати її переробку та реалізацію з метою отримання прибутку на земельних ділянках, наданих їм у власність та/або користування, у тому числі в оренду, для ведення фермерського господарства, товарного сільськогосподарського виробництва, особистого селянського господарства, відповідно до закону

на відміну від домогосподарств (сімейних фермерів/одноосібників), є зареєстрованими юридичними особами. Існує близько 9 892 корпоративних сільгосп підприємств (переважно спадкоємців колишніх колгоспів та радгоспів), кожне із яких обробляє в середньому близько 1650 га ріллі та в цілому виробляють майже 50% загальної ВПСГ (в 2018-му році). Є також близько 30 441 набагато менших фермерських господарств із середньою площею в обробітку 105 га ріллі, які в цілому обробляють близько 13% ріллі в Україні, і при цьому генерують 9% загального обсягу ВПСГ у 2018 році (таблиця 1).

Домогосподарства домінують у виробництві продукції тваринного походження, хоча їх частка суттєво зменшилася з майже 80% у 2000 році до 53% у 2018 році. Загалом, сільськогосподарські підприємства перебирають ініціативу у домогосподарств у виробництві тваринницької продукції (рисунки 6). Частка випуску домогосподарств складає 78% у сирому молоці, 74% у яловичині та телятині, 35% у свинині та 17% у виробництві курятини. Домогосподарства також переважають у виробництві картоплі, овочів та фруктів, зокрема це близько 99% пропозиції картоплі, понад 89% овочів, близько 20% насіння соняшнику та понад 25% зерна. У 2014 році частка домогосподарств у постачанні фруктів та ягід досягла понад 71% і продовжувала зростати до 74% у 2018 році (SSSU, 2018).

Сільськогосподарські підприємства (включно з фермерськими господарствами) відіграють провідну роль у вирощуванні орієнтованих на експорт сільськогосподарських культур, виробляючи понад 62% продукції рослинництва в 2018 році (рисунки 5). У 2018 році вони дали 79% зерна, 85% насіння соняшнику, 98% ріпаку та 84% цукрових буряків. Фермерські господарства в основному спеціалізуються на рослинництві, а не на тваринництві (рисунки 7), маючи ту ж структуру виробництва, що і корпоративні сільськогосподарські підприємства, проте з однаковими або меншими показниками інтенсивності та продуктивності. Фермерські господарства забезпечували близько 17% випуску зернових за останні 5 років та близько 21% випуску насіння соняшнику. Вони також збільшили свою частку у випуску плодів та ягід з 1% у 2000 році до 6% у 2018 році.

Рисунок 1 Внесок сільського господарства, промисловості та послуг у ВВП



Джерело: власна презентація із використанням статистики WDI про Україну

Рисунок 2 Додана вартість в сільському господарстві



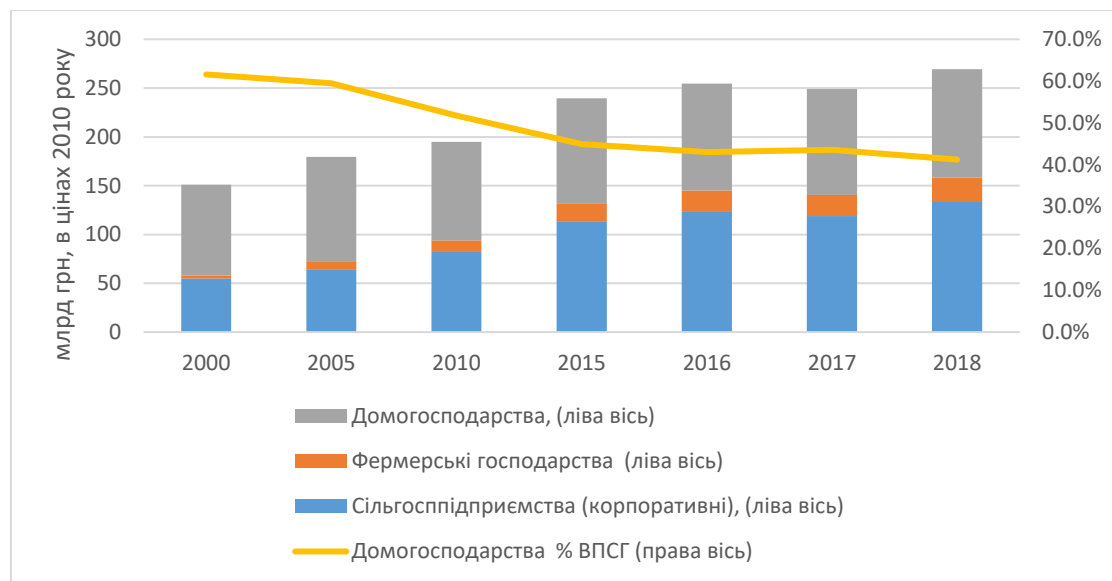
Джерело: власна презентація із використанням статистики WDI про Україну

Таблиця 2 Використання земель за типами господарств, 2018 рік

	Кількість одиниць	Площа землі, загальна (1000 га)	С.-г. угіддя на господарство, га	Середня площа с.-г. угідь (га)
С.-г. господарства, приватні	40 333	20 746		-
Корпоративні господарства	9 892	16 294		1 650
з них, агрохолдинги	-	5 000 – 6 000		30 000 -700 000
Фермерські господарства	30 441	4 452		105
Державні с.-г. господарства	278	937	959	2 863
Домогосподарства/одноосібники	4,6 млн	15 706	15 958	3

Джерело: Укрстат

Рисунок 3 Валовий випуск сільськогосподарської продукції (ВПСПГ) в Україні



Джерело: власна презентація з використанням даних УКРСТАТ

Рисунок 4 Валовий випуск с.-г. продукції (усі виробники)

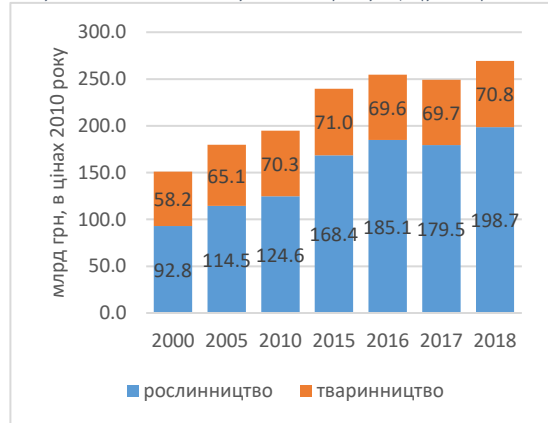


Рисунок 5 Валовий випуск у рослинництві



Рисунок 6 Виробництво в тваринництві

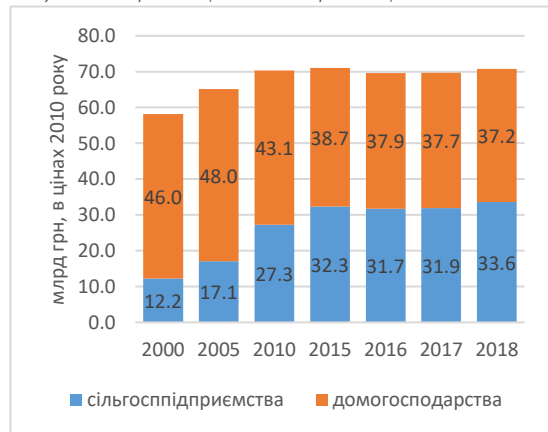
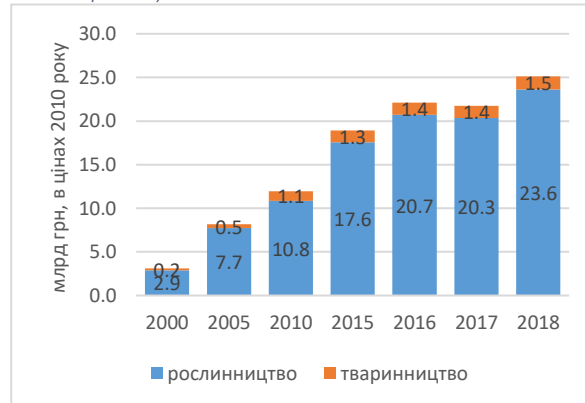


Рисунок 7 Валовий випуск с.-г. продукції (фермерські господарства)



Джерело: УКРСТАТ

Джерело: УКРСТАТ

2.3 Задokumentовані потенційні вигоди підтримки і розвитку малого фермерства в світі

2.3.1 Малі та сімейні фермери у світі та їх значення для глобальної продовольчої безпеки

У фаховій літературі є певна невизначеність у використанні терміну «сімейні фермери» або мале фермерство, тому варто звернути на це деяку увагу та пояснити терміни. У цьому дослідженні ми спираємось на визначення FAO (2014) сімейного фермерського господарства як:

«спосіб організації сільськогосподарського, лісового, рибного, пасовищного та аквакультурного виробництва, яким керує та оперує сім'я та яке залежить переважно від сімейної праці, включаючи як жіночу, так і чоловічу. Сім'я та ферма пов'язані, спільно розвиваються та поєднують економічні, екологічні, соціальні та культурні функції».

Розмір землеволодіння часто використовується для ідентифікації дрібних фермерів - найпоширенішим є визначення із землеволодінням площею до 2 га. Безумовно, наведене вище визначення є більш широким і з більшою кількістю вимірів, і враховує особливості господарювання країн. Наприклад, виходячи з визначень, які превалюють в окремих країнах, сімейними/малими фермерами в Чилі є господарства до 12 га, до 5000 га в Уругваї, до 50 га в Нікарагуа та в Перу, до 45 га в Гватемалі, до 66 га в Еквадорі. У США під це визначення підпадають всі ферми, за винятком тих, які "організовані як несімейні корпорації, а також ферми, що управляються найманими менеджерами" (Graeub et al., 2016).

Застосовуючи такий підхід, сімейні ферми складають 98% (або 475 мільйонів) усіх ферм та обробляють принаймні 53% всіх сільськогосподарських угідь. Таким чином, вони виробляють щонайменше 53% світового випуску продовольчої продукції (Graeub et al., 2016). З іншого боку, FAO (2014) повідомляє про існування у світі щонайменше 500 мільйонів сімейних ферм (із загальної кількості 570 мільйонів сільгоспвиробників), які виробляють 80% світового обсягу продовольства (див. також Lowder et al, 2016).

Загалом, у всьому світі існує величезна різноманітність сімейних фермерських господарств, що вимагають конкретної політики щодо розвитку сімейного фермерства (Graeub et al., 2016).

2.3.2 Чому потрібно підтримувати розвиток малого фермерства

Малі фермери під тиском сучасних ланцюгів постачання та падаючих цін на аграрну продукцію

У літературі існує консенсус щодо того, що в минулому інвестиції в ріст сільського господарства, що сприяли підвищенню продуктивності праці малих фермерів, виявились високоефективними в скороченні бідності та голоду, та підвищенні рівня життя в сільській місцевості. Незважаючи на це, такий загальноприйнятий погляд дедалі більше зазнає випробовувань з боку трансформацій, що наразі відбуваються у світовій продовольчій системі та ланцюгах поставок агропродовольчої продукції. Сучасні ланцюги поставок все частіше організовуються великими переробниками, оптовими торговцями та мережами супермаркетів, що характеризуються збільшенням концентрації закупівельної влади, більшою вертикальною інтеграцією та все більшим використанням вимогливих як державних так і приватних стандартів (Reardon, Barrett, Berdegue, & Swinnen, 2009).

Великі закупівельники шукають великих постачальників, які могли б забезпечити поставки в точні терміни («з коліс»), які відповідають певним стандартам якості та харчової безпечності. Для них

робота з кількома великими постачальниками тягне за собою нижчі трансакційні витрати, ніж ведення переговорів з великою кількістю дрібних фермерів. Це супроводжується або ще більше мотивується лібералізованою міжнародною торгівлею та падінням цін на сільськогосподарську продукцію та посиленням тиску на природні ресурси від зростання населення.

Також аграрні дослідження та їх фінансування істотно перейшли від державних до приватних джерел, де великі сільгоспвиробники перебувають у кращому становищі. Зміна клімату впливає на дрібних фермерів непропорційно більше, оскільки дрібні фермери не мають співмірного із великими сільгосппідприємствами доступу до людського, соціального та фінансового капіталу та інформації. Усі ці обставини створюють серйозні виклики для подальшої життєздатності малого фермерства. Великі організації краще пристовані для освоєння зростаючих потреб в інвестиціях, більш комплексних та складних маркетингових ланцюгів та більш вимогливого регуляторного середовища (Wiggins et al, 2010; Hazell et al., 2010).

Причини підтримки розвитку малих сільгоспвиробників

Тож чи є взагалі причини, чому потрібно підтримувати розвиток дрібних фермерів? Відповідь на це запитання позитивна, але потребує детального роз'яснення. Зазвичай, підтримка розвитку дрібних фермерів обговорюється в контексті питань ефективності виробництва та справедливості / бідності, які пов'язаними з малими фермами (Hazell et al, 2010; Wiggins et al, 2010):

- **Ефективність та продуктивність.** Впродовж останніх десятиліть можна було досить часто в дослідженнях побачити "зворотну залежність" між розмірами господарств та обсягом виробництва на одиницю землі, вказуючи таким чином на те, що великі виробники, як правило, показують нижчу доходність на гектар, ніж менші виробники. Ці результати відрізняються по всьому світу і, як правило, найсильніші в Азії, де землі мало в порівнянні з робочою силою. Наприклад, в ЄС, малі ферми виявилися фінансово більш продуктивними (Martins and Tosstorff, 2011). Відмінність трансакційних витрат для різних підприємств стало основним фактором, який пояснював різницю у доходності. Коли витрати на робочу силу є важливою частиною виробничих витрат, невеликі фермерські господарства можуть мати суттєві переваги перед великими підприємствами: самоорганізація, вмотивованість до дбайливої роботи та гнучкість у використанні робочого часу для непередбачуваних потреб. Садівництво є особливо трудомісткою галуззю (Nicholls et al, 2020). З іншого боку, великі фермери можуть використовувати економію на масштабі в закупівлі матеріально-технічних ресурсів, отриманні кредитів та інших фінансових послуг, отриманні агрономічної та ринкової інформації, а також у збуті, включаючи дотримання стандартів якості та харчовій безпеці/сертифікації. Rada and Fuglie (2019), однак, використовуючи TFP (сукупний показник продуктивності) як порівняльний показник ефективності та більший і детальніший обсяг даних, прийшли до висновку, що не існує єдиної економічно оптимальної аграрної структури чи оптимального розміру господарства, вона еволюціонує зі стадією економічного розвитку (рисунок 30). Певні розміри виробників мають відносні переваги продуктивності, такі як невеликі ферми в Африці. Але за умови економічного та ринкового зростання, ця перевага дрібних власників, швидше за все, зменшуватиметься.

- **Зменшення бідності та покращення справедливості.** У цьому відношенні існує вагома причина надання переваги малим над великими сільгоспвиробниками задля більш

справедливого аграрного та сільського розвитку. Малі ферми, як правило, управляються біднішими людьми, які використовують багато робочої сили членів власних домогосподарств, так і своїх (однаково чи більше) бідних сусідів. На відміну від великих виробників, дрібний фермер вигідний місцевим громадам, оскільки забезпечує можливості працевлаштування та отримання доходів у сільських регіонах, де їх, як правило, не так вже і багато (Lengyel, 2017). У США, наприклад, більше половини нових робочих місць у сільській місцевості надходять від малого підприємництва (Rupasingha et al, 2018). Більше того, невеликі фермери мають більш сприятливі для зростання місцевої несільськогосподарської економіки структури витрат, і вони витрачають більші частки своїх доходів на некомерціалізовані товари, ніж великі господарства, створюючи таким чином додатковий попит на багато трудомістких товарів та послуг, що виробляються локально (Hazell et al, 2010). Сімейні ферми мають вирішальне значення для продовольчої безпеки, зменшення бідності та покращення навколишнього середовища, хоча вони і повинні постійно впроваджувати інновації та експериментувати задля того, щоб вижити та процвітати (FAO, 2014).

Окрім чисто економічних аргументів, існують і інші важливі аргументи, що сприймаються як доволі важливі для дрібного фермерства для суспільства USDA (1998). Дрібне землеробство забезпечує різноманітність форм власності, структури землекористування, ландшафтів, біологічних організацій, культури та традицій. Невеликі фермерські господарства захищають місцеве середовище завдяки менш інтенсивному використанню невідновлюваних джерел енергії, більш відповідальному управлінню природними ресурсами. Невеликі сімейні ферми - це сімейні місця з культурно-історичною спадщиною, яка передається з покоління в покоління.

2.3.3 Найкращий практичний досвід політик на підтримку розвитку малого фермерства

Коротко, політика підтримки розвитку дрібних виробників, як правило, зосереджена на забезпеченні суспільних благ в сільській місцевості, включно із дорогами, медичними послугами, чистою водою та школами; інвестування в аграрні дослідження та дорадництво. Суспільні блага повинні доповнюватися, де це можливо, заходами із виправлення ринкових та політичних провалів (Wiggins et al, 2010).

Більш конкретно, деякі спільні риси «найкращих практик політики» підтримки малих фермерів такі (для більш детальної інформації див. Graeub et al, 2016):

1. Покращення комунікаційних та переговорних процесів всередині та між фермерськими організаціями, бізнесом, громадськими рухами та сімейними фермерами для встановлення пріоритетів у розвитку сільського господарства; розвиток партнерств у визначенні та / або розробці, адаптації та масштабуванні інновацій
2. Визначення національних пріоритетів щодо функцій та цілей дрібного (сімейного) фермерського руху та створення політики сприяння цим зусиллям (включаючи, зокрема, належне управління та обґрунтовану економічну політику, забезпечення прав власності та сприятливу нормативну базу)
3. Орієнтація на потреби малих (сімейних) фермів в галузі аграрних досліджень та розробок; надзвичайно важливі довготермінові державні зобов'язання щодо аграрних досліджень, що підтримують малі (сімейні) фермери; такі дослідження продукують

важливі суспільні блага, які не можливо замінити приватними інвестиціями. Поліпшення зв'язків між фермерськими групами/асоціаціями та дослідниками може забезпечити увагу на пріоритетних потребах малих фермерів.

4. Сприяння розвитку інклюзивним сільським дорадчим послугам; аграрні дорадчі служби є ключовим елементом обміну знаннями про інновації та стійкими практиками розвитку серед малих (сімейних) фермерів

5. Розвиток інноваційного потенціалу фермерів через освіту та навчання

6. Поліпшення функціонування ринків сільгосппродукції, матеріально-технічних ресурсів та фінансових послуг задля подолання ринкових провалів, включаючи створення умов для справедливої торгівлі між дрібними фермерами та агробізнесом, демократичного контролю над ринками. Якщо провали на ринках матеріально-технічних ресурсів та агропродовольчої продукції в більшій мірі відображаються на малих фермерах, ніж на великих, що як правило більш ймовірно, то великі господарства можуть бути єдиними, хто скористається ринковими можливостями, що призведе до менш ефективного та менш справедливого результату. У цьому випадку цілеспрямовані політичні втручання для виправлення основних ринкових помилок та провалів політик можуть покращити ефективність та справедливість. Це також вимагає інновацій в установах, спільної роботи фермерів, приватних компаній та неурядових організацій, а також міністерств сільського господарства та інших державних установ.

Політика повинна відповідати обставинам і змінюватися з часом (Hazell et al., 2010). Однак (якщо взагалі), рідко коли уряди здатні пристосовуватися та своєчасно реагувати на мінливі обставини через свій слабкий адміністративний та технічний потенціал. У цьому відношенні децентралізація пропонує більше можливостей для більш ефективної підтримки малих фермерів на місцевому рівні, яка б враховувала та була адаптована до місцевих умов (Foster, Brown, & Naschold, 2001). На місцевому рівні також доступна велика частина відповідної інформації, яка б тримала постачальників відповідних послуг відповідальними за свої результати.

2.4 Політика розвитку малого фермерства в Україні

2.4.1 Загальні рамки політики підтримки і розвитку малого фермерства в Україні

Загалом, в останні 20 років дрібні фермери залишились дещо осторонь порядку денного аграрної політики України. Аграрна політика підтримки сільського господарства у формі значних податкових пільг та субсидій була проведеною або спрямованою на великі підприємства, що ставить малих виробників у не вигідне положення в частині розвитку та зростання. Це підсилюється тим фактом, що малі сільгоспвиробники не мають доступу до фінансових послуг через асиметрію інформації та трансакційні витрати, а також існуючу заборону на продаж земель сільськогосподарського призначення, що діє з 2001 року (Nivievskyi and Deininger, 2019).

Політика підтримки малого фермерства в 90х

У 90-х роках була спроба перетворити колишні неефективні радянські колективні підприємства («колгоспи» та «радгоспи») у велику групу дрібних та середніх приватних сільськогосподарських власників, передавши землю цих підприємств працівникам цих підприємств та іншим групам сільських жителів. Близько 28 млн сільськогосподарських угідь колгоспів було передано частками («паї»; в середньому по 3,6 га) у приватну власність 6,9 млн осіб, або 16,2% населення України. Це

було зроблено з надією чи сподіванням, що ці люди почнуть обробляти свої земельні ділянки та переростуть у малий або середній фермерський бізнес (Дем'яненко, 2005). Це справді породило понад 40 000 приватних фермерів (фермерських господарств) - юридичних осіб та понад 4 млн особистих селянських господарств - домогосподарств. В цілому, ці дрібні власники виробляли понад 60% валової сільськогосподарської продукції в 2000 році. Проте, внаслідок різкої зміни аграрної політики, ускладненої складнощами переходного періоду до ринкової економіки, вони з тих пір не сильно розвинулися, і зараз їхній внесок у валовий сільськогосподарський продукт скоротився до менш ніж 40%.

Перехід до політики підтримки великих підприємств з 2000х

Починаючи з 1999 року, уряд України запровадив кілька ключових політик, що надавали перевагу для середнього та великого агробізнесу, зокрема це: 1) сприятливі для великого бізнесу значні податкові пільги починаючи з 1999 року, 2) заборона на купівлю-продаж сільськогосподарської землі з 2001 року; 3) спрямована на великі господарства державні субсидії; 4) кричуще недофінансування суспільних благ, інвестицій в сферу аграрний знань та інновацій.

1. Значні податкові пільги з 1999 року. У 1999 році Уряд України запровадив значні податкові пільги для сільського господарства, які з того часу стали домінуючим елементом загальної фіскальної підтримки сільського господарства (рисунки 8). Податкові пільги формувались єдиним податком 4ої групи спрощеної системи оподаткування (або фіксованого сільськогосподарського податку до 2015 року - ФСП) та спеціального режиму оподаткування податком на додану вартість в сільському господарстві – АгПДВ. ФСП - це фіксований податок, який наразі замінює податки на прибуток та землю, але до 2012 року він замінював близько 12 інших податків і зборів (World Bank, 2013). Його ставка варіюється від 0,09% до близько 1,00% від нормативної грошової оцінки сільськогосподарських угідь. У 2010 році навантаження від ФСП складало в середньому лише приблизно 0,75 дол. США / га ріллі, що фактично залишало прибутки сільгоспідприємств в Україні неоподаткованими. У 2015 році, завдяки значному збільшенню нормативної грошової оцінки землі, зобов'язання щодо ФСП зросли приблизно до 10 доларів США / га, що все ще залишається дуже низьким порівняно з тим, що сільгоспвиробники заплатили б на загальній системі оподаткування.

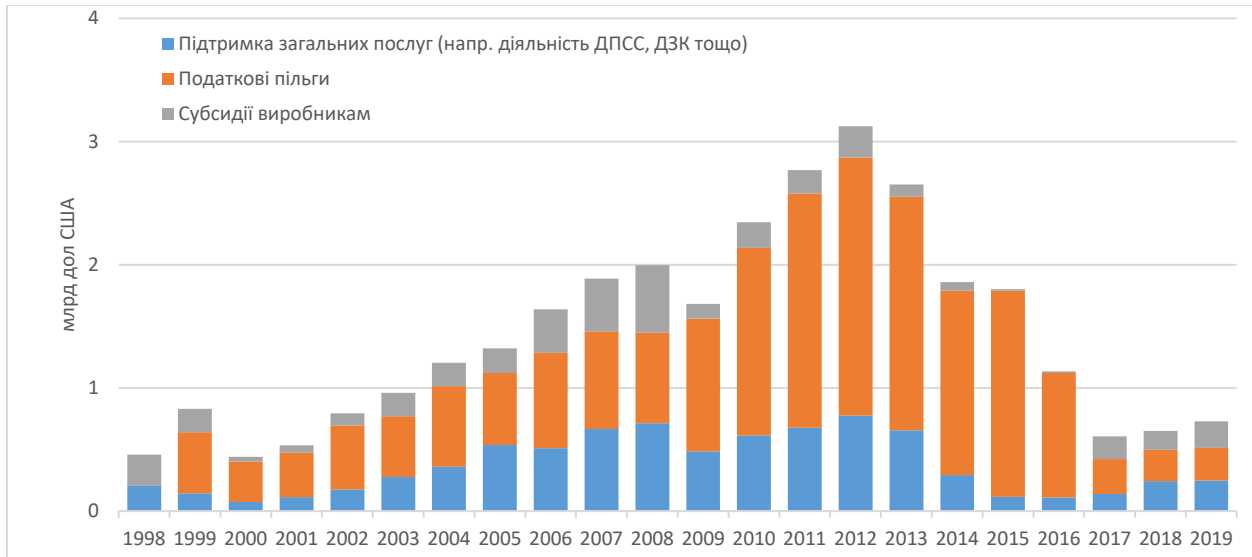
Відповідно до АгПДВ, сільгоспвиробники мали право залишати вихідний ПДВ, отриманий від продажу, для відшкодування вхідного ПДВ та для інших виробничих цілей. У 2016 та 2017 роках, система АгПДВ була поступово ліквідована під тиском МВФ та інших міжнародних донорів¹². У 2015 році вигоди від АгПДВ оцінювались у 28 млрд грн¹³. У 2017 році систему податкових пільг АгПДВ було припинено та замінено на так званий режим «квазіаккумуляції ПДВ». Це вже не була система податкових пільг, але натомість сільськогосподарські виробники (переважно виробники тваринництва та садівництва) мали право отримувати бюджетні субсидії пропорційно перерахованому до бюджету ПДВ. Загальний обсяг програми склав 4 млрд грн. ФСП або звільнення від податку на прибуток продовжує існувати і, певно, ще існуватиме досить тривалий період часу.

¹² <http://www.imf.org/External/NP/LOI/2015/UKR/072115.pdf>

¹³ <https://www.epravda.com.ua/columns/2016/03/22/586322/>

Обидва типи податкових пільг за своєю природою є прогресивними, оскільки вони надають перевагу або надають непропорційно більшу підтримку більш продуктивних і великих сільгоспвиробників (рисунок 18), тим самим неявно надаючи перевагу великому агробізнесу в Україні.

Рисунок 8 Фіскальна підтримка сільського господарства в Україні з 1998 року



Джерело: власна презентація на основі даних OECD PSE та Державної казначейської служби України

2. Сприятливий для великого агробізнесу мораторій на купівлю-продаж сільгоспземель з 2001 року. Починаючи з 2001 року, права землевласників розпоряджатися своєю приватною землею обмежувалися мораторієм на купівлю-продаж сільськогосподарської землі¹⁴. Основним наслідком мораторію є практично нерозвинений сектор фінансування аграрного сектору під заставу землі. І це попри те, що дрібні фермери працювали переважно на власній землі, проте не могли використовувати її для залучення фінансування для свого розвитку. І це на додаток до інших проблем дрібних фермерів у доступі до фінансових ресурсів через асиметрію інформації та трансакційні витрати. Зазвичай, дрібним фермерам бракує фінансової звітності, яка задовільняла потреби банків для оцінки кредитоспроможності (включно через спрощену систему оподаткування та звітності в аграрному секторі). Вони також зазвичай не мають кредитної історії та достатнього забезпечення, що ускладнює банки для оцінки ризиків надання їм кредитів. Термін дії мораторію на продаж земель закінчується в липні 2021 року, але для розвитку кредитування знадобиться досить багато часу.

3. Сприятлива для великого бізнесу система державних субсидій. Усі субсидії сільгоспвиробникам можна поділити на 5 основних програм: 1) пільгові кредити; 2) підтримка фермерських господарств; 3) підтримка садівництва; 4) підтримка тваринництва, переробки та зберігання; 5) часткова компенсація витрат на сільгосптехніку (вітчизняного виробництва). Незважаючи на загальний неефективний

¹⁴ https://voxukraine.org/uk/moratoriy-na-zemli-ua/?fbclid=IwAR0d5yglS1x86F_3DdXCWwNC0GrpR5al1bWJyAuj9DT0JxoYF4Xgd7C_EYQ

дизайн системи підтримки (Nivievskyi and Deininger, 2019), вона неявно фокусується на великих сільськогосподарських виробниках і взагалі не бере до уваги сімейні ферми чи особисті селянські господарства. Перш за все, лише близько 15% всієї бюджетної підтримки спрямовується на потреби фермерських господарств. Усі інші програми не прив'язані до розміру господарств, проте через специфічний дизайн програм, малі фермери просто не можуть отримати доступ до цих програм. Наприклад, програми часткової компенсації відсоткових ставок доступні лише тим господарствам, які вже мають доступ до кредитування комерційних банків. Переважно це ферми площею понад 2000 га. Менші ферми (розміром менше 500 га, або навіть менше 100 га) зазвичай не мають доступу до банків та комерційних кредитів. Як наслідок, лише мізерна частка субсидій на здеешевлення кредитів (якщо взагалі) досягає дрібних фермерів.

4. Очевидне недостатнє фінансування суспільних благ, аграрної науки та інновацій. Надання суспільних благ в селах, включно з дорогами, медичними послугами, чистою водою та школами; інвестування в аграрні дослідження та дорадництво є фактично стрижнем підтримки малих сільськогосподарських виробників (див. розділ 2.2.3). Очевидно, це не було в пріоритеті аграрної політики з 1998 року (див. Фінансування загальних послуг на рисунку 8). Як наслідок, для малих фермерів практично відсутні консультаційні та дорадчі послуги, а також інформаційні системи та системи знань (хоча, це певною мірою покращується із розвитком сучасних цифрових технологій), сільська інфраструктура знаходиться в поганому стані, що спричиняє непропорційно більші трансакційні витрати для малих фермерів, система аграрних досліджень та розробок практично відсутня для потреб малих фермерів (великі виробники мають і розробляють власні приватні системи).

2.4.2 Інституційні умови політики розвитку малого фермерства

Відсутність сталої стратегії розвитку сектору

Офіційно затверджена та довгострокова загальна стратегія розвитку сектору та, зокрема, стратегія розвитку малих фермерських господарств / сільських територій відсутня в Україні з 2015 року. Загалом, це стримує інвестиції та зростання у галузі через відсутність розуміння напрямків розвитку та безпеки. Була успішна спроба розробити таку стратегію ще у 2014-15 рр за сприяння ЄС. Це були безпрецедентні зусилля, які залучили широку аудиторію зацікавлених сторін, що врешті-решт перетворилося на єдину комплексну стратегію розвитку сільськогосподарства та сільських територій на 2015-2020 роки¹⁵. Однак ця стратегія ніколи не була затверджена офіційно.

До 2015 року аграрна політика була зосереджена на окремих підгалузях, а не на створенні рівних умов роботи в секторі (World Bank, 2013). За цих обставин роль дрібних фермерів та розвитку сільських територій була значною мірою маргіналізована.

¹⁵ <https://www.kmu.gov.ua/news/248908399>

У 2018 році Уряд України прийняв Концепцію розвитку фермерських господарств (юридичних осіб) та сільськогосподарської кооперації на 2018-2020 роки¹⁶. Концепція розроблена для державної підтримки малих фермерських господарств площею до 100 га. Загалом концепція містить кілька хороших заходів, але в концепції відсутнє бачення розвитку дрібних фермерів і навіть не згадується про домогосподарства чи особистих селянських господарств. Більше того, Концепція так і не перетворилась на Стратегію та План дій, а нова Концепція на період після 2020 року ще не розроблялася.

Державна підтримка в сільському господарстві оформлена досить застарілим Законом України "Про державну підтримку сільського господарства в Україні" (№ 1877-IV від 24 червня 2004 р.)¹⁷, що містить переважно галузеві, спотворюючі та неефективні заходи державної підтримки (Nivievskyi and Deininger, 2019).

Нерозвиненність профільних асоціацій, які представляють інтереси малих фермерів

У дуже фрагментованому, але значному ландшафті асоціацій сільгоспвиробників в Україні¹⁸ (понад 100 асоціацій сільгоспвиробників), Асоціація фермерів та приватних землевласників України (АФЗУ)¹⁹ заявляє, що представляє інтереси малих фермерів та одноосібників. На відміну від асоціацій середніх та великих сільськогоспвиробників (найбільш відомими є ВАР - Всеукраїнська аграрна рада та УКАБ - Український клуб агробізнесу), які мають аналітичні команди та значні / ефективні лобістські можливості, АФЗУ не має такої спроможності, і, отже, йому бракує ефективних можливостей лобювання. Проте діяльність АФЗУ не свідчить про представлення інтересів одоосібників.

Інституційні зв'язки

Дрібні сільгоспвиробники в Україні, як правило, працюють без офіційної реєстрації та за готівку (більш детальна дискусія щодо тіньового сільськогосподарського ринку доступна нижче в розділі 3). Спотовий ринок агропродовольчої продукції є загальним каналом збуту для більшості невеликих дрібних виробників в Україні. Зокрема, виробники овочів та фруктів переважно продають вирощену продукцію на роздрібних ринках у малих містах та обласних центрах. Оптовий ринок продуктів також є важливим каналом збуту. Угоди здійснюються усно, в основному за готівку. Контрактне фермерство майже відсутнє.

2.4.3 Минулі та актуальні політичні заходи підтримки та їх оцінка

Оподаткування та відповідні податкові пільги були домінуючим елементом підтримки сільського господарства в Україні (рисунок 8). Розділ 3 нижче доволі детально це обговорює. Головне, що тут слід врахувати, полягає в тому, що малі фермери та, зокрема, сімейні фермери (домогосподарства) знаходяться в доволі не вигідному становищі в частині податкового навантаження та адміністрування.

Минулі та поточні заходи бюджетної підтримки, як правило, сприймаються як такі, що сприяють розвитку великого бізнесу, неефективні, несправедливі та не сталі (World Bank, 2013; Nivievskyi and Deininger, 2013). Лише близько 15% всієї прямої бюджетної підтримки (а це близько 4 млрд грн у 2020

¹⁶ <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/kontseptsiya-rozvitku-fermerskikh-gospodarstv-i-silskogospodarskoi-kooperatsii-na-2018-2020-roki.pdf>; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/664-2017-%D1%80#n8>

¹⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1877-15#Text>

¹⁸ <https://agro.me.gov.ua/ua/pro-nas/asociaciyi-ta-organizaciyi-yaki-spiivpracyuyut-z-minagropolitiki>

¹⁹ <http://farmer.co.ua/ua/>

p.)²⁰ спрямовується на фермерські господарства (юридичні особи) через Український державний фонд підтримки фермерських господарств, хоча ця частка далі розпорошується серед 8 різних підпрограм підтримки з усіма наслідками, які притаманні іншим програмам підтримки: хайотичний та необгрунтований дизайн, без мотивації чи впливу на додаткові інвестиції та продуктивність. Більше того, ці субсидії практично ігнорують малих фермерів та одноосібників.

Як вже було згадано вище, надання суспільних благ в сільській місцевості (включно з дорогами, медичними послугами, чистою водою та школами, аграрними дослідженнями та розробками) явно не було пріоритетом аграрної політики з 1998 року (дивись фінансування загальних послуг на рисунку 8). Як наслідок, консультативні та дорадчі послуги практично відсутні для дрібних фермерів, незважаючи на наявний значний попит (Bakun, 2019); це також стосується й інформаційних систем та системи знань (хоча це певною мірою дещо покращується з розвитком сучасних цифрових технологій).

2.5 Приклади політики розвитку малого фермерства в країнах ЄС

2.5.1 Ключові факти про сільське господарство і структуру фермерства в країнах ЄС

Сільське господарство є відносно невеликим сектором в економіці ЄС-27, на нього припадає лише 1,1% ВВП і 5,1% зайнятих. Ці пропорції вищі в окремих країнах-членах ЄС; наприклад у Болгарії та Румунії, де частка сільського господарства у ВВП становить відповідно 3,8 та 5,4% (Tangermann and von Cramon-Taubadel, 2013). Структура фермерських господарств в ЄС в основному маломасштабна. Ключові показники:

- у 2013 році в ЄС-28 працювало приблизно 11 мільйонів господарств в аграрній галузі із середнім розміром господарства 16,1²¹ га. Найбільший середній розмір господарства у Чехії (133 га), а найменший - у Румунії (3,6 га). Отже, сільгоспвиробників в ЄС за розміром можна порівняти з менш масштабними малими фермерами України, більше схожих до особистих селянських господарств.

- 66% фермерських господарств в ЄС мають менше 5 га сільгоспугідь і лише 7% мали понад 50 га сільгоспугідь у 2013 році.

- 97% усіх фермерських господарств ЄС28 можна вважати сімейними²² (FAO, 2016; Рисунок 16), оскільки вони утримувалися однією фізичною особою на відміну від корпоративних сільгоспвиробників (де власник є юридичною особою; це 2,8% усіх фермерських господарств) або декількома (у власності групи фізичних осіб; 0,7% усіх господарств). Сімейні ферми обробляли 67% сільськогосподарських угідь у країнах ЄС-28, тоді як 27,5% площ оброблялись корпоративними господарствами, що свідчить про їх більший середній розмір.

2.5.2 Політичні заходи підтримки розвитку фермерства

Оподаткування

²⁰ <https://udf.gov.ua/index.php/finansova-pidtrymka/pro-subsydiy>

²¹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/farm-structures_en.pdf

²² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/farm-structures_en.pdf

Податкова політика щодо сільськогосподарської діяльності в країнах ОЕСР та економік, які розвиваються, доволі різноманітна (OECD, 2019). Але можна з цієї різноманітності винести декілька уроків:

1) Податкові пільги та спрощене оподаткування націлені на дрібних сільгоспвиробників.

Податкові пільги мають широке використання в сільському господарстві (з певними значними відмінностями серед різних країн). Проте спільною рисою цієї неоднорідності є те, що податкові пільги та спрощений податковий облік фокусується на дрібних фермерах (до досягнення певного порогового доходу). Вони звільняються від сплати податків, їм дозволене ведення бухгалтерського обліку на основі готівкових розрахунків, надання оцінок оподатковуваного доходу на основі стандартних або умовних доходів та витрат, усуваючи тим самим необхідність вести бухгалтерський облік, оподатковуючи доходи від нерухомості замість фактичної сільськогосподарської діяльності, зменшуючи річні податки на землю та майно, зменшення податків, пов'язаних з передачею землі між поколіннями, звільнення фермерів від реєстрації податків на додану вартість та надання податкових пільг на паливо, що використовується у сільськогосподарському виробництві.

2) Податкові пільги важко скасувати. Після запровадження пільгової системи оподаткування існує величезна інерція у відновленні нормального податкового режиму

3) Більш широке використання податків для покращення екологічних показників та використання податкових знижок для підтримки інвестицій у дослідження

4) Зростаюче використання програм моніторингу та періодичного аналізу/дослідження ефективності системи оподаткування для прийняття політичних рішень щодо оподаткування

Підходи до прямої підтримки

ЄС підтримує сільське господарство держав-членів через Спільну Аграрну Політику - САП, яка діє з часу укладення Римського договору 1959 р. За останні кілька десятиліть САП зазнала декількох хвиль реформ, головним чином через зовнішній тиск з боку торгових партнерів та внутрішній тиск через накопичені «гори продовольства» завдяки надзвичайно спотворюючу ринок та торківлю практику САП (докладніше про уроки такої політики див. нижче). Вони все ще зберігаються, але значно в менших масштабах, ніж раніше.

Сучасну САП можна охарактеризувати як складену з двох основних напрямків політики, які часто називають «стовпами»: Перший стовп складається з політик підтримки ринку, торгівлі та доходів насамперед у формі прямих платежів. Другий стовп САП включає структурні політики, яку називають Розвитком сільських територій (рисунок 9).

- **Заходи 1-го стовпа** становлять ядро САП і є суто наднаціональною політикою в тому сенсі, що вони приймаються і фінансуються повністю на рівні ЄС і застосовуються однаково для всіх держав-членів (Tangermann and von Cramon-Taubadel, 2013). Прямі виплати виплачуються фермерам у вигляді базового платежу, який доповнюється іншими виплатами на підтримку доходів, орієнтованими на конкретні питання або конкретні типи бенефіціарів: плата за сталі

методи ведення господарства («озеленення»), плата для молодих фермерів та додаткові добровільні схеми, які країни ЄС можуть обрати для впровадження²³.

- **Незв'язана з виробництвом підтримка/виплати.** Ці виплати не прив'язані до виробництва і базуються лише на кількості гектарів в обробітку чи поголів'я (підтвердженого аграрним реєстром). Незв'язані виплати - це результат десятиліть болісної реформи САП, щоб змусити фермерів реагувати на потреби ринку та уникати «гори продовольства», з чим ЄС зіштовхнувся наприкінці 1970-х та 1980-х років.
- **Відповідність на дотримання вимог.** Одержувачі підтримки повинні поважати довкілля, здоров'я рослин, здоров'я та добробут тварин, сприяючи сталому сільському господарству. Це називається «перехресним дотриманням вимог». Для фермерів, які не дотримуються цих вимог, виплати можуть зменшитись або повністю бути зупинені.
- **Орієнтація на малих та середніх фермерів.** На додаток до САП, національні та місцеві органи влади європейських країн реалізують окремі програми розвитку дрібного сільського господарства. Зокрема, невеликі фермерські господарства можуть отримувати прямі виплати на основі **спрощеної прямої схеми**²⁴ - СПС, яка замінює всі інші схеми прямих виплат (базовий платіж, перерозподільчий платіж, озеленення, виплата молодим фермерам та зв'язаний платіж). СПС надає фермерам спрощену адміністративну процедуру. Максимальний платіж за цією схемою становить 1250 євро, але може бути обмежений національним урядом. Не існує конкретного визначення дрібних сільгоспвиробників, які можуть брати участь у СПС. СПС обрали 15 держав-членів (ЄС, 2017). Іншими можливими варіантами для малих та середніх фермерських господарств є перерозподільні платежі²⁵ та добровільна прив'язана до певного виробництва (чи галузі) підтримка²⁶.
- **Заходи 2-го стовпа САП** є спільною відповідальністю ЄС та окремих держав-членів. Існує загальна рамка ЄС для політик 2-го стовпа САП, але окремі держави-члени повинні обирати конкретні заходи в рамках цього. Заходи 2-го стовпа співфінансуються між ЄС та відповідною державою-членом у межах певної граничної суми бюджетних внесків ЄС у політику розвитку сільських територій кожної країни-члена. Як наслідок, характер і склад структурної політики за 2-м стовпом суттєво різняться між країнами-членами ЄС (Tangermann and von Cramon-Taubadel, 2013). По всьому ЄС існує 118 різних програм розвитку сільських територій, але більшість зосереджена на розвитку малого / сімейного фермерства, таких як (SAFPI, 2020): консультативні служби підтримки фермерських господарств; підтримка розвитку груп виробників, допомога для започаткування бізнесу, діяльність з промоції продуктів харчування, схеми підтримки молодих фермерів, розвиток професійних навичок, культурних спадщини сільських районів, схеми виробництва та збуту традиційних продуктів харчування, схеми сільського туризму, схеми оплати праці в неблагополучних районах (наприклад, для гірських районів), підтримка розвитку малих фермерських ринків, підтримка диверсифікації у

²³ See detailed description here https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/income-support-explained_en

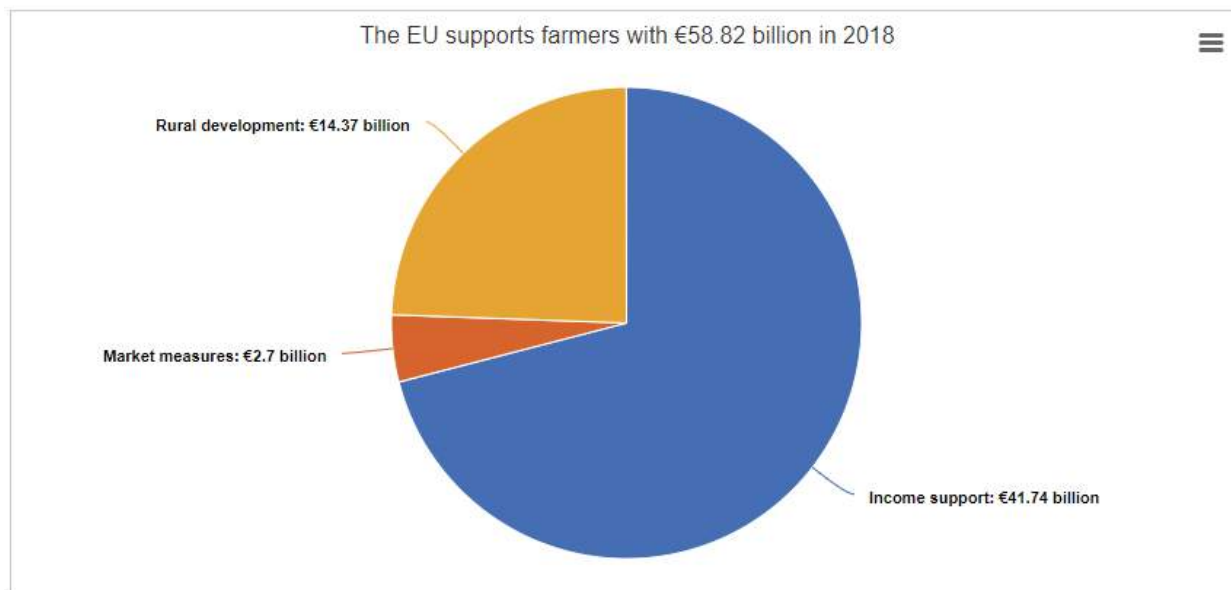
²⁴ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/additional-optional-schemes/small-farmers-scheme_en

²⁵ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/additional-optional-schemes/redistributive-payment_en

²⁶ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/additional-optional-schemes/voluntary-coupled-support_en

несільськогосподарську діяльність, схеми поліпшення якості життя в сільській місцевості (дитячі майданчики / соціальні центри / Інтернет-центри тощо). Детальніше про окремі проекти можна дізнатись через Європейську мережу розвитку²⁷ сільських територій та мережі Європейського інноваційного партнерства²⁸.

Рисунок 9 Фінансування спільної аграрної політики в ЄС



Джерело: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en

Уроки САП як дороговказ для аграрної політики України

В цій частині ми будемо слідувати статті Tangerman and von Cramon-Taubadel (2013), щоб обговорити уроки з минулого САП та поточних дискусій навколо майбутнього САП:

- **Фокус на ринкових заходах, які не спотворюють торгівлю та їх економічному обґрунтуванні.** «Стара» САП 70-х та 80-х років із сильно викривляючими пов'язаними з виробництвом субсидіями, переважно ігнорувала здоровий економічний глузд та закони попиту та пропозиції та призвела до значного надлишку виробництва та надмірного бюджетного навантаження. Це підірвало конкурентоспроможність сільського господарства ЄС та створило зовнішній та внутрішній тиск на реформування САП, яка все більше набуває ринкових рис на основі прямих незв'язаних з виробництвом платежів, які запроваджувались з початку 1990-х.
- **Фіскальна стабільність та довгострокове планування.** Заздалегідь визначений (на 7 років) і незмінний бюджетний ліміт для аграрної політики та підтримки є важливим інструментом відповідальності аграрних політиків перед суспільством і створення довіри до спільноти сільськогосподарських виробників. Щоб уникнути подальшого фіскального навантаження та обмеже, політика та відповідні заходи повинні бути націлені на досягнення необхідних цілей.
- **Визначення конкретних та вимірювальних цілей політики.** Взагалі кажучи, цілі САП не чітко визначені та із внутрішніми протиріччями. За відсутності таких чітких політичних цілей, доволі важко оцінити чи провести аналіз досягнення таких цілей. Це особливо актуально для

²⁷ https://enrd.ec.europa.eu/home-page_en

²⁸ <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/>

України, яка навіть не має стратегії розвитку сектору, де ці цілі були б сформульовані і які можна було виміряти.

- **Адресність.** Політичні заходи повинні бути належним чином націлені на чітко визначені цілі. Ефективна адресність аграрної політики вимагає значного обсягу планування та адміністрування, але це найцінніший та найефективніший підхід до розробки ефективної політики. Це особливо важливо, коли фінансовий потенціал країни дуже обмежений, як це має місце в Україні.
- **Моніторинг та оцінка політики або політика, яка базується на фактичних даних, є критично важливою.** Спочатку Європейській Комісії знадобилося досить багато часу, щоб ухвалити та запровадити кількісну економічну оцінку політик для використання у плануванні аграрної політики, але зараз це стало регулярним інструментом перспективного аналізу при підготовці рішень аграрної політики в рамках САП. Європейська комісія створила спільну систему моніторингу та оцінки (ССМО²⁹) для оцінки результатів діяльності САП, підвищення її ефективності та забезпечення прозорості / підзвітності платіжної системи.
- **Врівноважування фермерських лоббі-груп у впливі на формування політики.** Фермерське лоббі має сильний вплив на розвиток САП. *«Завдяки своїм прямим, але неформальним контактам з посадовими особами Комісії та політиками в окремих державах-членах, лобістські групи, зокрема представники фермерських організацій, намагалися забезпечити, щоб фінансові вигоди, що надаються за рахунок прямих платежів, підтримувались якомога більше».* Слід забезпечити крихкий баланс між «формальним впливом неформальних інституцій / лобістських груп та їх зацікавленими інтересами; з одного боку між офіційними інституціями, діяльність яких спрямована на такі фактори, як конкретні цілі, прозорість, оцінка та економічний аналіз за допомогою публічного та прозорого процесу, а з іншого боку, неформальними інституціями, - такими як тиск за лаштунками з боку груп впливу».
- **Спрощення заходів підтримки та їх адміністрування.** Впродовж минулих трьох десятиліть, САП та її система виплат значно спростились, зокрема вона пройшла шлях від великої кількості прив'язаних до виробництва платежів до єдиного фермерського платіжа. У своїй поточній пропозиції щодо САП на період після 2020 року, Європейська Комісія пропонує більш гнучку систему, що спрощує та модернізує роботу САП. Політика змістить акцент від дотримання вимог до правил по досягненню результатів³⁰.

2.6 Рекомендації щодо політики підтримки малого фермерства в Україні

Спираючись на вищепредставлену дискусію щодо уроків аграрної політики в ЄС, об'єктивних причин необхідності підтримки малих фермерів та відповідного набору кращих міжнародних практик підтримки малого фермерства, нижче ми пропонуємо рамкову структуру, а також конкретні заходи, які дозволять створити сучасну, ефективну та стійку основу розвитку малого фермерства в Україні.

2.6.1 Розробка стратегії та бачення розвитку з SMART³¹ цілями

Вже багато років Україна не має чіткого національного бачення та стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій, яка б представляла собою багаторічну політичну рамку. Без цього агробізнесу та й самому уряду досить проблематично інвестувати та планувати розвиток

²⁹ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmef_en

³⁰ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_en

³¹ SMART цілі: специфічні, вимірювані, призначувані, реалістичні і визначені в часі

аграрного сектору та сільської місцевості. Без стратегії політика аграрного розвитку та розвитку сільської місцевості перетворюється на набір хаотичних заходів, в основному зумовленими лобістською діяльністю впливових аграрних груп, таким чином руйнуючи довіру до державних установ та роблячи заходи підтримки фактично марною тратою грошей платників податків (Nivievskiy and Deininger, 2019). У цьому відношенні та беручи до уваги наближення України до ЄС, Україна може взяти до уваги та повчитись з досвіду ЄС та її членів у підготовці семирічного плану та бюджету на розвиток сільського господарства та сільської місцевості. Інші важливі елементи стратегії:

- **Фокус на малих (сімейних) фермерах.** Існує здоровий глузд у тому, щоб поставити мале фермерство в центр стратегії і, що не менш важливо, навести лад у визначенні малого фермера.
- **Врахування реформи децентралізації.** Щоб подолати значну інерцію та низьку здатність пристосовуватися та реагувати на мінливі обставини державного апарату, стратегія повинна бути достатньо гнучкою та в достатній мірі включена до порядку денного реформи децентралізації країни.
- **Визначення SMART цілей.** Цілі стратегії повинні бути SMART, щоб мати можливість постійного та належного моніторингу та оцінки існуючої політики.
- **Противага аграрним групам впливу.** Збалансувати вплив груп та асоціацій сільськогосподарських виробників участю інших зацікавлених сторін, щоб забезпечити ефективну та стійку багаторічну стратегію розвитку.

2.6.2 Впровадження ефективної системи моніторингу політик, їх оцінки та системи збору даних

Ця складова практично відсутня в Україні, що розвиває в теперішній аграрній політиці імунітет до здорового економічного глузду та помилок, які зробили свого часу інші країни (і, зокрема, САП ЄС). В свою чергу це культивує безвідповідальність у політиків за прийняття політичних рішень, які в кінцевому підсумку перетворюються на марнотратство ресурсів.

Адекватна та всебічна система збору даних діяльності сільгоспвиробників та галузей сприятиме функціонуванню системи моніторингу та оцінки. Зокрема, Україна не має реєстру сільськогосподарських товаровиробників, отже велика частка сільськогосподарських товаровиробників та сільськогосподарської продукції, що продається по всій країні, залишається недостатньо врахованою (див. Розділ 3 для більш детального обговорення), і це включає 4,6 млн малих сільгоспвиробників – домогосподарств. Наступні заходи сприяли б розвитку такої інформаційної системи:

- **Запровадження Державного аграрного реєстру (ДАР),** який накопичуватиме інформацію про сільськогосподарських товаровиробників в Україні та сприяв би їх доступу до державної підтримки та можливостей фінансування через кращий обмін інформацією з банками та постачальниками інших важливих послуг, таких як знання та поширення інформації.
- **Вдосконалення системи збору статистичних даних на основі моделі FADN ЄС** (Мережа статистичних даних про сільгосппідприємства)³².

³² <https://ec.europa.eu/agriculture/rica/>

2.6.3 Стимулююча державна політика підтримки, спрямована на малих фермерів

Обґрунтування адресності підтримки

Як було вже зазначено вище, існують обґрунтовані причини підтримувати розвиток малого фермерства під час розробки політик державної підтримки, принаймні з точки зору справедливості та зменшення бідності. Більше того, політика підтримки розвитку дрібних підприємців, як правило, повинна зосереджуватись на забезпеченні сільської місцевості суспільними благами, включно з дорогами, медичними послугами, чистою водою та школами; інвестування в аграрні дослідження та дорадництво. Суспільні блага потрібно доповнювати виправленням ринкових та політичних провалів, де це можливо.

З іншого боку, ефективна аграрна політика вимагає чіткої адресності (для забезпечення фіскальної стійкості) поряд з іншими важливими керівними принципами (див. Nivievskyi and Deininger, 2019), зокрема це:

- ***Не потрібно обирати переможців або ставити на окремі підгалузі, оскільки*** і) уряди просто не мають технічних можливостей та ресурсів визначати чи передбачити потенційно успішні галузі, товари та фірми, які потребують підтримки; це особливо проблема для країн, що розвиваються та країн з перехідною економікою, де аналітичний потенціал урядів доволі обмежений; та ii) при виборі галузей /підприємств на уряд можуть впливати хабарі та впливові групи сільгоспвиробників, що породжує великі викривлення та призводить до неефективності ринку.
- ***Потрібно зосередитись на провалах ринку.*** Це цілком виправданий випадок для державного втручання. Вони включають усі види негативних екстерналій (наприклад, екологічні проблеми, кліматичні зміни). Позитивні екстерналії у вигляді суспільних благ та послуг також є цілком виправданим приводом для державного втручання, зокрема вони поширюють вигоди для всіх виробників. Недосконалість ринку - ще один випадок провалу ринку. Недосконалі фінансові (кредитні) ринки є, можливо, спільним прикладом для країн, що розвиваються та країн з перехідною економікою. В Україні це посилюється мораторієм на купівлю-продаж сільгоспземлі, внаслідок чого особливо дрібні та до певної міри середні сільгоспвиробники не мають доступу до кредитів. Це заважає дрібним фермерам залучати інвестиції, збільшувати свою продуктивність, розвиватись, завойовувати більші частки ринку та збільшувати свої доходи.
- ***Потрібно зважати на фіскальні обмеження та адресність.*** Країни часто стикаються з фіскальними обмеженнями. Це особливо стосується таких країн, як Україна з її складною фіскальною та макроекономічною ситуацією, значним дефіцитом бюджету та війною на Сході. За цих обставин бюджет підтримки сільського господарства, як очікується, буде досить обмеженим. Важливо розробити заходи підтримки доходів самих тих виробників, які справді цього потребують.
- ***Розробити та запровадити простий і не спотворюючий ринок інструмент підтримки.*** Окремим таким прикладом, в якого варто повчитись, є «стара» Спільна Аграрна Політика ЄС 70-х та 80-х років із сильно викривляючими пов'язаними з виробництвом субсидіями, переважно ігнорувала здоровий економічний глузд та закони попиту та пропозиції, та призвела до значного надлишку виробництва та надмірного бюджетного навантаження. Це підірвало конкурентоспроможність сільського господарства ЄС та створило зовнішній та внутрішній тиск на реформування САП, яка все більше набуває ринкових рис на основі прямих

незв'язаних з виробництвом платежів, які запроваджувались з початку 1990-х. Наразі Україна використовує на викривляючі прив'язані до виробництва ресурсні субсидії і, таким чином, нажалі не засвоїла урок інших країн та ЄС зокрема. В цьому спектрі важливо не повторювати фінансово обтяжливу політику САП, проте потреба та рух в напрямку невикривляючих заходів підтримки – безцінний і безкоштовний урок для України. Грантове співфінансування могло б стати таким інструментом у багатьох випадках і для досягнення багатьох цілей Уряду.

Основні риси аграрної політики спрямованої на підтримку малого фремерства

Основними елементами запропонованого підходу є наступне. Повне перезавантаження теперішньої вкрай неефективної державної підтримки аграріїв:

Підтримка суспільних благ: необхідно забезпечити поширення знань та навчання фінансової грамотності задля підвищення обізнаності дрібних фермерів (у тому числі за допомогою дорадчих служб) та створення передумов складання ними життєздатних інвестиційних пропозицій. Підтримка та фінансування інших суспільних благ (наприклад, санітарних та фітосанітарних заходів, безпеки харчових продуктів, інформаційних систем, фізичної сільської інфраструктури, освіти та досліджень) вкрай важливі для підвищення рентабельності інвестицій, експортного потенціалу аграрного сектору та підтримки малих фермерів.

Виправлення провалів ринку на додаток до постачання суспільних благ:

- **Покращення доступу до фінансування:** малі фермери знаходяться у невідповідному становищі в доступі до фінансових ресурсів (див. обговорення вище). Скасування мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення лише частково вирішить цю проблему, і то не відразу, що означає, що кредитування залишатиметься ризикованим. Часткова кредитна гарантія може зменшити такі ризики, не усуваючи при цьому відповідальність банків. В ідеалі це можна поєднувати з іншими методами управління ризиками (наприклад, страхування врожаю) для зменшення системного ризику.
- **Виправлення довготривалого провалу політики - забезпечити інвестиційну підтримку (новим) малим сільгоспвиробникам:** як уже зазначалося вище, політика підтримки сільського господарства в Україні у вигляді значних податкових пільг та субсидій сприяла переважно розвитку великого агробізнесу, залишаючи малим фермерам обмежений простір для розвитку. Тож зміна поточних вкрай неефективних, спотворюючих та несправедливих субсидій на просту і цільову підтримку для сприяння модернізації та диверсифікації капіталу видається цілком виправданою. Це може мати форму інструментів грантового співфінансування, щоб забезпечити ефективне викорисатння коштів платників податків. Такі програми повинні в значній мірі покладатися на якісних фінансових посередників і можуть управлятися спільною організацією, відповідальною за надання часткової кредитної гарантії. Орієнтація на цілі фінансування та клієнтурі є ключовим елементом. Капітальні інвестиції повинні стати пріоритетом, але фінансування оборотних коштів також не повинно бути повністю виключеним. Цільову групу слід визначити ретельно. Критерії доступу до програм повинні концентруватись насамперед на річній виручці сільгоспвиробників . В Україні ми пропонуємо обмежити програму сільгоспвиробниками з річним оборотом до 0,5 млн євро. Крім того, з метою диверсифікації виробництва в високомаржинальні сегменти, олійні, зернові та курятину слід виключити з цільової групи підтримки.

2.6.4 Запровадження ефективної податкової системи

Система оподаткування сільського господарства в Україні за своїм дизайном та адміністративним навантаженням суттєво сприяє великому сільському господарству. Це потрібно змінити, щоб поставити всі групи сільгоспвиробників в одні умови розвитку. Щоб заощадити місце, ми пропонуємо перейти нижче до таблиці 2 розділу 3 «Масштабування та вдосконалення податкової бази» для перегляду переліку необхідних кроків по реформуванню.

3 Управління тіньовим аграрним сектором в Україні

3.1 Передумови та важливість для сталого розвитку малих сімейних ферм

У лютому 2020 року група народних депутатів (НД) зареєструвала законопроект №3131³³ що запроваджує мінімальне податкове зобов'язання на кожен гектар сільськогосподарських угідь. Заявленою метою законопроекту є боротьба з тіньовими ринками сільськогосподарської землі та продукції, яка була активно підтримана провідними асоціаціями агробізнесу - переважно представниками середнього та великого агробізнесу³⁴. Ця ініціатива викликала серйозні занепокоєння та привернула увагу ЗМІ до того, що це негативно позначиться на малих сімейних господарствах (домогосподарствах) і змусить деяких з них віддати свою землю в оренду середньому та великому агробізнесу або навіть продати її³⁵ після запуску ринку землі. В результаті поширення занепокоєння та значної уваги ЗМІ, депутати відкликали законопроект №3131, але замість нього запропонували його допрацьовану версію – законопроект №3131-д. Доопрацьована версія, однак, принципово не змінили фундаментальну концепцію, тому занепокоєння залишаються в силі, і громадське обговорення законопроекту також залишається гарячим. У цій частині звіту ми спробуємо більш детально структурувати проблему неформального ринків сільськогосподарської продукції та землі, розглянемо її рушійні сили, економічні наслідки запропонованого інструменту (законопроекти №3131 та №3131-Д) та запропонуємо альтернативне бачення та набір інструментів, які призведуть до зменшення розміру тіньового сільськогосподарського ринку.

3.2 Визначення тіньового/неформального ринку та чому важливо сформулювати політику боротьби з таким ринком

Визначити та конкретизувати, що мається на увазі під неформальною чи тіньовою економікою (ТЕ) у сільському господарстві, є непростим завданням, яке, загалом кажучи, немає єдиної точної відповіді. Існують різні підходи, що використовуються для визначення ТЕ, і які впливають із відповідної галузі досліджень (економіка, соціологія, право, статистика тощо)³⁶. У цьому дослідженні ми використовуємо економічний підхід, де є два визначення: сфокусоване на ринку праці та сфокусоване на розмірі:

- Визначення на основі ринку праці, приділяє головну увагу впливу ТЕ на ринок праці, тобто ТЕ визначається як сума всіх видів діяльності, що приносять дохід, за винятком легальної зайнятості.
- тоді як визначення на основі розміру, розглядає взаємозв'язок між державним регулюванням та функціонуванням бізнесу та визначає ТЕ як ту частину економіки, яка функціонує поза межами державного регулювання

Щоб далі звузити або визначити конкретні види діяльності, які ми відносимо до ТЕ, необхідно повернутися до більш широкої концепції прихованої економіки - ПЕ (OECD, 2020). ПЕ, як правило,

³³ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2_5_1_j?ses=10010&num_s=2&num=3131&date1=&date2=&name_zp=&out_type=&id=

³⁴ <https://agroportal.ua/ua/views/blogs/parazity-ukrainskikh-chernozemov-vospolzuyutsya-deputaty-shansom/>;

<https://uacouncil.org/uk/post/providni-agrarni-asociacii-zaklikaut-priviniti-manipulacii-sodo-pitanna-detinizacii-agrosektoru>

³⁵ https://www.dw.com/uk/zaplaty-shist-tysiach-hryven-vlada-hotuie-siurpryz-selianam/a-53919823?fbclid=IwAR13Totb3gqgO4rON0dhDIP_VNYHX5a8vNcSPVdM9w5WTfNpOHrF-shQSS; https://kse.ua/wp-content/uploads/2020/07/KSE-Nivievskiy-Imputed-tax-3131.pdf?fbclid=IwAR2s-kSjp_-MXAbZ_xcgk16Sq3HArNgg1av452q0TT4IbvVKO5OnPmapOvk; https://ucc.org.ua/press-center/ucc-news/agrarnii-komitet-tpu-ukrayini-proti-zakonoproiektu-3131

https://kse.ua/wp-content/uploads/2020/07/KSE-Nivievskiy-Imputed-tax-3131.pdf?fbclid=IwAR2s-kSjp_-MXAbZ_xcgk16Sq3HArNgg1av452q0TT4IbvVKO5OnPmapOvk; https://ucc.org.ua/press-center/ucc-news/agrarnii-komitet-tpu-ukrayini-proti-zakonoproiektu-3131

³⁶ See Dell'Anno and Solomon (2008) or Enste (2010) for a detailed discussion

включає наступні види діяльності (дивитися Рисунок 10 для корисного аналітичного підґрунття встановлення меж ТЕ):

1) Підпільна діяльність у наслідок як економічних, так і статистичних причин.

- i. Економічне підпільна діяльність охоплює види діяльності, які приховуються економічними агентами з економічних причин. Розрізняємо таке:
 - o Заниження доходів для уникнення податків, соціальних зборів тощо.
 - o Робота без реєстрації. Власники навмисно уникають реєстрації, щоб уникнути додаткових витрат різного роду, наприклад податків на додану вартість, внесків на соціальне страхування, витрат, пов'язаних із дотриманням стандартів охорони праці тощо. Нереєстрація може стосуватися ситуацій, коли підприємство взагалі незареєстровано або зареєстроване, в той час як його окремі підрозділи – ні.
- ii. Статистичне підпілля включає діяльність, яка залишається поза зоною спостереження через недоліки в системі збору даних. Така діяльність не виявляється за допомогою традиційних методів опитування через малий розмір підприємства

2) Незаконне виробництво. Сюди входить виробництво товарів та послуг, виробництво, продаж та володіння якими заборонено законом; або законодавчо дозволене, але здійснюється несанкціонованими виробниками. Як правило, незаконні економічні одиниці не реєструються.

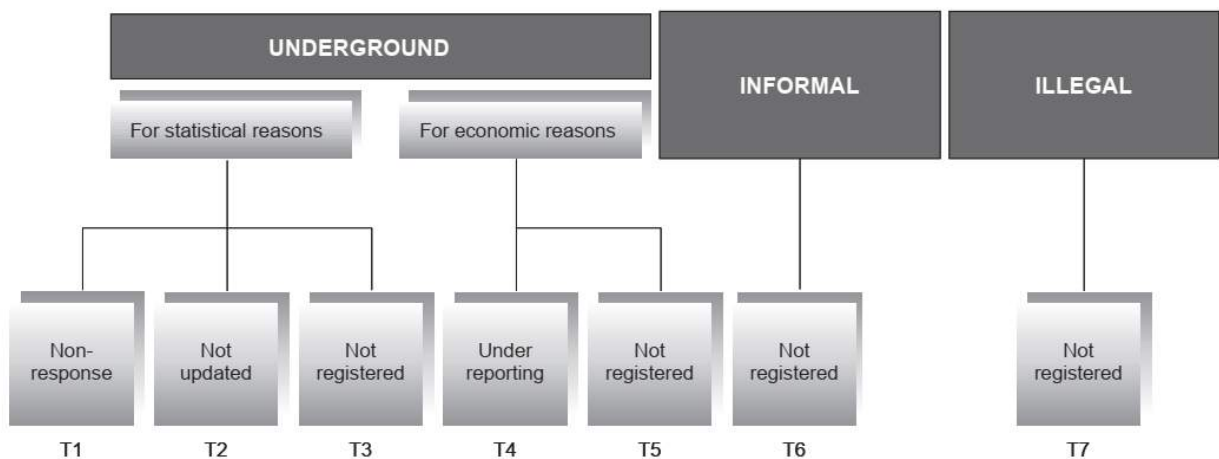
3) Неформальна діяльність/виробництво. ОЕСР (2002) визначає це як: *«Неформальний сектор може бути широко охарактеризований як такий, що складається з економічних одиниць, що займаються виробництвом товарів або послуг з метою створення зайнятості та доходів зацікавленим особам. Ці одиниці, як правило, працюють на низькому організаційному рівні, з невеликим або взагалі відсутнім розподілом праці та капіталу як факторів виробництва та в малому масштабі. Трудові відносини (там, де вони існують) засновані здебільшого на випадковій зайнятості, спорідненості чи особистих та соціальних відносинах, а не на договірних угодах із офіційними гарантіями»*. Ця сфера включає діяльність ремісників, торговців без ліцензій, працівників сільгосппідприємств, хатніх працівників та незареєстровану діяльність дрібних торговців та фермерів, тому відсутність реєстрації може бути критерієм для визначення неформального сектору; або підприємства можуть бути відсутніми просто тому, що їм не потрібно реєструватись відповідно до законодавства. В оперативному плані неформальний сектор розглядається як підгрупа некорпоратизованих підприємств-домогосподарств (ОЕСР, 2002).

На відміну від нелегального виробництва, неформальний сектор виробляє цілком легальні товари та послуги. Різниця між неформальною та підпільною діяльністю не є чітко визначеною, і вони можуть пересікатися. Неформальний сектор не обов'язково працює для навмисного ухилення від сплати податків або внесків на соціальне страхування, або порушуючи законодавство про працю та інші нормативні акти. Але деякі підприємства неформального сектору дійсно воліють залишатися незареєстрованими або неліцензованими, щоб уникнути дотримання норм законодавства і тим самим зменшити виробничі витрати.

4) діяльність домогосподарств для власного кінцевого споживання. Ця діяльність не розглядається як частина неформального сектору та ТЕ (ОЕСР, 2012) та включає виробництво рослинницької та тваринницької продукції, виробництво інших товарів для власного кінцевого використання, будівництво власних будинків та інших власних капітальних об'єктів, поставлена оренда для власників та послуги платних хатніх робітників.

У цьому дослідженні ми розглядаємо ТЕ як частину ПЕ економіки Т4, Т5 та Т7 (Рисунок 10), тобто як підпільну економічну та неформальну діяльність в сільському господарстві. Отже, ми включаємо до тіньової сільськогосподарської економіки (ТСЕ) незареєстровану діяльність і, відповідно, доходи, отримані від виробництва легальних товарів та послуг (від грошових та бартерних операцій). Іншими словами, ця економічна діяльність підлягала б оподаткуванню, якби про неї повідомляли податковим органам. Ми також включаємо до ТСЕ частину неформального сільськогосподарського / сільського сектору, яка виходить за рамки натурального сільського господарства або домашнього виробництва для власного кінцевого використання. Однак межа між ними (як було зазначено вище) не є чітко визначеною.

Рисунок 10 Аналітична рамка ISTAT



Джерело: OECD (2002)

3.3 Оцінка масштабів тіньового аграрного сектору в Україні

Оцінити масштаби тіньового аграрного ринку непросто. Крім того, не існує жодного всебічного та точного дослідження, яке могло б дати детальну оцінку тіньового ринку. Поки що можна говорити лише про деякі приблизні оцінки і намагатися поглянути на емпіричну проблему з різних сторін, сподіваючись отримати узгоджену картину. Наразі доступна лише наступна інформація: учасники ринку припускають, що близько 40% зернових³⁷, 10-30% олійних³⁸ продаються неофіційно і близько 30% сільськогосподарських угідь обробляється неформально³⁹.

Отже, загалом сприйнятна частка тіньових аграрних ринків та землі становить близько 30%, що приблизно відповідає частці тіньової економіки України в цілому⁴⁰. Однак є дослідження, які показують, що тіньова економіка України становить майже половину ВВП⁴¹. Це свідчить про те, в аграрному секторі нічого надзвичайного не відбувається порівняно з іншими секторами економіки. Нижче ми проведемо оцінку тіньового аграрного ринку з точки зору ринків сільськогосподарської землі та аграрної продукції.

³⁷ <https://agropolit.com/news/7220-tinovyiy-rinok-zerna-skladaye-40-vid-zagalnogo-obsyagu>;

³⁸ <https://app.box.com/s/9h8n9sngh7xthi7u32wax6f0ukuwshztz>

³⁹ <https://app.box.com/s/956pc9xbhmt74mvnp08p09i0mj9qhile>; http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68259

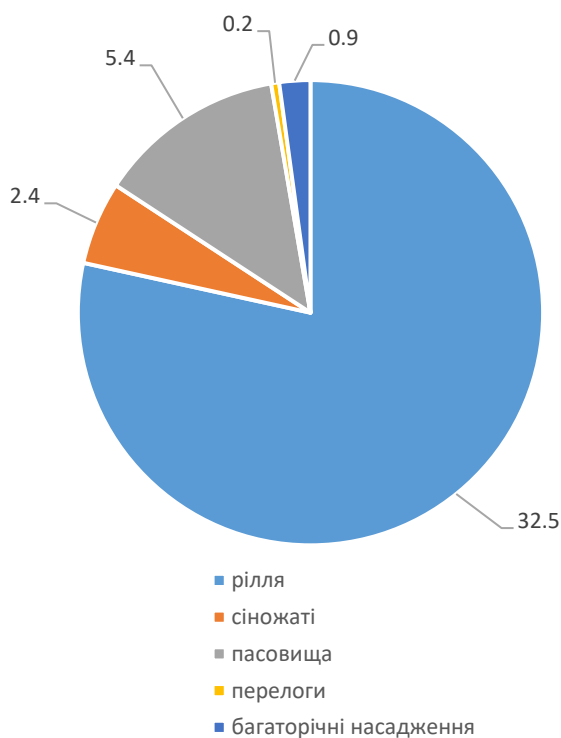
⁴⁰ <https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=b2fe7b9f-4e8a-487f-b3f7-ecd29c1c79c6&title=DoslidzhenniaTinovoiEkonomikiUVukraini-MaizheChvertVvpAbo846-MlrdGrivenPerebuvaVTini>

⁴¹ <https://emerging-europe.com/news/study-ukraines-shadow-economy-nearly-half-of-gdp/>

3.3.1 Неформальний / тіньовий ринок сільськогосподарських земель

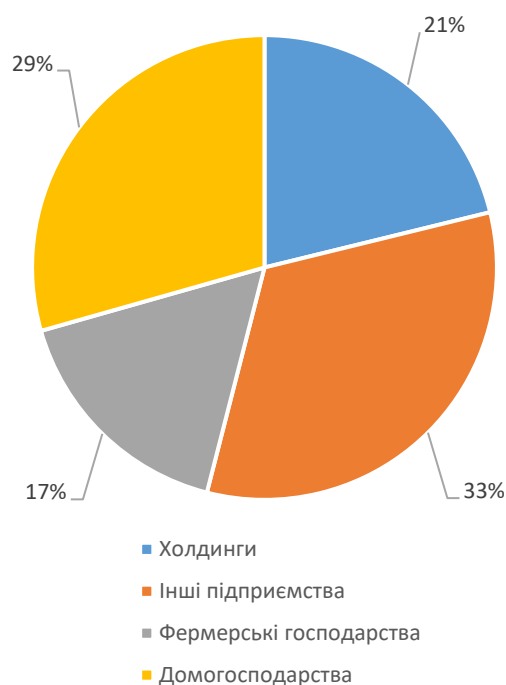
Загальна площа сільськогосподарських угідь в Україні становить 41,5 млн га (Рисунок 11), більшість із яких складає рілля (тобто 32,5 млн га). Близько 9 млн га сільськогосподарських угідь є державними або комунальними і, відповідно, близько 32,4 млн га приватними. Домогосподарства обробляють понад 15 млн га сільськогосподарських угідь (Рисунок 12 та Таблиця 2). Сільськогосподарські підприємства - юридичні особи (великі агрохолдинги, дрібні фермерські господарства та інші сільськогосподарські підприємства) в цілому обробляють близько 21 млн га сільськогосподарських угідь. Отже, загалом сільськогосподарські підприємства та домогосподарства обробляють близько 37 млн га сільськогосподарських угідь. Якщо відняти тимчасово окуповані території Криму⁴², Донецької та Луганської області (приблизно 3 млн га) ми отримуємо близько 34 млн га, які обробляються сільськогосподарськими підприємствами та домогосподарствами.

Рисунок 11 Структура сільськогосподарських угідь України, 2017 рік



Джерело: Укрстат

Рисунок 12 Структура сільськогосподарських угідь за формальним використанням



Джерело: Укрстат

Державна фіскальна служба (ДФС) України повідомляє про 18,7 млн га сільськогосподарських угідь, задекларованих сільськогосподарськими підприємствами, які використовують спрощений режим оподаткування (4 група - ЄП4). Деяку кількість земель використовують підприємці, які використовують другу групу спрощеного режиму оподаткування (ЄП2). На жаль, немає достовірної інформації щодо обсягу землі, яку обробляють такі фермери. Отже, ми просто припускаємо, що 5% сільськогосподарських угідь (близько 1,5 млн га) використовуються фермерами ЄП2.

⁴² Crimea: 1.47 mln ha of agricultural land; Donetsk: 1.8 mln ha of agricultural land; Luhansk: 1.7 mln ha of agricultural area

Ще **5-6 млн** га землі використовують так звані особисті селянські господарства (Таблиця 2 та Таблиця 5). Відповідно до Закону України «Про особисті селянські господарства» (ОСГ), господарська діяльність, що здійснюється без створення юридичної особи фізичною особою або особами, які перебувають у сімейних або сімейних стосунках на земельній ділянці площею не більше 2 га, не вважається підприємницькою діяльністю. Відповідно, ОСГ не сплачують ПДФО за свою діяльність.

Крім того, частина землі площею не більше 2 га обробляється без реєстрації. З недавнього часу зростає кількість так званих «одноосібників» (землевласники, які особисто обробляють землю) (Алекс Лісська, 2018⁴³). Решту землі її власники неофіційно здають в оренду іншим фермерам та одноосібникам та можуть робити це без офіційного договору.

Крім того, ми припускаємо, що 3% сільськогосподарських угідь (тобто близько 1 млн га) не обробляється. Це припущення базується на результатах опитування Світового банку (2017), проведеного проектом "Підтримка реформ у сільськогосподарських та земельних відносинах в Україні" в Білоцерківському районі Київської області та Снігурівському районі Миколаївської області. За даними дистанційного зондування, частка зареєстрованих необроблених сільськогосподарських угідь становить 3% та 10% усіх земель на цих територіях, тоді як частка всіх сільськогосподарських угідь становить 62% у Білій Церкві та 77% у Снігурівському районі.

Отже, загалом ми отримуємо близько 6-7 млн га сільськогосподарських угідь, які можуть кваліфікуватися як землі, що перебувають у неформальному користуванні, що становить до 18% сучасної площі сільськогосподарських земель в Україні (за винятком анексованого Криму та окупованих територій Донецької та Луганської області).

3.3.2 Тіньовий ринок сільськогосподарської продукції

Іншим способом оцінити потенційний обсяг неформального аграрного ринку є використання офіційної статистики сільськогосподарського виробництва та використання того факту, що, найімовірніше, неформальні відносини переважають у домашніх господарствах. Це ми можемо припустити співставивши інформацію ДФС. Кількість земель, про яку повідомляють ДФС сільськогосподарські підприємства, приблизно відповідає кількості землі обробленої ними, згідно з даними ДФС (УКРСТАТ, див. Таблицю 3). Отже, частка сільськогосподарської продукції домогосподарств може вказувати на верхню межу тіньової сільськогосподарської продукції, тобто 41,2% у 2018 році (Таблиця 2). Однак не всю продукцію домогосподарств можна вважати проданою неофіційно, оскільки доходи ОСГ, як правило, звільняються від ПДФО. Як було показано вище, ОСГ обробляє близько третини всіх сільськогосподарських угідь, що обробляються домашніми господарствами (5-6 млн га із загальних 15 млн га). Отже, приблизно третину з 41,2% або до 12% сільськогосподарської продукції можна вважати такою, що виробляється в тіні.

Таблиця 3 Структура сільськогосподарського виробництва, в %

	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018
Підприємства							
ЗАГАЛОМ	38,4	40,5	48,3	55,1	57	56,4	58,8
в тому числі							
рослинництво	49,3	48,6	53,6	59,1	61,3	60,5	62,8
тваринництво	21	26,2	38,8	45,5	45,6	45,8	47,5
Домогосподарства							

⁴³ http://ucab.ua/ua/pres_sluzhba/blog/lissitsa_aleks_mikolayovich/do_nas_nespodivano_priyshov_odnoosibnik

ЗАГАЛОМ	61,6	59,5	51,7	44,9	43	43,6	41,2
в тому числі							
рослинництво	50,7	51,4	46,4	40,9	38,7	39,5	37,2
тваринництво	79	73,8	61,2	54,5	54,4	54,2	52,5

Джерело: Державна служба статистики України

Значення, які ми отримали вище для сільського господарства, не є чимось надзвичайним у порівнянні навіть з розвинутими економіками. Наприклад, Кей (2019), використовуючи дані на рівні фермерських домогосподарств в США, виявляє, що про 39% загального доходу фермерського господарства не звітується. Більше того, ця частка прихованих доходів більше в великих фермерських домогосподарств. Шнайдер (2007) також виявляє, що в країнах ЄС до 20% аграрного ВВП перебуває в тіні: 15% в Італії та Польщі, 12% у Німеччині та Іспанії, 20% у Туреччині.

3.4 Оцінка економічних збитків від існування тіньової економіки

3.4.1 Дані з наявних прикладних досліджень

Існує декілька вимірів, у яких тіньова економіка може мати значні економічні та соціальні наслідки (див., наприклад, Kelmanson et al, 2019 для детального огляду):

- **Державні доходи (втрати бюджету) та послуги.** Тіньова економіка зменшує наявні податкові надходження, а отже послаблює державні доходи. Це, у свою чергу, призводить до зменшення та / або погіршення якості забезпечення суспільних товарів та послуг. Більш слабкі державні послуги, такі як освіта, соціальна підтримка та навчальні програми, можуть самі по собі послабити перспективи зростання та зусилля щодо зменшення бідності. Але це може мати і динамічний ефект, оскільки слабкі державні послуги негативно впливають на уявлення громадськості про ефективність уряду. Тим самим збільшуючи стимул громадян та бажання уникати податків, збільшуючи неформальність та подальше ослаблення державних доходів та послуг. Тому нижчі доходи також можуть вимагати вищого оподаткування.
- **Інновації та продуктивність.** Неформальна діяльність, як правило, стримує розвиток підприємств. Коли підприємства змушені або вирішують залишатися в тіні (з різних причин), це означає, що вони, як правило, залишаються меншими, займаються меншими обсягами досліджень / розробок та інновацій і наймають менше працівників. Це відхиляє розподіл ресурсів від ефективності, зменшує накопичення людського та фізичного капіталу, технологічних інновацій та послаблює продуктивність та потенційне виробництво.
- **Ринок праці.** Велика тіньова економіка може також означати високе і стабільне безробіття та низьку участь робочої сили. З іншого боку, працівники неформального сектору економіки є соціально незахищеними. Велика кількість працівників у неформальному секторі також ускладнює проведення ефективної політики на ринку праці.
- **Доступ до фінансових ресурсів.** Фінансові установи, як правило, уникають кредитування незареєстрованих фірм та позичальників без офіційної роботи або задекларованого доходу. Це може перешкодити залученню фінансів, необхідних для інвестицій та розвитку фірм.
- **Дані та спостереження.** Великі тіньові економіки також можуть спотворити економічні показники та призвести до неточного вимірювання національних рахунків, зайнятості, доходів, робочої сили, споживання та інших ключових показників. Це ускладнює аналіз загальної макроекономіки країни і може призвести до неправильного діагностування та вибору політики.

3.4.2 Задокументовані свідчення про сільське господарство України

Через обмежений обсяг досліджень та відсутність даних, у цьому розділі ми зосереджуємось насамперед на наслідках наявності в Україні тіньової аграрної економіки для державних доходів та ефективності.

Державні доходи та послуги

У попередньому розділі ми розраховали що приблизно **6 -7 млн га** сільськогосподарських угідь можуть бути кваліфіковані як землі, що перебувають у неформальному користуванні. Це становить близько 18% площі сільськогосподарських земель в Україні (без анексованого Криму та окупованого території Донецької та Луганської областей). Ми також підраховали, що до 12% сільськогосподарської продукції можна вважати такою, що виробляється в тіні.

Щоб оцінити розрив у державних доходах, який виникає внаслідок наявності 6-7 млн га в тіні, ми порівнюємо податкові надходження, генеровані одним гектаром сільськогосподарських угідь за офіційними та неформальними / тіньовими схемами.

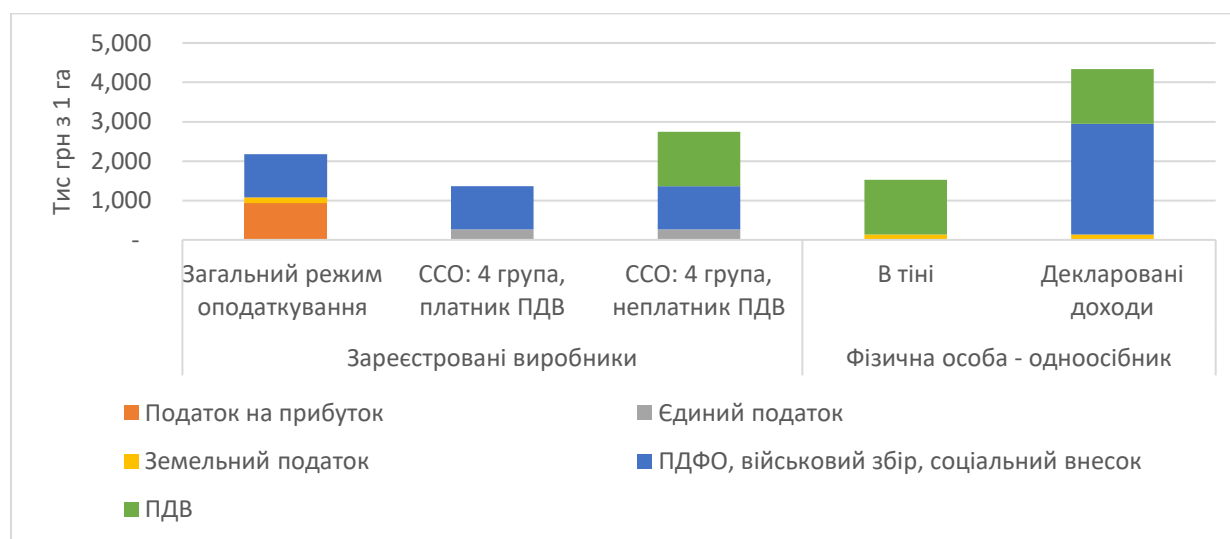
На Рисунку 13 показано суму податків, які сплачують різні сільськогосподарські виробники залежно від статусу реєстрації та системи оподаткування, в якій вони працюють (більш детальні розрахунки доступні в ДОДАТКУ). Загалом, ми розрізняємо 5 основних випадків (решта є маргінальними): 1) зареєстровані сільськогосподарські підприємства (юридичні особи), які використовують загальну систему оподаткування; спрощений режим оподаткування з можливістю реєстрації платником ПДВ, та 2) незареєстрований виробник (фізичні особи, наприклад, домашнє господарство) або діяльність (наприклад, незареєстрований договір оренди). Відповідно до Податкового кодексу України, кожна з цих 5 груп підлягає сплаті наступних податків:

- зареєстровані сільськогосподарські підприємства (юридичні особи) на загальному режимі оподаткування: податок на прибуток (18%), податок на доходи фізичних осіб (18%) та військовий збір (1,5%) на доходи від праці співробітників, а також на доходи від здачі землі в оренду власниками; соціальний внесок (22%) на доходи від праці та земельний податок (у розмірі 1% від нормативної вартості землі або в середньому близько 28 000 грн). Також у цьому випадку ми припускаємо, що виробник має статус платника ПДВ, а ПДВ сплачується кінцевими споживачами
- зареєстровані сільськогосподарські підприємства (юридичні особи) на спрощеному режимі оподаткування: єдиний сільськогосподарський податок (єдиний податок 4-ї групи; 0,95% від нормативної вартості землі - в середньому близько 28 000 грн); податок на доходи фізичних осіб (18%) та військовий збір (1,5%) на доходи від праці, а також на доходи від здавання землі в оренду власниками; соціальний внесок (22%) на доходи від праці. ПДВ сплачується виробниками, якщо вони не зареєстровані, як платники ПДВ. У випадку, якщо вони зареєстровані як платники ПДВ – він сплачується кінцевими споживачами.
- незареєстровані виробники або види діяльності: земельний податок (у розмірі 1% від нормативної вартості землі або в середньому близько 28 000 грн); податок на доходи фізичних осіб (18%) та військовий збір (1,5%) з доходів від продажу сільськогосподарської продукції (якщо вони задекларовані учасниками ланцюга поставок). Численні інтерв'ю з представниками незареєстрованих виробників показують, що вони дійсно сплачують ПДФО в певному обсязі (може бути не повною сумою), як це має бути у випадку 5 на Рисунку 13. В цьому випадку ПДВ на ресурси повністю сплачується виробниками.

Цікаво, але порівнюючи податкові надходження на Рисунку 13 важко зробити висновок, що при тіньовій діяльності сплачується менше податків, ніж в офіційному секторі: тобто якщо просто порівняти випадок 2 (найбільш поширений в Україні) із випадками 4 та 5. Тіньовий сектор сплачує стільки ж податкових надходжень, скільки й офіційний. Однією з ключових причин цього є те, що офіційний сектор сільського господарства використовує спрощений і пільговий режим оподаткування. Парадоксально, але можна стверджувати, що тіньова економіка навіть вигідна Україні з точки зору отриманих бюджетних надходжень.

Розподіл податкових надходжень між місцевими та державним бюджетами справді різниться для офіційно зареєстрованих виробників та працюючих в тіні. У випадку офіційної реєстрації виробника (випадки 1, 2, 3) - місцеві бюджети отримують більше доходів (від земельного податку, єдиного податку, частки ПДФО та військового збору), тоді як у випадку роботи в тіні місцевий бюджет зазнає менших надходжень – тоді як державний бюджет отримує вигоду. Місцевий бюджет, однак, повертає ці доходи опосередковано шляхом значних трансфертів з державного бюджету (Нів'євський, 2019).

Рисунок 13 Податкові надходження, отримані в сільському господарстві різними сільськогосподарськими підприємствами та домогосподарствами, з 1 га

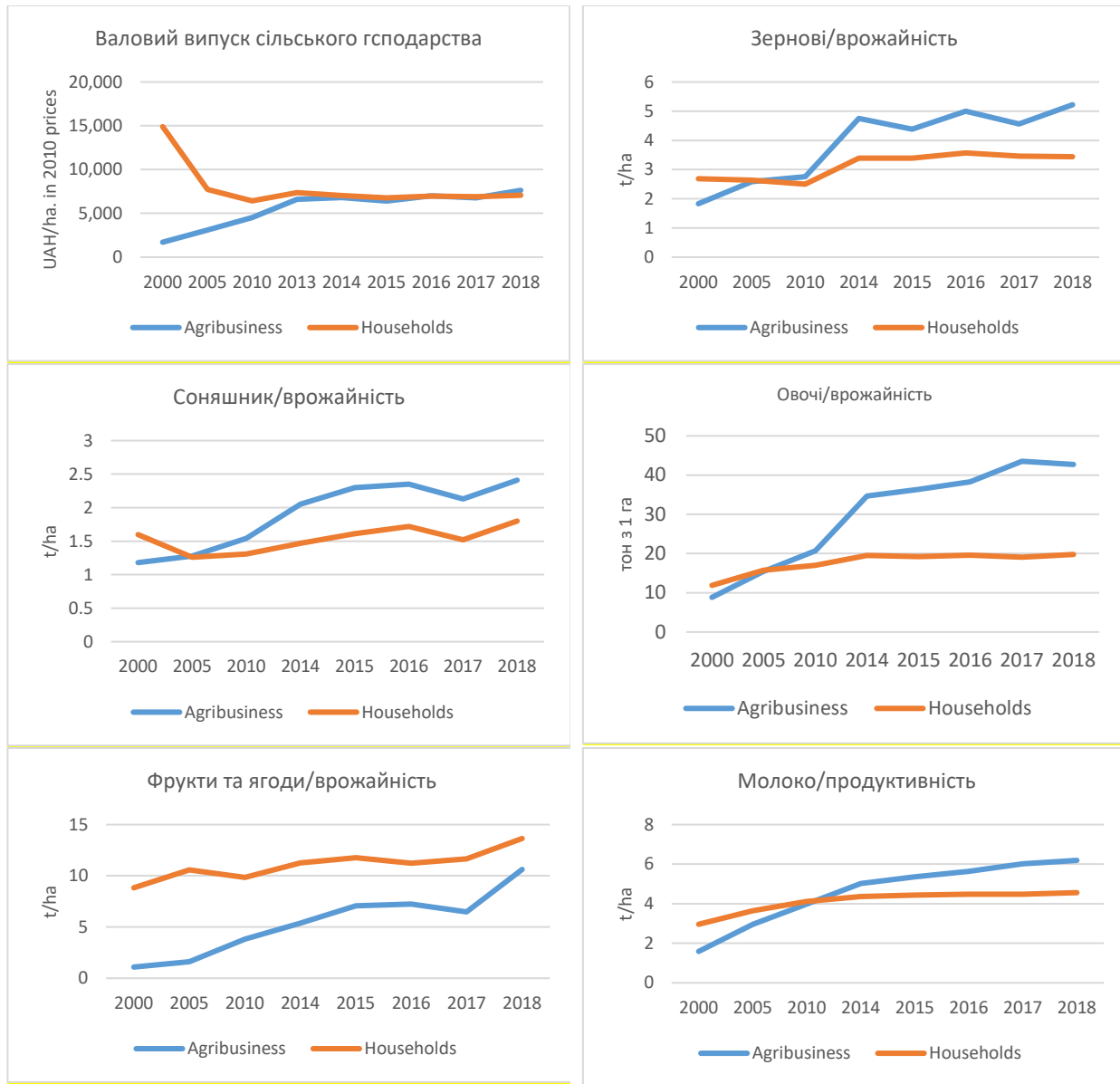


Джерело: Власні розрахунки на основі даних Державної служби статистики України; ССО – спрощена система оподаткування

Продуктивність та ефективність

Українське сільське господарство має значний розрив між реальною та потенційними рівнями продуктивності. Офіційний сектор/сільгоспвиробники стабільно підвищує свою продуктивність і зменшує розрив в продуктивності, в тому числі за рахунок інвестицій у навички, дослідження та розробки (Рисунок 14). Продуктивність домогосподарств протягом останнього десятиліття не значно покращилася, що побічно свідчить про те, що більший ступінь неформальних та тіньових відносин не сприяє збільшенню продуктивності та ефективному розподілу ресурсів (Рисунок 14).

Рисунок 14 Продуктивність сільськогосподарських підприємств та домогосподарств/одноосібників



Джерело: Власна презентація на основі даних Державної служби статистики України

3.5 Оцінка причин існування тіньового аграрного сектору

3.5.1 Оцінка результатів досліджень та обговорень в фаховій літературі

Тіньова економіка існує з різних причин: податки та соціальні збори, регулювання ринку товарів та праці, адміністративне навантаження та загальні норми, а також низька якість та ефективність державних установ, якість людського капіталу (Thiessen, 2014; Enste, 2010; Dell'Anno and Solomon, 2008; Kelmanson et al, 2019; Рисунок 35). Зокрема:

- *Низька якість інститутів* виявляється ключовим фактором, який відмічається у наявних дослідженнях. Надмірне регуляторне навантаження, неефективність державних установ, слабкість верховенства права, поширена корупція можуть перешкодити фірмам офіційно наймати працівників, тим самим заохочуючи неформальну діяльність (Kelmanson et al, 2019).

- *Податкове навантаження та адміністрування податків* також є ключовими факторами, що пояснюють масштаб тіньової економіки (Kelmanson et al, 2019; Dell’Anno and Solomon, 2008). Чим вище загальне податкове навантаження та / або нижчий моніторинг та правовиконання, тим сильніший стимул для ухилення від сплати податків та заниження рівня заробітної плати.
- *Відкритість торгівлі* негативно пов'язана з розміром тіньової економіки (Kelmanson et al, 2019). Торгівля є відносно прозорішою та легшою для оподаткування, а отже, її важче приховати для уникнення податків та інших цілей.

Однак у деяких випадках, за відсутності можливостей у офіційному секторі або під час економічного спаду, тіньова економіка може бути джерелом зайнятості та доходу.

3.5.2 Наявні дані та ситуація в сільському господарстві України

Враховуючи інформацію представлену в попередньому розділі, можна виділити (на основі обговорень з учасниками ринку та доступної публічної інформації) наступні причини, які штовхають сільськогосподарських виробників (особливо дрібних) у тінь:

- **Високе податкове навантаження.** Загальна система оподаткування є обтяжливою для українських підприємців і спонукає їх уникати правового поля, а отже – йти в тінь. Спрощена система оподаткування та звітності зменшує навантаження на малий бізнес з точки зору податку на прибуток підприємств. Агробізнес у рамках 4-ї групи спрощеної податкової системи (більшість сільськогосподарських підприємств) платить у середньому лише близько 10 доларів за 1 га. Розподілений дохід власників підприємств оподатковується у розмірі 9%. Однак залишається навантаження на доходи від зайнятості: 18% ПДФО, 1,5% військового збору та 22% ЄСВ. Особливим питанням є повернення ПДВ: хоча Міністерство фінансів запровадило автоматизований механізм відшкодування, все ще існують такі проблеми, як блокування податкових рахунків-фактур⁴⁴.
- **Надмірне та витратне податкове адміністрування та корупція**
Більш важливою проблемою, ніж питання ставок податків, є обтяжливе податкове адміністрування та зловживання системою. Блокування реєстрації ПДВ накладних (з метою отримання повернення ПДВ кредиту) особливо гостро стоїть і вимагає значних зусиль та роботи з паперами для малого бізнесу, щоб підтвердити справжність цих рахунків. Разом з деякими технічними проблемами системи, це створює значний касовий розрив для бізнесу та дуже часто призводить до зростання. Хоча це також проблема і для великого бізнесу, проте вони краще підготовлені до таких випадків в частині спеціалізованого штату співробітників та можливостей вирішення цієї проблеми. Наразі Україні посідає 64те місце серед 190 країн в рейтингу легкості ведення бізнесу Світового банку⁴⁵.
- **Особливості ланцюга доданої вартості та загальний високий рівень тіньової економіки.** Дрібні фермери формують основу ланцюга доданої вартості, але не мають значної ринкової сили. Через їх роздрібленість правила на сільськогосподарському ринку визначаються та

⁴⁴ <https://buhgalter911.com/uk/news/news-1049689.html>

⁴⁵ <https://www.doingbusiness.org/en/rankings>

формуються посередниками, оптовиками та торговими мережами. Посередники, як правило, є основним, а часом і єдиним каналом збуту продукції, і в основному використовують готівку в операціях, не залишаючи інших варіантів для дрібних власників.

- **Регулювання ринку оренди сільськогосподарських земель.** У 2015 році Україна запровадила мінімальний термін дії договорів оренди сільськогосподарських земель⁴⁶. Рішення було привабливо для агробізнесу, оскільки розширювало горизонт планування та інвестицій. Але власники земель не зацікавлені фіксувати термін оренди мінімум на 7 років, особливо в динамічних економічних умовах України. В результаті, учасники ринку схилиються до неформальних щорічних домовленостей, обходять це регулювання та, таким чином, розширюють масштаби тіньового сільськогосподарського ринку в Україні. Це звичайний результат, який спостерігається в інших країнах світу (Nivievskyi et al, 2015).
- **Обмежений доступ до фінансування.** Дрібні власники та ОСГ не мають доступу до фінансування в комерційних банках і тому їм важче фінансувати свій розвиток та діяльність⁴⁷. Це провал ринку, який стимулює дрібних виробників працювати неформально, щоб компенсувати втрати від обмеженості кредитних ресурсів (Nivievskyi and Deininger, 2019).
- **Управління земельними ресурсами в Україні сприяє корупції та неформальним відносинам.** Мораторій на продаж землі, значна кількість незареєстрованих державних земель⁴⁸, безлад із державними сільськогосподарськими землями та підприємствами⁴⁹, суттєві транзакційні витрати на землевпорядні роботи та оцінку частково створені Держгеокадастром⁵⁰. Все це благодатний ґрунт для розвитку неформальності, зменшення доходів місцевих бюджетів (Рисунок 15) та економічної неефективності.

⁴⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-14#Text>

⁴⁷ <https://agroportal.ua/views/blogs/gde-vzyat-dengi-malym-selkhozproizvoditelyam-na-pokupku-zemli-i-razvitie/>

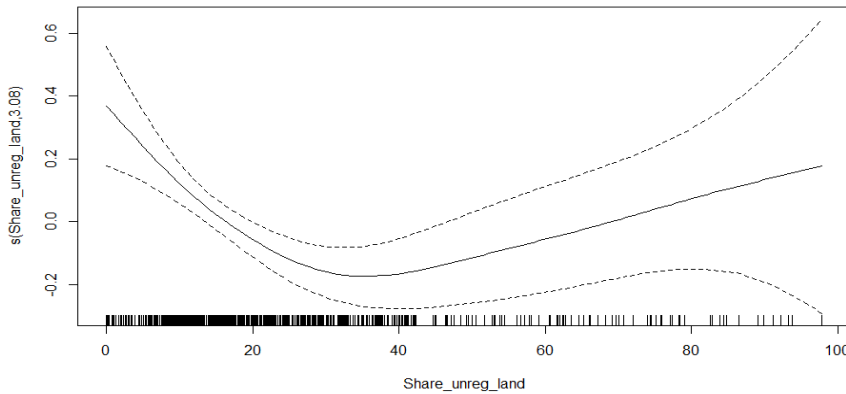
⁴⁸ E.g. 145 000 ha out of 360 000 ha of agricultural land of the National Academy of Agricultural Sciences is not registered in the Cadaster (https://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=917&fbclid=IwAR2Dha1RUrUTpxztcz3d5qVJWhlEOO1Zo7_N1x4TJLX15pE6Z0KDbjt27xA).

⁴⁹

https://www.epravda.com.ua/publications/2019/01/31/644819/?fbclid=IwAR1cGTxf6sQ1ogiwOpnEzruqXf3b9Yh5uYowM_Lxt3Ybd0XooxzjbVozuYw

⁵⁰ <https://agropolit.com/blog/345-zakonoproekt-2194-na-krok-blijche-do-rinku-zemli-ta-zemelnoyi-detsentralizatsiyi>

Рисунок 15 Оцінка залежності між доходами місцевих бюджетів та часткою незареєстрованих сільськогосподарських угідь у сільських радах, Україна



Джерело: власні непараметричні оцінки на основі відкритих бюджетних даних Міністерства фінансів та Державного геокадастру. Пунктирна лінія - 95% довірчий інтервал

3.6 Економічна оцінка законопроектів №3131 та №3131-д

3.6.1 Передумови та обґрунтування законопроектів

У лютому 2020 року Верховна Рада України зареєструвала законопроект №3131, задекларованою метою якого була детінізація ринків сільськогосподарської продукції та землі. Законопроектом пропонувалося ввести поставлене податкове зобов'язання – мінімальне податкове зобов'язання (МПЗ), яке становить 5% від нормативно-грошової оцінки земель. Незважаючи на те, що законопроект активно підтримувався впливовими асоціаціями агробізнесу, він викликав серйозні занепокоєння щодо потенційних негативних наслідків для дрібних сільгоспвиробників та українського сільського господарства загалом.

Через критику та високу увагу громадськості до цієї законодавчої ініціативи⁵¹, законопроект №3131 було скасовано та зареєстровано альтернативну версію - законопроект №3131-д. Альтернативний (допрацьований) законопроект № 3131-д концептуально не сильно відрізняється від своєї початкової редакції.

Законопроект №3131 пропонував запровадити фіксоване МПЗ у розмірі 5% від регульованої нормативної вартості землі (близько 28 000 грн за 1 га), або приблизно 1400 грн за 1 га. З іншого боку, дозволяється зменшувати податкове зобов'язання на суму власних податків та інших податків, що сплачуються сільськогосподарськими підприємствами чи ОСГ: земельний податок, податок на прибуток підприємств, виплати на соціальне страхування, ПДФО та військовий збір на доходи від оренди землі та доходи найманих працівників, єдиний сільськогосподарський податок (4 група).

Законопроект №3131-д пропонує диференціацію МПЗ, що не робить його принципово іншим від законопроекту №3131. Хоча законопроект №3131 пропонував фіксовану ставку 5% МПЗ, законопроект 3131-д пропонує встановити ставку МПЗ: 1% - на пасовища та сади; 2% - на сільськогосподарські угіддя, що перебувають у власності або в оренді у приватних фермерських господарств, зареєстрованих як підприємці; та 4,5% - для сільськогосподарських угідь, що належать або здаються в оренду іншим фірмам. Існує також 2-річний перехідний період для окремих зареєстрованих сімейних фермерських господарств.

⁵¹ <https://www.dw.com/uk/zaplaty-shist-tysiach-hryven-vlada-hotuie-siurpryz-selianam/a-53919823>

Обидва законопроекти задекларовані як механізм боротьби з тіньовим ринком сільськогосподарських земель та забезпечення рівного податкового навантаження для незареєстрованих та зареєстрованих підприємців. Іншими словами, законопроекти мають на меті встановити такий механізм оподаткування доходів від експлуатації землі, який буде стимулювати власників земель та фермерів формалізувати свої орендні відносини та формувати рівні умови ведення бізнесу для всіх сільгоспвиробників.

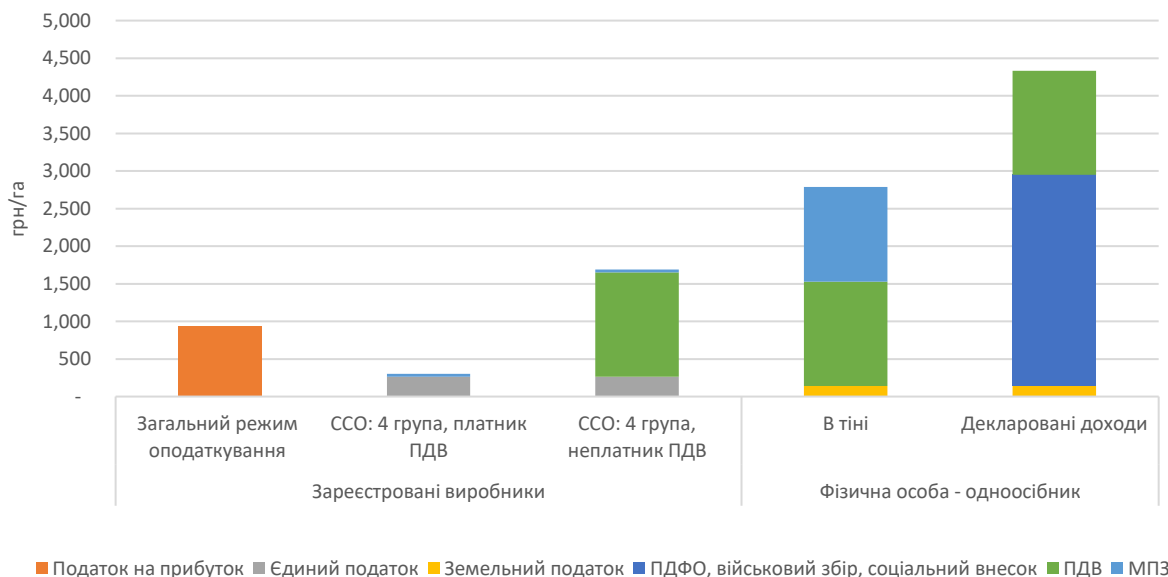
3.6.2 Спрощений попередній економічний та розподільчий аналіз впливу законодавчої ініціативи

Додаткове навантаження для домогосподарств

Рисунки 16-17 ілюструють потенційне додаткове податкове навантаження, спричинене МПЗ для різних виробників для 5ти режимів оподаткування. Тенденції подібні: найменший податковий тягар покладається на сільськогосподарські підприємства, що використовують спрощений режим оподаткування, найвищий – для одноосібників (домогосподарств) - фізичних осіб. Додаткове податкове навантаження за законопроектом №3131-д, однак, нижче додаткового податкового тягара за законопроектом №3131.

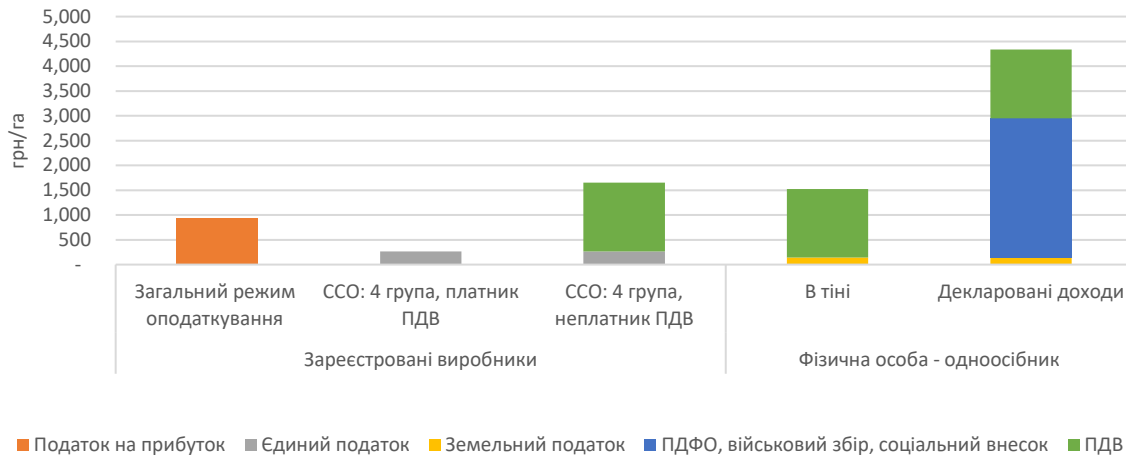
Податкове навантаження для фізичних осіб, які повністю звітують про свої доходи, в обох випадках залишається критично високим. Основною причиною такого результату є те, що одноосібники обробляють власну землю, вони не зареєстровані як юридичні особи або фізичні особи-підприємці і, як результат, не можуть зменшити МПЗ на суму сплачених податків (крім земельного податку). В даний час податкове навантаження на цих невеликих сімейних фермерів подібне до тягара комерційних фермерських господарств, які використовують спрощений режим оподаткування та не є платниками ПДВ. Тому МПЗ буде для них додатковим податковим навантаженням. Таке збільшення податкового навантаження потенційно може призвести до значних змін у розвитку сільського господарства України та подальшого збільшення розриву між великими та дрібними сільськогосподарськими виробниками.

Рисунок 16 Законопроект №3131: Розрахункові податки за 1 га землі у розрізі податкових режимів у сільському господарстві, грн за 1 га



Джерело: Власні розрахунки на основі даних ДФС та Державної служби статистики України; ССО – спрощена система оподаткування

Рисунок 17 Законопроект №3131-д: Розрахункові податки за 1 га землі у розрізі податкових режимів у сільському господарстві, грн за 1 га

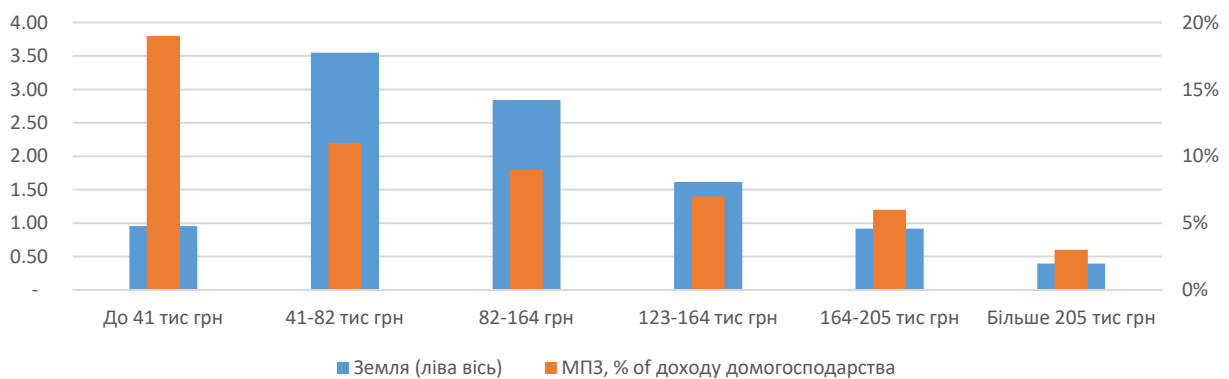


Джерело: Власні розрахунки на основі даних ДФС та Державної служби статистики України; ССО – спрощена система оподаткування

Регресивне навантаження від мінімального податкового зобов'язання

Очікується, що вплив МПЗ буде регресивним, тобто спричинятиме більший тягар на сімейні ферми (домогосподарствами) з меншими доходами (Рисунок 18). Аналіз власності на землю за рівнем доходу показує, що тягар МПЗ буде відносно найвищим для найбідніших груп сільського населення - майже 19% для когорти населення "До 41 тисяч грн річного доходу". З іншого боку, для найбагатшої когорти воно становить майже 5%. Такий результат обумовлений тим, що МПЗ нараховується на регульовану та фіксовану вартість землі, але не на фактичні доходи, отримані сімейними фермами.

Рисунок 18 Розподільчий ефект мінімального податкового зобов'язання (МПЗ) та доходи домогосподарств



Джерело: Власні розрахунки на основі даних ДФС та Державної служби статистики України

Аналіз впливу МПЗ на добробут

Для оцінки потенційного економічного впливу законопроектів №3131 та №3131-д, використовується модель часткової рівноваги (адаптована модель Ciaian та Swinnen, 2006⁵²) (детальний опис моделі в ДОДАТКУ). Моделювання базується на припущеннях, що сільськогосподарські угіддя обробляють двома видами сільгоспідприємствами - зареєстрованими юридичними особами та незареєстрованих малими фермерами (одноосібниками). Додаткове податкове навантаження на одноосібників призведе до нової рівноваги з наслідками для добробуту різних зацікавлених сторін аналізу: зареєстрованого агробізнесу, одноосібників, власників землі та державного бюджету. Результати такі:

- **Очікується, що законопроект №3131 матиме негативний вплив на національну економіку та призведе до чистих втрат на рівні 60-123 млн дол США.** Він матиме позитивний вплив на доходи місцевих бюджетів та зареєстрованих сільськогосподарських виробників, а також негативний вплив – на орендодавців та одноосібників (домогосподарств). Очікується що:
 - Сільськогосподарські угіддя перерозподіляться від одноосібників до зареєстрованих сільськогосподарських виробників – в обсязі 2,2 - 4,6 млн га.
 - Зниження ціни на землю (вартості оренди).
 - Одноосібники втратять доходи обсягом 424-600 млн дол США.
 - Власники земельних ділянок втратять у вартості землі – в обсязі 452-1 056 млн дол США.
 - Місцеві бюджети отримають додатково 598-726 млн дол США.
 - Зареєстровані сільськогосподарські виробники (агробізнес) отримають доходи обсягом 273-654 млн дол США.

- **Очікується, що законопроект №3131-д також матиме негативний вплив на національну економіку, хоча дещо в менших масштабах - 9-18 млн дол США.** Він матиме позитивний вплив на доходи місцевих бюджетів та зареєстрованих сільськогосподарських виробників, а також негативний вплив – на орендодавців та одноосібників (домогосподарств). Очікується що:
 - Сільськогосподарські угіддя перерозподіляться від одноосібників до зареєстрованих сільськогосподарських виробників – в обсязі 0,8 - 1,8 млн га.
 - Зниження ціни на землю
 - Одноосібники втратять доходи обсягом 181-211 млн дол США.
 - Власники земельних ділянок втратять у вартості землі – в обсязі 252-311 млн дол США.
 - Місцеві бюджети отримають додатково 289-308 млн дол США.
 - Зареєстровані сільськогосподарські виробники (агробізнес) отримають доходи обсягом 147-185 млн дол США.

⁵² Pavel Ciaian, Johan F.M. Swinnen, Land Market Imperfections and Agricultural Policy Impacts in the New EU Member States: A Partial Equilibrium Analysis, American Journal of Agricultural Economics, 2006.

Інші ключові проблеми, які слід очікувати, у різі впровадження законопроект №3131

- *Додаткове адміністративне навантаження на податкову систему.* Нарахування МПЗ є додатковим елементом податкової системи, що неминуче призводить до додаткових витрат на його адміністрування. Більше того, МПЗ потенційно може бути застосоване до для приблизно 4,6 млн сільських домогосподарств, які будуть потребувати додаткової уваги з боку ДПС. Оскільки спроможність ДПС обмежена і не дозволяє повною мірою адмініструвати інші важливі місцеві податки (наприклад, земельний податок), додатковий елемент в податковій системі, швидше за все, перетягуватиме ресурси з інших місць (наприклад, адміністрування рахунків-фактур ПДВ) та зменшить загальну ефективність системи.
- *Додаткові можливості для корупції та зловживань.* МПЗ створює додаткову мотивацію податковим інспекторам зловживати системою у своїх інтересах та отримувати додаткові доходи. МПЗ вимагає додаткових операцій бухгалтерського обліку та їх перехресних перевірок. Великі виробники, які мають підрозділи бухгалтерів та податкових юристів, до цього добре підготовлені. Тоді як для малих виробників та, особливо, одноосібників це може бути справжньою проблемою.

3.7 Міжнародний досвід та емпіричні дослідження протидії тіньовому сектору економіки та сільського господарства

3.7.1 Від дорогого контролю та покарання до створення належної системи стимулювання та культури сплати податків

В міжнародній практиці спостерігається зростаюча тенденція відхилення від стандартної політики, що розглядає платника податків як потенційного злочинця, який прагне уникати сплати податків (Alm, 2012). Відповідно до парадигми “силового правозастосування”, політика зосереджується на традиційних інструментах покарання, таких як регулярні перевірки, аудити на штрафи. Натомість, у формуванні політики та адмініструванні податків у всьому світі дедалі більше усвідомлюють, що більше значення мають інші фактори, які перетворюють податкову систему на суспільну послугу та інститут створення довіри та належних економічних стимулів. Відповідно до нових парадигм, політика боротьби з ухиленням від сплати податків повинна призвести до вдосконалення податкових служб та зміни податкової культури. Потенційні заходи включають спрощення податкової системи (кількість податків, ставок, процедур звітування та сплати); освіту та допомогу платнику податків у процесі подання декларацій та сплати податків; медіа-кампанію, яка пов'язує податки з державними послугами та мотивує етичну поведінку (культуру сплати податків) (Alm, 2012).

Загалом, наявне меню ефективних інструментів політики мінімізації тіньової економіки зосереджується на трьох сферах: зменшення регуляторного та адміністративного тягаря, сприяння прозорості та підвищення ефективності уряду. Ці заходи поєднуються з дотриманням податкових норм, автоматизацією процедур та засуванням електронних платежів (Kelmanson et al, 2019). Ця політика націлена на фактори, що стимулюють розвиток тіньової економіки: обтяжливе та дороге регулювання, високе оподаткування та погане адміністрування податків, поганий моніторинг та правозастосування, низькі переваги офіційної реєстрації тощо.

Зменшення регуляторного та адміністративного тягаря (автоматичне ліцензування, “єдине вікно” реєстрації та звітування, автоматизоване відшкодування ПДВ тощо) призведе до зменшення вигод від неформальної роботи, оскільки навантаження від дотримання існуючих норм буде меншим. Сприяння прозорості та вдосконалення управління (електронні земельні аукціони, відкритий доступ

до геопросторових даних, реформування правоохоронних органів тощо) покращить ефективність управління та його сприйняття громадянами та бізнесом.

Мінімізація контактів між податковими службовцями та платниками податків (вдосконалення аудиту та збору податків, автоматизація процедур, поширення електронних платежів) зменшує бюрократію та корупцію. Спрощення систем оподаткування зменшить витрати на обслуговування податків (Schneider and Williams, 2013)⁵³. Деякі країни (Бразилія, Чехія, Росія, Австрія) запровадили обов'язкові (з певними винятками) електронні касові апарати, які завантажують дані про продажі в центри обробки даних (OECD, 2017)⁵⁴.

Боротьба із симптомами (незаконне працевлаштування, низькі податкові надходження) за допомогою жорсткіших санкцій та контролю є дорогим і часто контрпродуктивним (Enste, 2009; Thiessen, 2010). Натомість дерегуляція вважається найкращим інструментом політики зменшення тіньової економіки. Проте, слід враховувати, що у короткостроковій перспективі зниження податкових ставок також призводить до зниження податкових надходжень.

3.7.2 Контрольний список для підвищення формалізації економічної діяльності

Як приклад, USAID (2005) пропонує перелік конкретних заходів, що призводять до формалізації бізнесу:

- зробити бізнес-клімат більш гостинним для офіційно зареєстрованих підприємств;
- спростити офіційне адміністрування для бізнесу, перегляд та скорочення документів формальної звітності;
- розробити заходи для створення в державі культури, сприятливої для бізнесу, та покращення якості, кількості та доступності суспільних послуг;
- спростити адміністрування податків: розглянути єдині податки для середнього та малого бізнесу; уникати ретроактивного оподаткування для підприємств, які формалізуються; обмін інформацією про те, як використовуються податкові надходження та яку користь отримує бізнес від розширення послуг;
- раціоналізувати режими реєстрації та ліцензування бізнесу та відокремити їх; відокремити функцію зборів доходів від функції реєстрації бізнесу; обмежити ліцензування видів діяльності, де це виправдано з точки зору охорони здоров'я, безпеки, навколишнього середовища, захисту споживачів чи з інших підстав;
- зменшити реєстраційний збір та законодавчі вимоги (наприклад, для нерухомих приміщень, капіталу); визначити сфери реформування трудового законодавства, захищаючи основні права, полегшуючи наймання/звільнення працівників та працевлаштування за гнучкими контрактами;
- спростити реєстрацію асоціацій виробників, щоб вигоди від формалізації могли бути доступними групам осіб, які не здатні формалізуватись окремо.

3.8 Рекомендації щодо політики боротьби із тіньовим аграрним сектором в Україні

3.8.1 Комплексний пакет реформ

На основі аналізу представлено в розділах 3.5, 3.6 та 3.7 можна зробити висновки, що законопроекти №3131 та №3131-д є спробами боротьби із симптомами, а не з причинами існування

⁵³ Friedrich Schneider & Colin C. Williams, *The Shadow Economy*, Institute of Economic Affairs, 2013

⁵⁴ *Shining Light on the Shadow Economy: Opportunities and threats*, OECD, 2017.

тіньового аграрного сектору. Більше того, представлений підхід повністю входить до "парадигми силового правозастосування", відповідно до якої платники податків сприймаються як потенційні злочинці, які ухиляються від сплати податків. В той час, як складність драйверів тіньової економіки повністю ігнорується. Як наслідок, законопроекти пропонують дуже вузький підхід „контролювати і карати”, який, швидше за все, перетвориться на дуже дорогу систему з чистим негативним результатом для сільського господарства та сільської місцевості України.

Натомість ми пропонуємо більш комплексний підхід, в якому передбачаються формування стимулів та сприятливого середовища, яке дозволить мінімізувати масштаби тіньової аграрної економіки. Більше того, ми робимо це з метою збільшення державних доходів та покращення розподілу ресурсів в аграрному секторі. Багато з запропонованих заходів вже затверджені або перебувають у процесі затвердження.

Таблиця 4 Пакет реформ задля зменшення масштабів тіньового аграрного сектору

Захід / міра	Проблема	Очікувані результати
1. Покращення управління земельними ресурсами		
1.1 Скасування мінімального (7-річного) терміну оренди землі	Власники земельних ділянок, як правило, не бажають виконувати довгострокові зобов'язання та підписувати довгострокові договори оренди, особливо в динамічних українських умовах. Як результат, дуже часто власники землі та орендарі домовляються неформально. Це стандартний результат такого регулювання (Nivievskiy et al, 2015).	Зменшення неформальної оренди землі. Збільшення доходів місцевих бюджетів (ПДФО та військового збору) за рахунок задекларованих доходів від зареєстрованих договорів оренди. Збільшення надходжень єдиного податку за рахунок вищого рівня реєстрації договорів оренди
1.2 Збільшення реєстрації державної та комунальної земель у Державному земельному кадастрі	Наявність незареєстрованої державної та комунальної землі призводить до існування неформального обробітку або суборенди, що в кінцевому підсумку призводить до втрати державних доходів	Збільшення доходів від оренди земель державної та комунальної власності Коментар. У 2019 році Держгеокадастр зареєстрував близько 1 млн земель сільськогосподарського призначення ⁵⁵ і планує зареєструвати всю державну землю до кінця 2020 року ⁵⁶
1.3 Передача державних земель сільгосппризначення за межами населених пунктів у комунальну власність об'єднаних громад; дерегуляція управління земельними ресурсами	Неефективність державного землекористування, значні транзакційні витрати та корупція в управлінні землею. Місцева влада (голови місцевих рад, об'єднаних громад) матимуть більше відповідальності та прав стосовно цих земель і будуть більш мотивовані до взаємодії з місцевим бізнесом для покращення ситуації з реєстрацією та сплатою податків.	Підвищення ефективності державного землекористування та, відповідно, збільшення податкових надходжень до місцевих громад Коментар. Законопроект № 2194 ⁵⁷ був розроблений для цієї мети і прийнятий у першому читанні та чекає затвердження в цілому (сподіваємось, восени 2020) ⁵⁸

⁵⁵ <https://land.gov.ua/provedennia-inventaryzatsii-zemel-silskohospodarskoho-pryznachennia-derzhavnoi-vlasnosti-3/>

⁵⁶ <https://agropolit.com/spetsproekty/770-derjgeokadastr-vidbilyuyetsya-promijni-rezultati-audit-derjavnih-zemel-pid-bezkoshtovnu-privatizatsiyu-za-2013-2020-roki>

⁵⁷ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66970

⁵⁸ <https://agroportal.ua/views/blogs/zemelnyi-paket-dlya-selskogo-razvitiya-pochemu-detsentralizatsionnyi-zakonoproekt-ochen-vazhen/>

1.4 Приватизація сільськогосподарських земель державних підприємств	Неефективність використання державної землі державними підприємствами (включаючи тіньову суборенду), що призводить до неоподатковуваних доходів та неефективного використання державної землі	Підвищення ефективності державного землекористування та, відповідно, збільшення податкових надходжень для місцевих громад Коментар. Законопроект № 3012-2, який формує законодавчу базу для такої приватизації, був розроблений і вже прийнятий у першому читанні та чекає затвердження в цілому (сподіваємось, восени 2020 р.) ⁵⁹
1.5 Відкрити геопросторові дані	Неефективність використання земель через інформаційну асиметрію у використанні земель (природні ресурси, ліси, транспорт, нерухомість тощо).	Збільшити прозорість геопросторових даних, що дозволить краще (ефективніше) використовувати землю та призведе до вищих податкових надходжень Коментар. Нещодавно ухвалений закон № 554-IX надає можливість вільного доступу до земельних та інших геопросторових даних та гарантує обмін даними ⁶⁰
1.6 Комплексне планування територіального розвитку громад	Громади не можуть планувати свій розвиток (неефективне використання місцевих ресурсів), наявне дублювання документації містобудування та землеустрою (значні трансакційні витрати)	Покращення ефективності використання земель на місцевому рівні, збільшення податкових надходжень Коментар. Нещодавно затверджений законопроект № 711-IX ⁶¹ дозволяє краще планувати розвиток територій громад та знизити трансакційні витрати
1.7 Обов'язкові земельні аукціони	Неефективність державного землекористування та низькі надходження ⁶²	Запровадження прозорого земельного електронного аукціону, через який зобов'язані будуть продаватися чи передаватися в оренду державні та комунальні землі виключно через такі аукціони. Це збільшить ефективність та дохід від оренди / продажу Коментар. Нещодавно ухвалений у першому читанні законопроект № 2195 ⁶³ передбачає це. Сподіваємось, його незабаром буде прийнято в цілому
1.8 Скасування мораторію на продаж землі	Неефективність використання сільськогосподарських земель, значне джерело корупції та трансакційні витрати, низькі податкові надходження, низька вартість землі, що не спонукає (не є економічно ефективним) до оформлення прав власності на землю ⁶⁴	Запровадження прозорого ринку продажу землі, більш ефективного використання землі та більші доходи Коментар. Нещодавно ухвалений закон № 552-IX скасовує мораторій з 1 липня 2021 року ⁶⁵ .
2. Масштабування та покращення податкової бази		

⁵⁹ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=68968

⁶⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-20#Text>

⁶¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text>

⁶² <https://www.epravda.com.ua/columns/2020/03/31/658468/>

⁶³ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66972

⁶⁴ <https://voxukraine.org/en/beyond-lifting-the-moratorium-preconditions-for-success/>; <https://voxukraine.org/en/26-years-of-land-reform-en/>

⁶⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-IX#Text>

2.1 Коригування нормативної грошової оцінки землі (НГО) на основі цін виробників	НГО - це розрахована та регульована вартість землі, що використовується як база для податків, пов'язаних із землею. НГО, яка використовується під час мораторію на продаж землі, не дозволяє встановити ринкову базову ціну. Коригування НГО на інфляцію було припинено на період 2016-2023 років. Це автоматично фіксує доходи від податків та зборів, пов'язаних із землею (земельні та єдині податки; частково, податок на прибуток / ПДФО та доходи від оренди земель державної та комунальної власності), незважаючи на те, що прибутковість агробізнесу зростає ⁶⁶ , Нів'євський (2019); Нів'євський and Галиця (2020)	Збільшення податкової бази та доходів
2.2 Перехід від нормативної грошової оцінки земель (НГО) до комплексної оцінки вартості землі.	НГО суттєво недооцінює реальну ринкову вартість землі (Нів'євський, 2019). Рентабельність земельного бізнесу зросла на 50%, тоді як НГО зменшилася на 70%. Це суттєво знижує податкову базу та доходи.	Збільшення податкової бази та доходів
2.3 Реформування податкової системи сільського господарства А) сфокусувати спрощену систему оподаткування лише для малих виробників (наприклад, з річним доходом до 350 000 дол США або 10 млн грн та земельним банком до 150 га). Б) Мотивувати середній та великий агробізнес використовувати загальний режим оподаткування	Наразі спрощений режим оподаткування може використовуватися будь-яким сільськогосподарським підприємством (і великим холдингом, і дрібними фермерами) і є більш вигідним для середніх та великих підприємств. Він ставить дрібних виробників у нерівне положення порівняно з середнім та великим бізнесом та стимулює неформальну діяльність (Розділ 3.5). Одноосібники повинні платити ПДФО (18%), тоді як великі фірми майже 0% ПДФО. Крім того, бюджети сільських громад страждають від спрощеного податкового режиму (Нів'євський, 2019), а спрощене оподаткування не є економічно ефективним інструментом стимулювання зростання продуктивності сільського господарства ⁶⁷ .	Зменшення масштабу податкових пільг у сільському господарстві та покращення справедливості оподаткування у сільському господарстві між різними групами виробників, а отже, зменшення мотивації до неформальної роботи. Збільшення доходів сільських громад.

⁶⁶ <https://agroportal.ua/views/blogs/podskazka-dlya-zakonodatelei-gde-vzyat-sredstva-dlya-mestnykh-byudzhetov/>

⁶⁷ <https://agroportal.ua/views/blogs/ob-ekonomicheskoi-tselesoobraznosti-spetsrezhima-nds-i-edinogo-naloga-v-selskom-khozyaistve/>

2.5 Спрощення системи ПДВ та його адміністрування для дрібних виробників. Можливі варіанти: А) нульова ставка ПДВ для основних виключно сільськогосподарських матеріально-технічних ресурсів виробництва (які не можна використати в інших галузях) Б) Схема компенсації ПДВ за єдиною ставкою (CNOSSEN, 2018) В) Переглянути постанову № 117 Кабінету Міністрів України для спрощення та впорядкування декларування / реєстрації рахунків-фактур ПДВ	Адміністративний тягар ПДВ для дрібних виробників є занадто обтяжливим і штовхає їх до неофіційної роботи. Цього року проблема блокування рахунків-фактур ПДВ є особливо гострою. Вона вимагає від малого бізнесу великих зусиль та паперової роботи для підтвердження дійсності своїх рахунків. Разом з деякими можливими технічними проблемами з системою, це створює значні касові розриви для бізнесу і часто суттєво збільшує витрати. Хоча це також є проблемою для великого бізнесу, все ж таки великий бізнес більш спроможний у вирішенні цієї проблеми.	Підвищення ефективності адміністрування податків та усунення стимулів до неформальної роботи через проблеми з ПДВ.
3. Реєстрація бізнесу		
3.1 Запровадження Державного аграрного реєстру (ДАР)	Неповна інформація про сільськогосподарських виробників, їх реєстрації та землекористування. Обмежений доступ дрібних фермерів до державної підтримки (Nivievskyi and Deiningger, 2020). Обмежена інформація про фермерські господарства для формування державної підтримки та надання кредитів.	ДАР забезпечить доступ до державної підтримки навіть дрібним виробникам, полегшить обмін інформацією між фермерами, банками та державою. Це стимулювало б виробників працювати офіційно, тим самим потенційно збільшуючи податкову базу⁶⁸. Коментар. Законопроект № 3295, який містить цю ініціативу, зареєстрований у парламенті і чекає на затвердження у першому читанні. Більше того, пілотний ДАР на даний момент впроваджується в 6 областях
4. Доступ до фінансів для дрібних виробників		

⁶⁸ <https://agroportal.ua/views/blogs/agrarnyi-reestr-shans-poluchit-prozrachnuyu-spravedlivuyu-i-effektivnuyu-gosudarstvennuyu-podderzhku-selkhozproizvoditelei/>

4.1 Створення Фонд гарантування кредитів	Дрібні власники та одноосібники не мають доступу до фінансування в комерційних банках, тому їм важче фінансувати свій розвиток та діяльність ⁶⁹ . Це провал ринку, який стимулює дрібних виробників працювати неформально задля компенсації браку фінансів (Nivievskiy and Deininger, 2019).	Зниження кредитних ризиків для малого бізнесу ⁷⁰ . Співпраця з банками стимулюватиме відкритість і, як наслідок, формалізацію діяльності дрібних фермерів. Краще фінансування малого бізнесу збільшить їх ефективність та податкові надходження. Покращений доступ до фінансування також заохочуватиме людей до офіційної роботи.
5. Державна підтримка малого бізнесу		
5.1 Трансформація державної підтримки шляхом її переадресації на дрібних виробників (через Державний аграрний реєстр)	Протягом останніх 20 років аграрна політика та державна підтримка в Україні спрямована переважно на великих та середніх сільгоспвиробників (Nivievskiy and Deininger, 2019), залишаючи таким чином дрібним фермерам менше простору для розвитку та менше можливостей для підвищення їх ефективності. Це сприяє неформальності як противазі викривленої політики.	Підвищення ефективності дрібних виробників (зокрема, за рахунок залучення в високомаржинальні діяльності). Збільшення податкової бази шляхом формалізації одноосібників
5.2 Використання єдиного інструменту підтримки – грантового співфінансування для ефективної підтримки розвитку та диверсифікації в високомаржинальні виробництва дрібних фермерів	Поточні програми державної підтримки та їх принципи є неефективними ⁷¹ для збільшення інвестицій та розвитку (Nivievskiy and Deininger, 2019)	Підвищення ефективності дрібних виробників (зокрема, за рахунок залучення в високомаржинальні виробництва). Грантове співфінансування повністю змінює систему підтримки та впливає на інвестиційні рішення. Збільшення податкової бази шляхом формалізації одноосібників.
6. Дослідження всіх ланок ланцюга виробництва та поставок у сільському господарстві		
6.1 Замовити та провести дослідження для вивчення вузьких місць у ланцюгу доданої вартості	Дуже часто дрібні виробники вимушені діяти в тіні через тиск з боку вищих (постачальників матеріально-технічних ресурсів) та нижчих ланок (закупівельників та переробників) по ланцюгу поставок.	Вирішення вузьких місць у вищих та нижчих ланках спонукатиме дрібних виробників вийти з тіні
7. Пакет інформування та навчання фермерів		
7.1 Запровадити програму з підвищення обізнаності та фінансової підготовки дрібних фермерів. Можливе фінансування урядом на конкурсній основі	Дуже часто дрібні фермери не знають про фінансові та податкові аспекти, що заважає їм отримати кращі результати діяльності та працювати ефективніше	Підвищення ефективності дрібних фермерів

3.8.2 Концепція альтернативного мінімального податкового зобов'язання

За умови реалізації заходів, наведених у розділі вище, можна подумати про додатковий фіскальний контроль та заходи правозастосування, як це пропонується у законопроекті №3131-д. Однак для теоретичної узгодженості слід модифікувати саму концепцію мінімального податкового зобов'язання наступним чином:

Модифікована концепція МПЗ

Базою розрахунку МПЗ можуть стати доходи від оренди землі. Для тих, хто обробляє власну землю, орендна плата фактично є втраченим доходом. Раціональний фермер розраховує заробити більше

⁶⁹ <https://agroportal.ua/views/blogs/gde-vzyat-dengi-malym-selkhozproizvoditelyam-na-pokupku-zemli-i-razvitie/>

⁷⁰ <https://www.epravda.com.ua/publications/2019/07/10/649471/?fbclid=IwAR3tWapTa2I-2C3UtVQD4nS5p2pbZlQIPWJaIHRbbG2IEJRYzMP1KidVMxw>

⁷¹ <https://biz.liga.net/ekonomika/prodovolstvие/opinion/kompensatsii-za-tehniku-realnaya-podderjka-ili-hotelka-agrariyev>

від орендної плати – інакше вигідніше здавати землю в оренду іншому сільгоспвиробнику. Отже, дохід від оренди буде становити очікуваний мінімальний дохід, який отримує фермер, який обробляє власну землю або неофіційно здає її в оренду .

Навіть якщо фермер може заробляти більше, ніж дохід від оренди (а може і менше), ми стикаємося з проблемою визначення цього мінімального доходу поверх доходу від оренди. Оскільки фактичний прибуток агробізнесу не оподатковується (Розділ 3.6), оподаткування доходів поверх доходів від оренди також не буде справедливим.

Також, дотримуючись підходу законопроекту №3131-д, з МПЗ слід відраховувати лише військовий збір та податок на дохід від оренди, щоб отримати податкові надходження які будуть сплачуватися до місцевих бюджетів.

Практична реалізація МПЗ.

Наведену вище концепцію можна реалізувати двома способами:

- i. Виходячи з фактичних / зафіксованих цін оренди у місцевості де знаходиться ділянка. Статистичні дані про ціни оренди є доступними, так що, визначення відповідного МПЗ на основі цих даних не має бути проблемою
- ii. Виходячи з річного еквівалента нормативно грошової оцінки землі

4 Література

FAO (2009) <http://www.fao.org/3/i1217e/i1217e.pdf>

Ukraine's Government Decree #126, 30.01.2019. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/126-2019-%D0%BF#n72>

UN (2018) https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/cimem2d42_en.pdf

Agrovolyn (2014) <http://agrovolyn.gov.ua/news/propozyciyi-klasteru-naturalne-moloko>
<https://smf.org.ua/about-project/>

Alm, J. (2012). Measuring, explaining, and controlling tax evasion: lessons from theory, experiments, and field studies. *Int Tax Public Finance* (2012) 19:54–77. DOI 10.1007/s10797-011-9171-2

Bakun, Y. (2019). Extension services market in Ukraine. APD Report APD/APB/08/2019.
https://drive.google.com/file/d/1HUbGDMdtjqZhj7Arh0Zr_p8QHle1hc8Q/view

Born, H., Bachmann, J. (2006). Adding value to farm products: an overview. NCAT. On-line recourse: <https://www.siphidaho.org/env/pdf/valueadded.pdf>.

Campaign for Real Farming. On-line resource: <http://www.campaignforrealfarming-.org/wpcontent/uploads/2011/02/IndAgFarm.pdf>.

Chambwera, C. et al (2011): *The Informal Economy: A primer for development professionals on the importance of the informal economy in developing countries*. London.

Chen, M. (2012): *The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies*. WIEGO Working Paper No.1. www.wiego.org

Cnossen, S. (2018). VAT and agriculture: lessons from Europe. *Int Tax Public Finance* (2018) 25:519–551. <https://doi.org/10.1007/s10797-017-9453-4>

Cornia, G. A. (1985). Farm size, land yields and the agricultural production function: An analysis for fifteen developing countries. *World Development*, 13, 4, 513-534.

Danone Ukraine (2020) <http://danone.ua/sustainable-development/better-life/agro/milk/>
<https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/ekonomichne-zrostannya/rozvitok-fermerstva-ta-kooperaciyi>

Dominik H. Enste (2010) Regulation and shadow economy: empirical evidence for 25 OECD-countries *Const Polit Econ* (2010) 21:231–248

EC (2016) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/ds-dp-redistributive-payment_en.pdf

EC (2017) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/small-farmers-scheme_en.pdf

EC (2020) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/voluntary-coupled-support-note-revised-july2020_en.pdf

EC (2020a) https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en

EC (2020a) https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/additional-optional-schemes/anc_en

EDJN (2019) <https://www.europeandatajournalism.eu/eng/News/Data-news/1.6-million-farmers-receive-almost-85-percent-of-the-EU-s-agricultural-subsidies>

Enste (2009). Regulation and shadow economy: empirical evidence for 25 OECD-countries. *Const Polit Econ* (2010) 21:231–248. DOI 10.1007/s10602-009-9081-9

FAO & SOAAN (2013). Best Practice Guideline for Agriculture and Value Chains. IFOAM - Organics International. On-line resource: <http://www.fao.org/sustainable-food-value-chains/library/details/en/c/265471/>

FAO (2000) <http://www.fao.org/3/X7925M03.htm>

FAO (2006) <http://www.fao.org/docs/eims/upload/210030/HVAP%20workshop-Synthesis%20report-Oct05.pdf>

FAO (2012) <http://www.fao.org/3/a-i2258e.pdf>

FAO (2014). The state of food and agriculture 2014: Innovation in family farming. Rome: FAO.

FAO (2016) <http://www.fao.org/3/a-i6536e.pdf>

Finley, L., Chappell, M. J., Thiers, P., & Moore, J. R. (2018). Does organic farming present greater opportunities for employment and community development than conventional farming? A survey-based investigation in California and Washington. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 42, 5, 552-572.

Friedrich Schneider (2007). "Shadow Economies and Corruption All Over the World: New Estimates for 145 Countries." *Economics: The open-Access, openAssessment E-Journal*, Vol. 1, 2007-9.

Garritty, D, et al. World Agroforestry Center. (2010) Evergreen Agriculture: a robust approach to sustainable food security in Africa. *Food Security* 2010, 2:197-214. Springer.

Gilg, A. W., & Battershill, M. (1998). Quality farm food in Europe: a possible alternative to the industrialised food market and to current agri-environmental policies: lessons from France. *Food Policy*, 23, 1, 25.

Graeub, B., M. Chappell, H. Wittman, S. Ledermann, R. Kerr and B. Gemmill-Herren (2016). The State of Family Farms in the World. *World Development Vol. 87, pp. 1-15*

Grain (2014). Hungry for Land: Small farmers feed the world with less than a quarter of all farmland. Available at: <https://www.grain.org/article/entries/4929-hungry-for-land-smallfarmers-feed-the-world-with-less-than-a-quarter-of-all-farmland>.

Hazell, P., C. Poulton, S. Wiggins, and A. Dorward (2010). The Future of Small Farms: Trajectories and Policy Priorities. *World Development Vol. 38, No. 10, pp. 1349–1361*

Herren, H. R., Bassi, A. M., Tan, Z. W., Binns, P. (2011). Green Jobs for a Revitalized Food and Agriculture Sector. Millennium Institute. On-line resource: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/sustainability/pdf/FAO_green_jobs_paper_March_31.pdf

ILO (2012): Addressing Informality for Rural Development. In: Rural Policy Briefs/
www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_182737.pdf

Individual farming holdings <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742-15#Text>

Kelmanson, B, K. Kirabaeva, L. Medina, B. Mircheva and J. Weiss (2019). Explaining the shadow economy in Europe: size, causes and policy options. IMF Working Paper WP/19/278

Khan, Z. R., Midega, C. A. O., Amudavi, D. M., Njuguna, E. M., Wanyama, J. W., and Pickett, J. A. (2008). Economic Performance of the 'Push-Pull' Technology for Stemborer and Striga Control in Smallholder Farming Systems in Western Kenya. *Crop Protection* 27: 1084-1097.

Laughton, R. (2017). A Matter of Scale: A study of the productivity, financial viability and multifunctional benefits of small farms (20 ha and less). Landworkers' Alliance and Centre for Agroecology, Coventry University. On-line resource: <https://www.scholacampesina.org/wp-content/uploads/2018/10/A-Matter-of-Scale-Report-LWA-2017.pdf>

Lengyel (2017) https://www.accesstoland.eu/IMG/pdf/small_farms_in_europe_-_viable_but_underestimated.pdf

Lowder, S. K., Scoet, J., & Raney, T. (2016). The Number, Size, and Distribution of Farms, Smallholder Farms, and Family Farms Worldwide. *World Development*, 87, 16-29.

Lowder, S.K., J. Scoet, T. Raney (2016). The Number, Size, and Distribution of Farms, Smallholder Farms, and Family Farms Worldwide. *World Development Vol. 87, pp. 16-29*

Markandya, A., S. Setboonsarng, Q. Y. Hui, R. Songkranok, and A. Stefan. (2010). The Costs of Achieving the Millennium Development Goals through Adopting Organic Agriculture. ADBI Working Paper 193. Tokyo: Asian Development Bank Institute. Available: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156048/adbi-wp193.pdf>

Martins, C. and Tosstorff, G. (2011). Large Farms in Europe. Eurostat Statistics in Focus 18/11. On-line resource: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5578-740/KS-SF-11-018-EN.PDF/4330ef6b-9501-4af5-b4d4-139c04273561>.

Maynard, R., & Green, M. (2006). Organic works: Providing more jobs through organic farming and local food supply. On-line resource: <https://library.wur.nl/WebQuery/titel/1815029>.

Medina, L. and F. Schneider (2018). Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?. IMF Working Paper WP/18/17

Nicholls, E., Ely, A., Birkin, L., Basu, P., & Goulson, D. (March 28, 2020). The contribution of small-scale food production in urban areas to the sustainable development goals: a review and case study. *Sustainability Science*.

Nigel Key (2019). Do Most U.S. Farms Really Lose Money? Taxation and Farm Income Underreporting *Journal of Agricultural and Applied Economics*, 51, 646–663. doi:[10.1017/aae.2019.26](https://doi.org/10.1017/aae.2019.26)

Nivievskyi and Neyter, 2018 <https://kse.ua/community/stories/the-new-agricultural-support-system-in-ukraine-who-really-benefits/>

Nivievskyi O. and K Deininger (2019). Rationalizing Support to Ukraine's Agricultural Sector. VoxUkraine. <https://voxukraine.org/en/rationalizing-support-to-ukraine-s-agricultural-sector/>

Nivievskyi O. and O. Halytsia (2020). Village communities and land reform. VoxUkraine. <https://voxukraine.org/uk/silski-gromadi-ta-zemelna-reforma/>

Nivievskiy, O (2019). Black gold or why agribusiness earns increasing more but the villages are fading away. VoxUkraine. <https://voxukraine.org/uk/chorne-zoloto-chomu-agrariyi-zaroblyayut-vse-bilshe-a-selo-gine/>

Nivievskiy, O. and K. Deininger (2019). Economic and distributional impact from lifting the farmland sales moratorium. VoxUkraine. <https://voxukraine.org/en/economic-and-distributional-impact-from-lifting-the-farmland-sales-moratorium-in-ukraine-2/>

Nivievskiy, O. and K. Deininger (2019). How to make current agricultural fiscal support more efficient. VoxUkraine. <https://voxukraine.org/en/how-to-make-current-agricultural-fiscal-support-more-efficient/>

Nivievskiy, O., D. Nizalov and S. Kubakh (2015). On consequences of introducing a minimum duration of rental contracts for agricultural land. KSE Discussion Paper. <http://www.kse.org.ua/en/research-policy/land/analytical/?newsid=1379>

OECD (2002) *Handbook for Measurement of the Non Observed Economy*, Paris. <https://www.oecd.org/sdd/na/1963116.pdf>

OECD (2019). Taxation in Agriculture. TAD/CA/APM/WP(2018)30/FINAL. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/CA/APM/WP\(2018\)30/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/CA/APM/WP(2018)30/FINAL&docLanguage=En)

Rada N, and K.Fuglie (2019). New perspectives on farm size and productivity. Food Policy, Volume 84, , pp. 147-152

Reardon, T., Barrett, C. B., Berdegue', J. A., & Swinnen, J. F. M. (2009). Agrifood industry transformation and small farmers in developing countries. World Development, 37(11), 1717–1727.

Roberto Dell'Anno & Offiong Helen Solomon (2008) Shadow economy and unemployment rate in USA: is there a structural relationship? An empirical analysis, Applied Economics, 40:19, 2537-2555, DOI: 10.1080/00036840600970195

Rosset, P., Institute for Food and Development Policy (Oakland, Calif.), & Transnational Institute. (1999). The multiple functions and benefits of small farm agriculture: In the context of global trade negotiations. Oakland, CA: Food First/Institute for Food and Development Policy. On-line resource: https://www.researchgate.net/profile/Peter_Rosset/publication/233676804_The_Multiple_Functions_and_Benefits_of_Sma-ll_Farm_Agriculture_in_the_Context_of_Global_Trade_Negotiations/links/00b7d53-58edb2a7f4000000/The-Multiple-Functions-and-Benefits-of-Small-Farm-Agricutu-re-in-th-e-Context-of-Global-Trade-Negotiations.pdf.

Rupasingha et al, 2018 <https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/88839/err-248.pdf?v=43224>

SAFPI (2020). The Importance of Family Farms for Sustainable Rural Development. Unpublished policy paper

Smaje, C. (2011). Industrial or Agroecological Farming? Performance Indicators in the UK.

Sustainable Tree Crop Program, International Institute of Tropical Agriculture (STCP/IITA) (2006). Socioeconomic impact of a cocoa integrated crop and pest management, diffusion knowledge through a farmer field school approach in southern Cameroon. Yaounde, Cameroon. On-line resource: https://www.researchgate.net/profile/Njankoua_Dort_ne_dort/publication/23511495_Socio-Economic_Impact_of_a-_Cocoa_Integrated_Crop_and_Pest_Management_Diffusion_Knowledge_Through_-

a_Farmer_Field_School_Approach_in_Southern_Cameroon/links/0912f50cafb-396-843c000000/Socio-Economic-Impact-of-a-Cocoa-Integrated-Crop-and-Pest-Management-Diffusion-Knowledge-Through-a-Farmer-Field-School-Approach-in-Southern-Cameroon.pdf.

Syngenta Ukraine (2020) <https://www.syngenta.ua/maysternya-agrariya>

The subsidy to be paid <https://udf.gov.ua/index.php/finansova-pidtrymka/pro-subsydii>

Tangermann, S. and S. von Cramon-Taubadel (2013) : Agricultural policy in the European Union: An overview, Diskussionsbeitrag, No. 1302, Georg-AugustUniversität Göttingen, Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung (DARE), Göttingen.
<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/70909/1/738371890.pdf>

Thiessen, U. (2010). The Shadow Economy in International Comparison: Options for Economic Policy Derived from an OECD Panel Analysis. *International Economic Journal* Vol. 24, No. 4, 481–509, December 2010

Torero, 2011, World Bank (2007) <http://www.fao.org/3/a-i5153e.pdf>

United Nations Conference on Trade and Development. (2013). Trade and environment review 2013: Wake up before it is too late : make agriculture truly sustainable now for food security in a changing climate. New York: United Nations

United Nations. (2016). The 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals: An opportunity for Latin America and the Caribbean.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40156/S1801140_en.pdf?sequence=25

USDA (United States Department of Agriculture) (1998). A Time to Act: A Report of the USDA National Commission on Small Farms. Washington DC: USDA Miscellaneous Publication 1545.

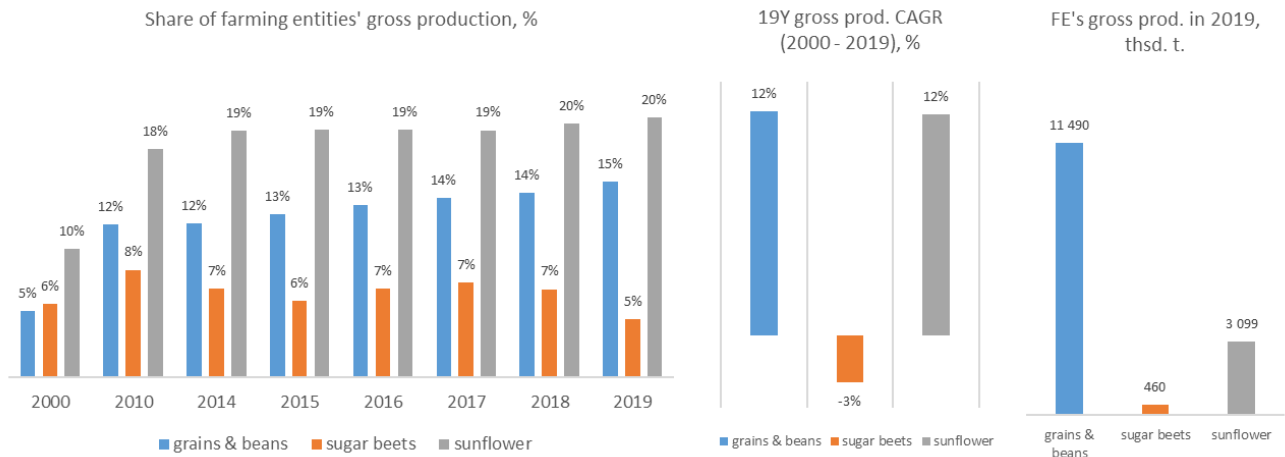
Wang, H. H., Wang, Y., & Delgado, M. S. (2014). The transition to modern agriculture: Contract farming in developing economies. *American Journal of Agricultural Economics*, 96(5), 1257–1271.

Wiggins, S., J. Kirsten and L. Llambi (2010). The Future of Small Farms. *World Development* Vol. 38, No. 10, pp. 1341–1348

5 Додатки

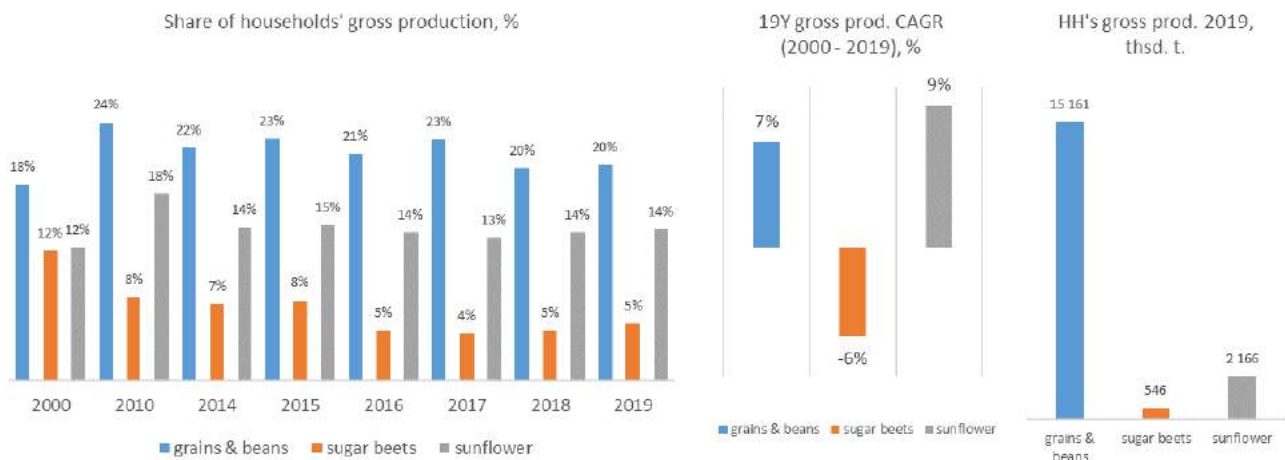
ДОДАТКИ РИСУНКИ ТА ТАБЛИЦІ

Рисунок 19 Частка фермерських господарств в валовому виробництві зернових, цукрових буряків та соняшника



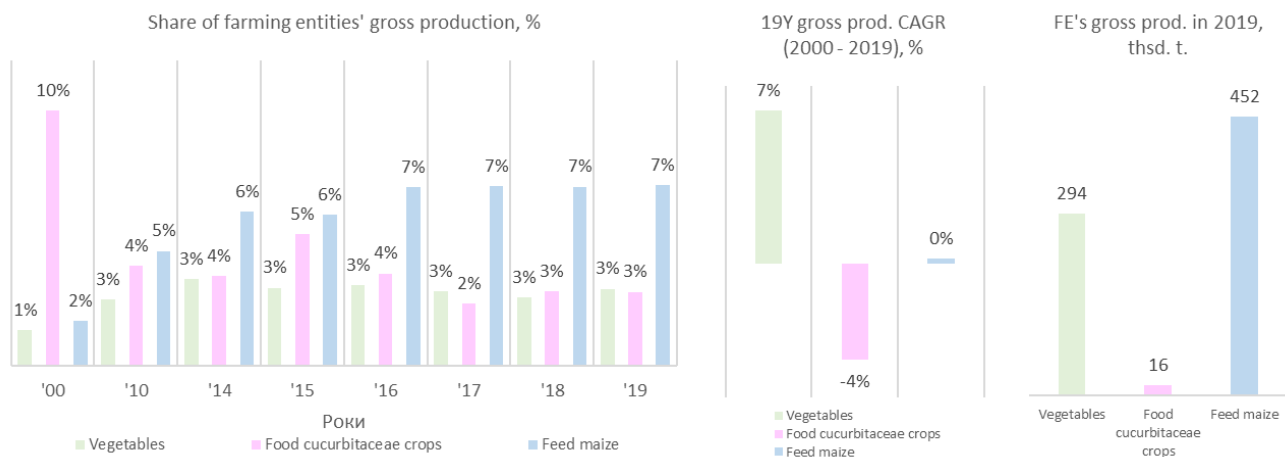
джерело: Укрстат

Рисунок 20 Частка домогосподарств у виробництві зернових, цукрового буряка та соняшника



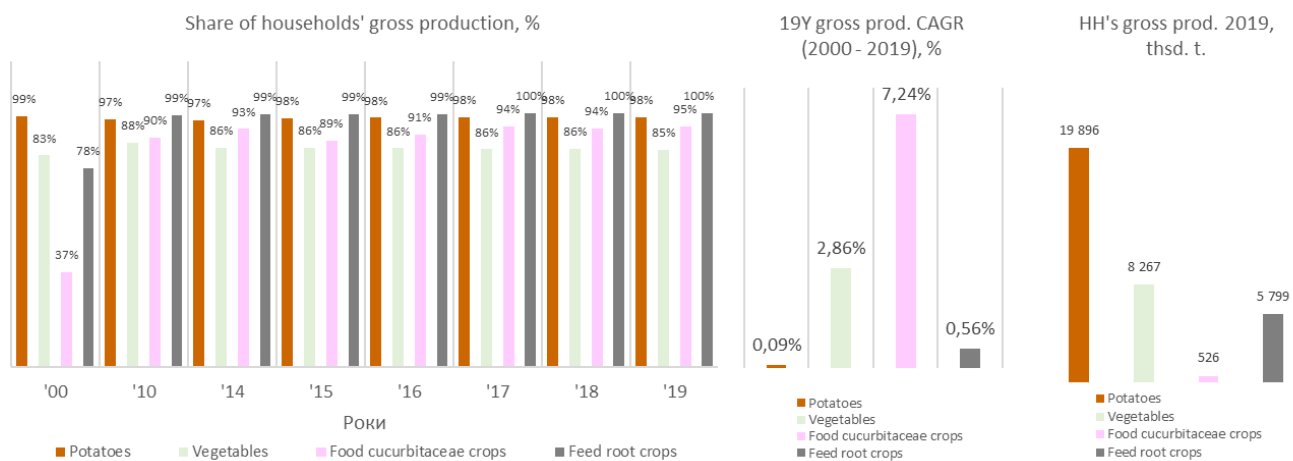
джерело: Укрстат

Рисунок 21 Частка фермерських господарств в виробництві овочів, кукурудзи



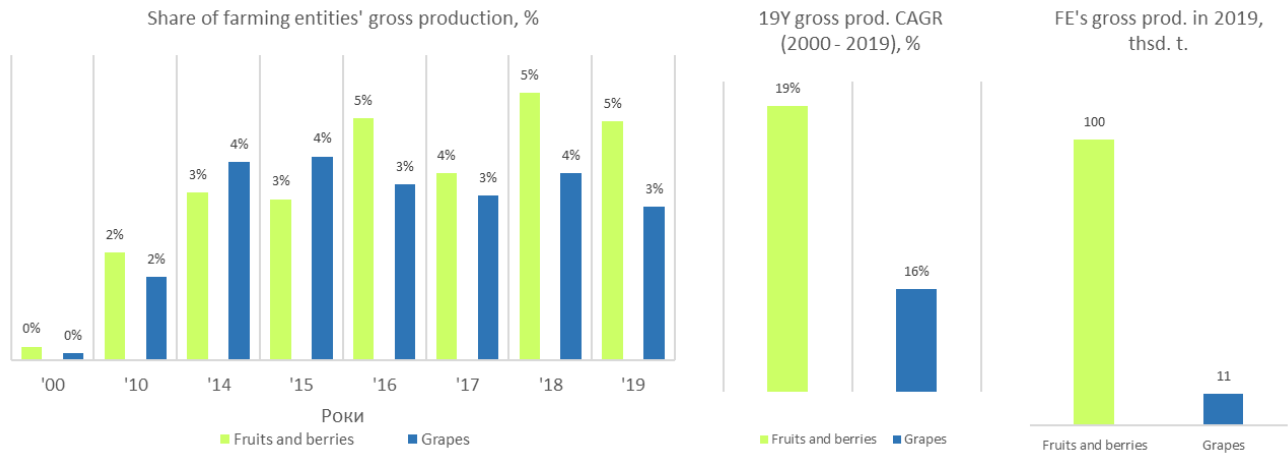
джерело: Укрстат

Рисунок 22 Частка домогосподарств в виробництві овочів та кукурудзи



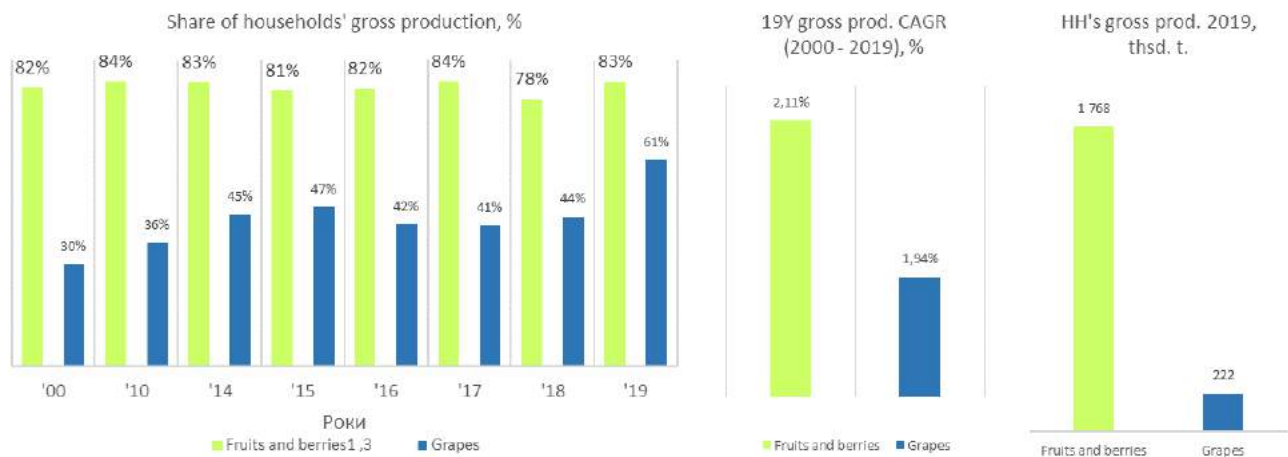
джерело: Укрстат

Рисунок 23 Частка фермерських господарств в випуску фруктів та ягід, винограду



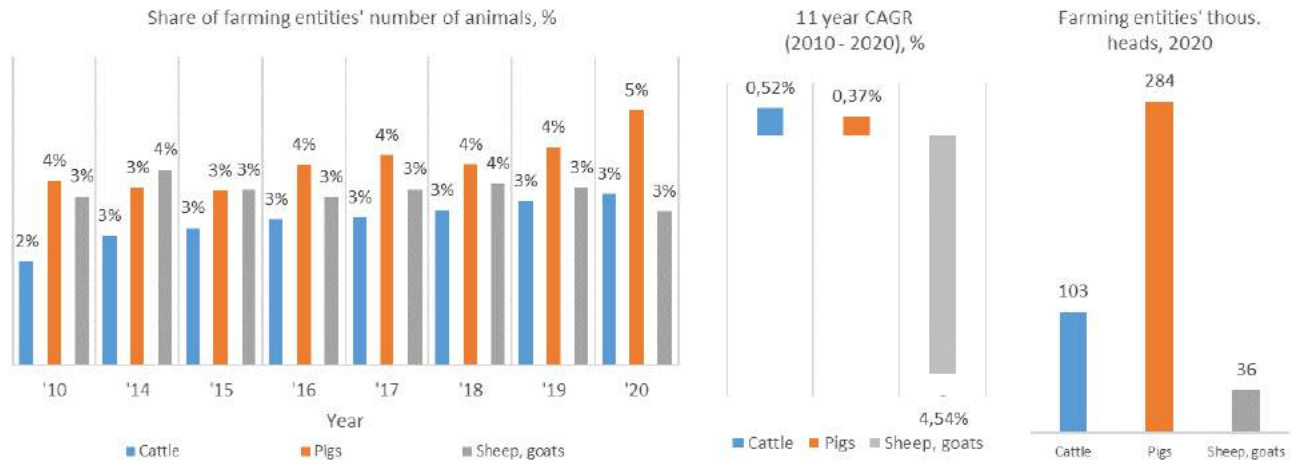
джерело: Укрстат

Рисунок 24 Частка домогосподарств в випуску фруктів та ягід, винограду



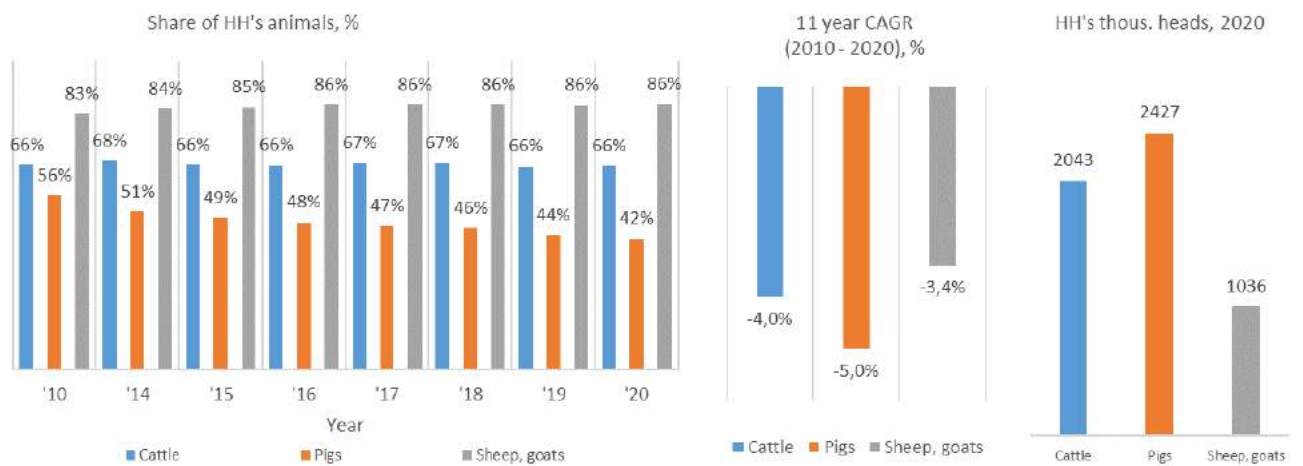
джерело: Укрстат

Рисунок 25 Кількість тварин у фермерських господарствах



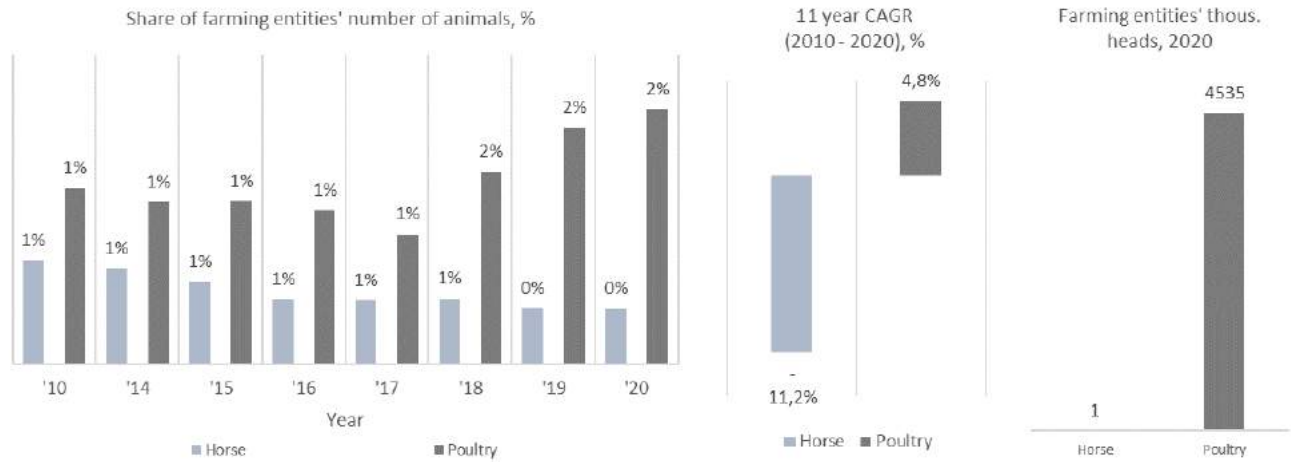
джерело: Укрстат

Рисунок 26 Кількість тварин у домогосподарствах



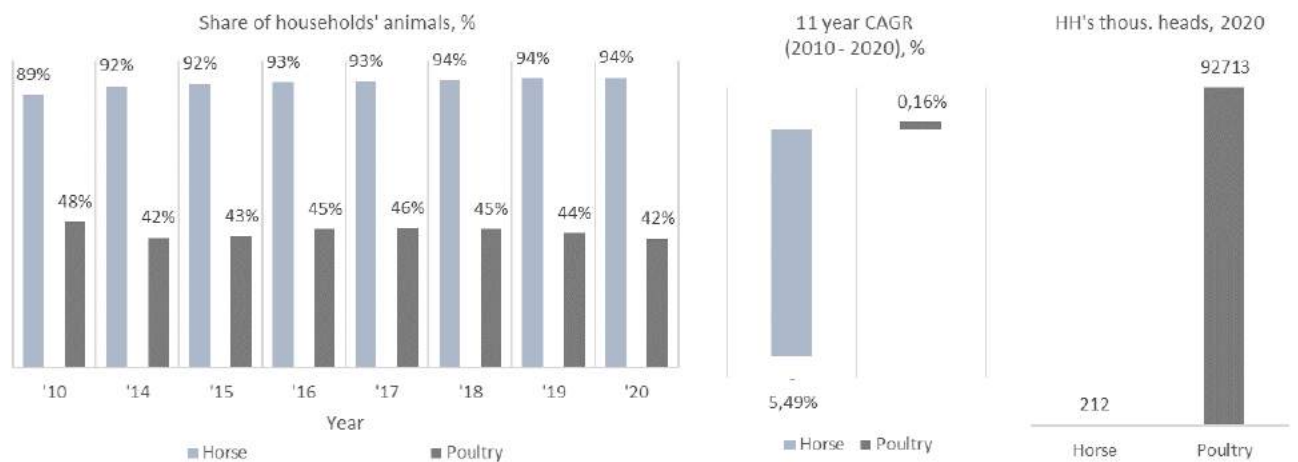
джерело: Укрстат

Рисунок 27 Кількість тварин у фермерських господарствах



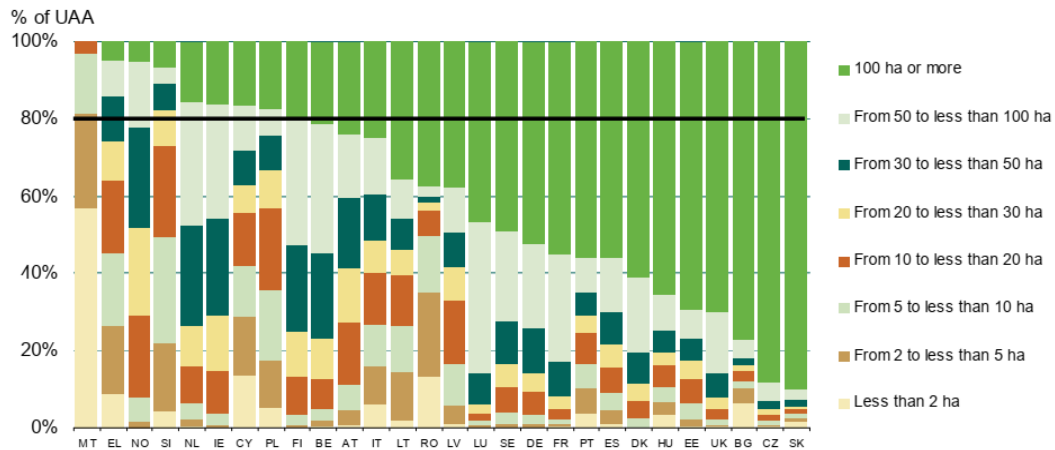
джерело: Укрстат

Рисунок 28 Кількість тварин у домогосподарствах



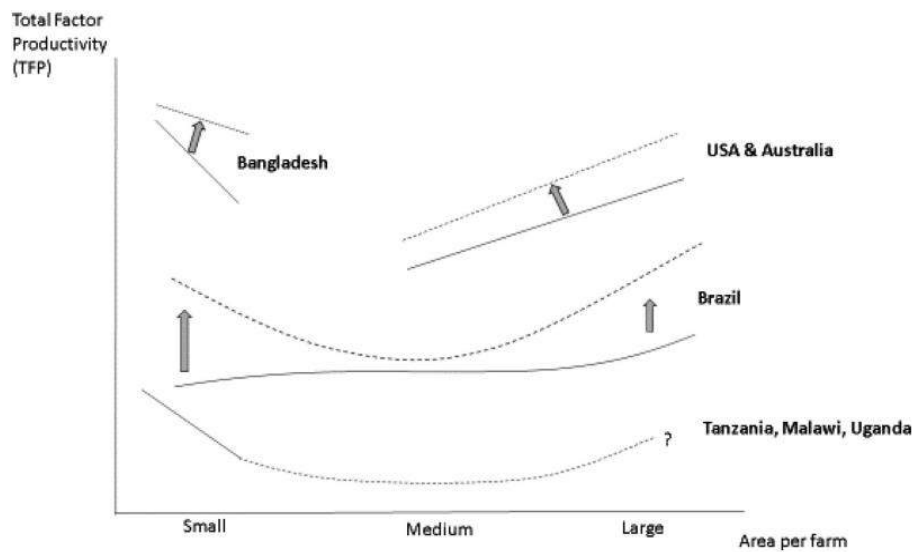
джерело: Укрстат

Рисунок 29 Розподіл сільгоспземлі в обробітку за розміром господарств в ЄС



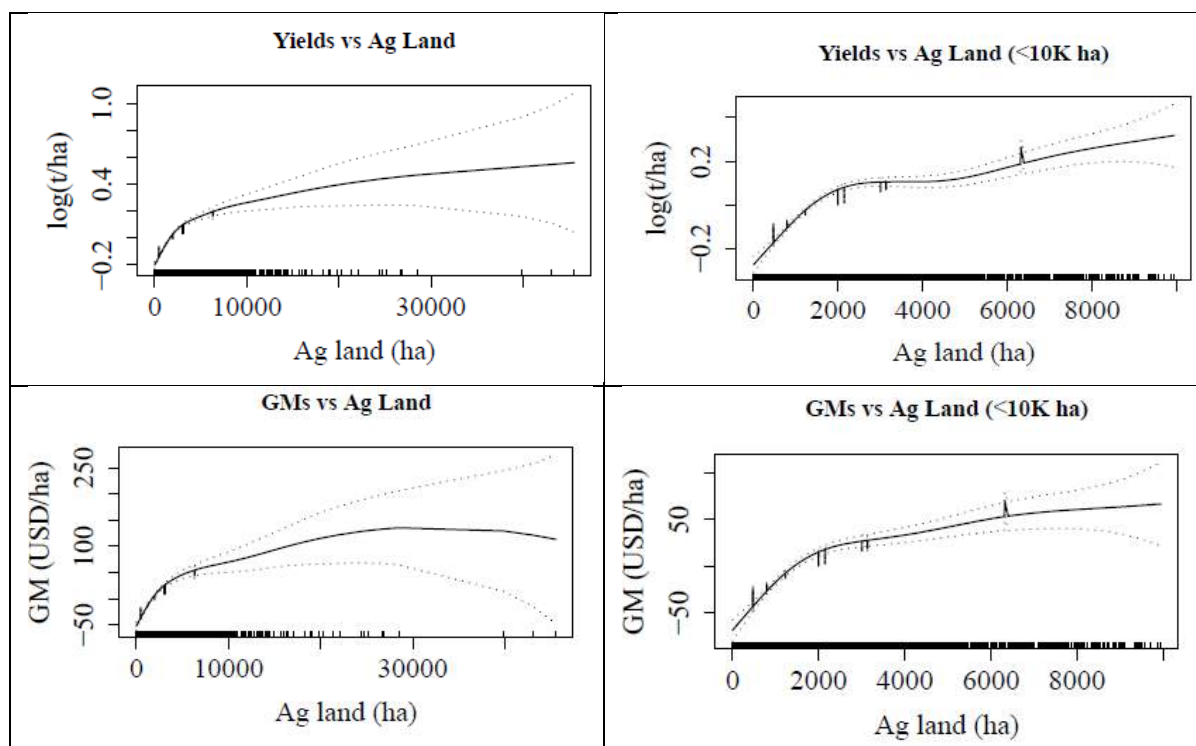
джерело: Eurostat-FSS data; Martins and Tosstorff (2011)

Рисунок 30 Сукупний індекс продуктивності за розміром господарства та групу доходів



джерело: Rada and Fuglie (2019)

Рисунок 31 Врожайність озимої пшениці та валова прибутковість по відношенню до розміру сільгоспвиробників, 2009 рік



джерело: World Bank (2013). Based on Ukrainian farm-level accounting data (50SG form).

Note: GM – gross margins; Ag land – agricultural land; 10K ha– 10, 000 ha; the dotted lines show 95 percent confidence intervals.

Таблиця 5 Використання землі різними групами підприємств, 000 га

		2000	2010	2014	2016
Land used by agricultural enterprises (registered legal entities)	Incl.	34064	20864	20437	20746
	state owned	32066	1048	958	937
	private	1997	19816	19478	19809
Land used by households (physical persons)	Incl.	6243	15690	15958	15706
	Land used by individual family farms (ua: osobysti selianski gospodarstva)	4029	4891	5040	5056
	For commercial farming land	427	9213	9504	9286
	gardens	180	183	187	188
	gorody	299	193	177	174
	pastures	1303	1200	1040	993

джерело: Укрстат

Таблиця 6 Використання землі домогосподарствами

Total #, in 000	a	4600
Land used (incl. rented in), in 000 ha	b	5348
Average used plot size (incl. rented in), ha	c	1.19
Average plot size of land share and rented in land, ha	d	3.07
Estimated land rented out, in 000 ha	=(d-c)*a	8648

джерело: Укрстат

Таблиця 7 Використання землі домогосподарствами, 2019 р.

	Distribution of rural households, by the area of land they use	Distribution of the area of land used by households, by size
Households with land area, ha:		
0.50 and less	51.6	12.1
of which		
to 0.25	25.2	3.6
0.26 – 0.50	26.4	8.5
0.51 – 1.00	27.6	16.3
1.01 and more	20.8	71.6
of which		
1.01 – 5.00	17.2	28.9
5.01 – 10.00	2.1	12.2
10.01 and more	1.5	30.5

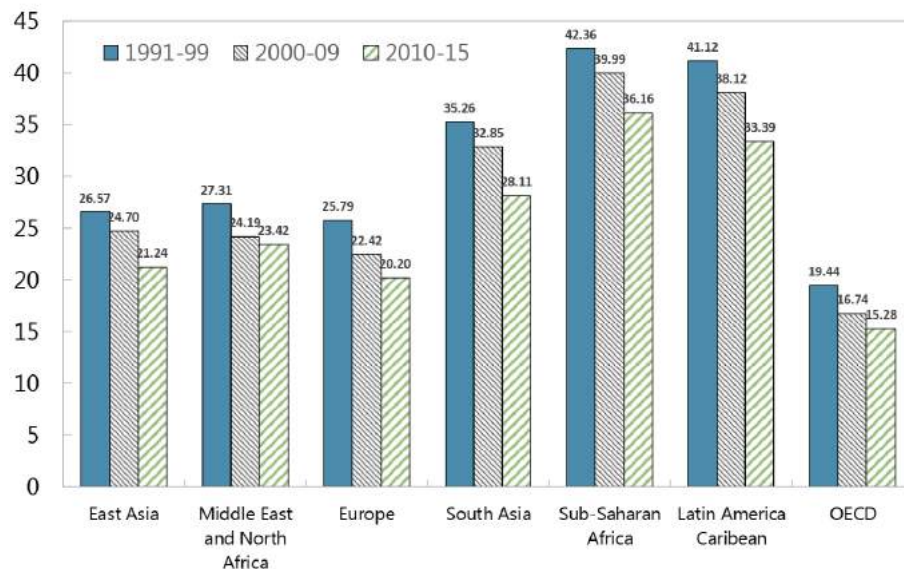
джерело: Укрстат

Таблиця 8 Використання землі особистими селянськими господарствами

	As of Jan 2020	As of Jan 2019
Total #, in 000	3 975	3 996
Land area, 000 ha	6 133.6	6 132.2
Incl.		
for construction	788.3	791.0
for individual farming (so called OSG land)	2 512.6	2 513.4
for commercial farming (ua: dlia vedennia tovarnogo silskigospodarskogo vyrobnytstva)	2 781.8	2 777.1
Incl. rented in	348.2	345.0

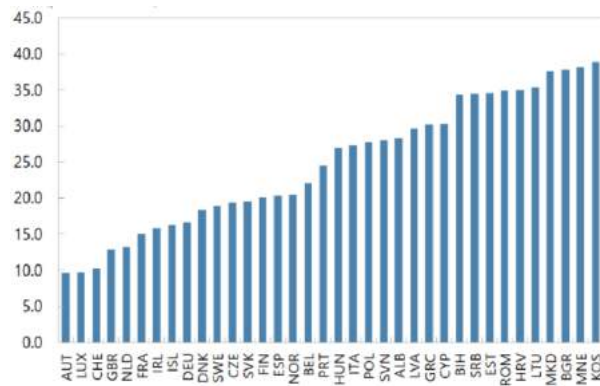
джерело: Укрстат

Рисунк 32 Тіньова економіка за регіонами, в сер. % від ВВП



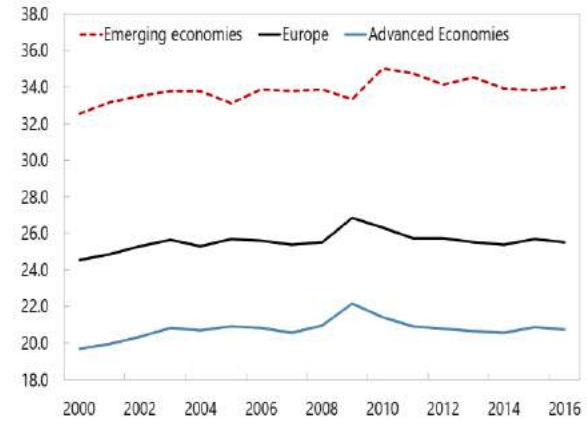
джерело: Medina and Schneider (2018)

Рисунок 33 Частка тіньової економіки в країнах ЄС, 2016 р. (% ВВП)



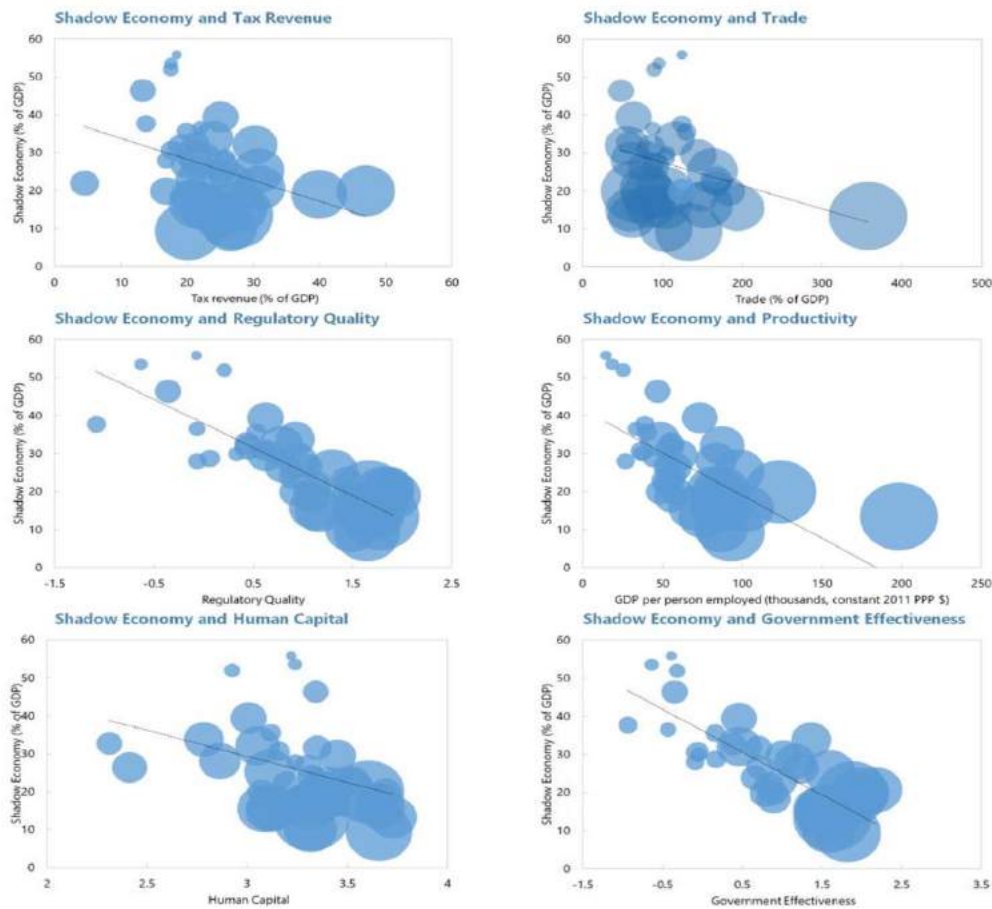
джерело: Kelmanson et al (2019)

Рисунок 34 Частка тіньової економіки, 2000-06 рр. (% ВВП)



джерело: Kelmanson et al (2019)

Рисунок 35 Причини тіньової економіки (в Європі)



джерело: Kelmanson et al (2019)

Таблиця 9 Структура сільськогосподарських культур домогосподарств,% площі

	Всі домогосподарства	Домгосподарства з зельними угіддями		
		До 0,5 га	Від 0.5 до 1 га	Більше 1 га
Зернові	53.0	24.5	37.7	59.7
Олійні	18.4	0.5	1.1	24.0
Картопля	11.8	42.4	25.8	5.2
Овочі та фрукти	3.6	14.9	6.5	1.6
Кормові культури	13.2	17.7	28.9	9.5

Джерело: Державна служба статистики України

Таблиця 10 Комерційне виробництво сільських домогосподарств у 2016 році,% від загального обсягу виробництва сільських домогосподарств

	Всі домогосподарства	Голова домогосподарства	
		Чоловік	Жінка
Зернові та зернобобові	39.8	43.6	32.7
пшениця	42.9	47.4	35.0
ячмінь	47.2	47.4	46.8
жито	17.2	16.5	18.8
Кукурудза на зерно	31.2	37.5	21.0
Овочі відкритого ґрунту			
огірки	2.4	2.5	2.3
помідори	20.1	29.3	8.1
Ягоди	34.6	29.4	39.2
Молоко	47.2	47.1	47.3
Яйця	5.9	5.9	5.8

Джерело: Державна служба статистики України

ДОДАТОК. ДЕТАЛІ конструкції рисунку 13

Таблиця 11 Орієнтовні податки, сплачувані в сільському господарстві для 5 основних податкових режимів, на 1 га

describes 5 main tax regimes in the agricultural sector: 1) registered agricultural enterprises (legal entities) that use general taxation regime, simplified taxation regime with the VAT payer registration options, and 2) unregistered producers (physical persons, e.g. household farm) or activity (e.g. on unregistered lease contract).

Registered agricultural enterprises:

- Under the general taxation regime, a firm pays UAH 2,172 per 1 ha: UAH 936 of own taxes (CIT) and UAH 1,236 as a tax agent (PIT, SSS, Military tax and Land tax of its employees and landowners).
- Under the simplified taxation regime (VAT payer), a firm pays UAH 1,362 per 1 ha: UAH 266 of own taxes (Simplified tax) and UAH 1,096 as a tax agent (PIT, SSS, Military tax and Land tax of its employees and landowners).
- Under the simplified taxation regime (non-payer of VAT), a firm pays UAH 2,748 per 1 ha: UAH 266 of own taxes (Simplified tax) and UAH 2,482 as a tax agent (VAT, PIT, SSS, Military tax and Land tax of its employees, customers and landowners).

Unregistered producers:

- In a shadow, a producer pays UAH 1,526 per 1 ha of own taxes (Land tax and VAT).
- If incomes are declared, a producer pays UAH 4,334 per 1 ha of own taxes (PIT, SSS and Military tax, Land tax and VAT).
-

Таблиця 11 Орієнтовні податки, сплачувані в сільському господарстві для 5 основних податкових режимів, на 1 га

	Зареєстровані виробники			Фізична особа - одноосібник	
	Загальний режим оподаткування	ССО: 4 група, платник ПДВ	ССО: 4 група, неплатник ПДВ	В тіні	Декларовані доходи
Total	2,172	1,362	2,748	1,526	4,334
Податок на прибуток	936	-	-	-	-
Єдиний податок	-	266	266	-	-
Земельний податок	140	-	-	140	140
ПДФО, військовий збір, соціальний внесок	1,096	1,096	1,096	-	2,808
ПДВ	-	-	1,386	1,386	1,386

Джерело: Власні розрахунки на основі даних Державної служби статистики України

ДОДАТОК. Попередній АНАЛІЗ впливу введення МПЗ У СІЛЬСЬКОМУ господарстві на добробут

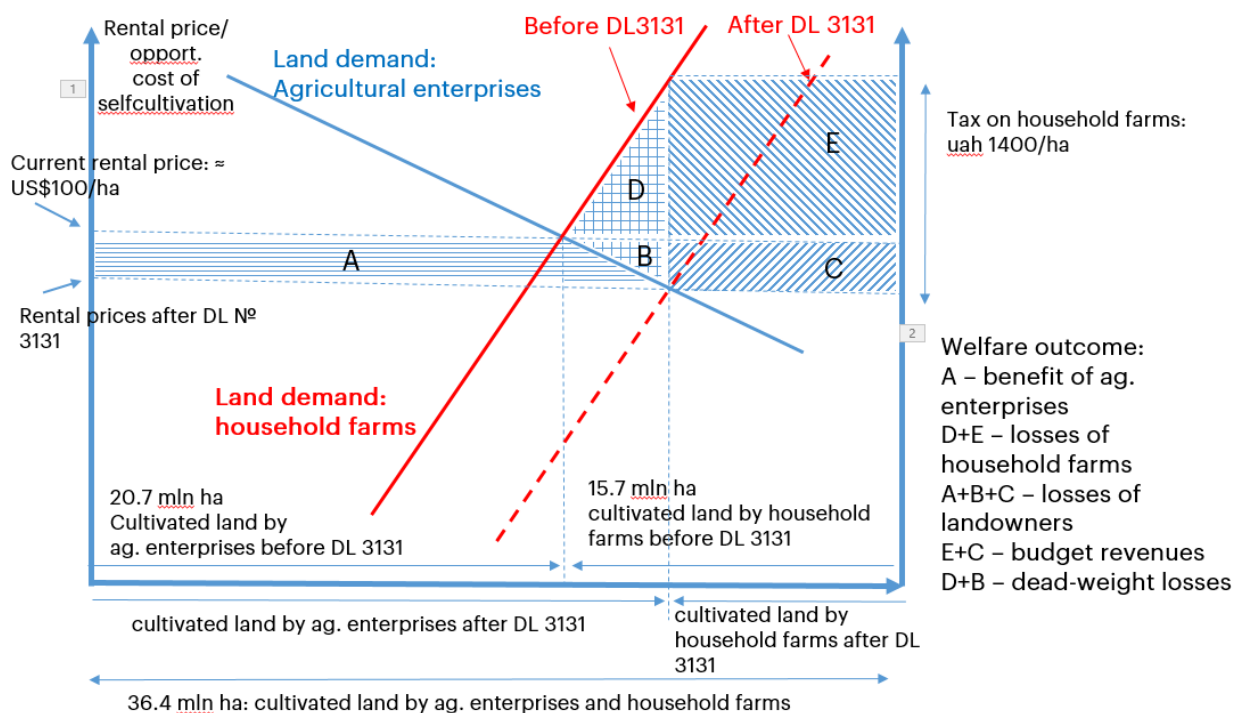
В аналізі ми використовуємо модель часткової рівноваги Ciaian та Swinnen (2006), оскільки вона дає змогу диференціювати окремих (дрібних) фермерів та комерційні сільськогосподарські підприємства, які є основою сільського господарства в Україні. У дослідженні ми розглядаємо найпростіший випадок, коли на ринку оренди землі існує конкуренція. На Рисунку 8 представлено графічне представлення моделі часткової рівноваги. Вона передбачає наступне:

А. Усі наявні сільськогосподарські землі здаються в оренду або самостійно обробляються двома типами виробників: сільськогосподарськими підприємствами (юридичними особами) та одноосібниками чи домогосподарствами, що загалом відповідає структурі господарств в Україні.

Б. Для спрощення ми припускаємо лінійний графік попиту на землю для обох типів виробників⁷². Еластичність попиту на землю для сільськогосподарських підприємств визначається на основі реальної статистики на рівні господарств (Nivievskiy and Deininger, 2019). Еластичність попиту на землю для одноосібників вважається менш еластичною.

С. Додаткові мінімальні податкові зобов'язання призводять до зміни графіку попиту одноосібників, що призводить до змін у добробуті (Рисунок 8).

Рисунок 36 Аналіз впливу законопроектів 3131 та 3131-д на добробут



Джерело: Власна презентація на основі Ciaian and Swinnen (2006). Коментар: DL – законопроект.

⁷²Попит сільськогосподарських підприємств та одноосібників моделюється як: $D_{CF} = a + b r_{CF}$ and $D_{IF} = c + d r_{IF}$, де b та d – нахил; a та c – рівні. Припускаючи спектр досяжних еластичностей (ϵ), земля орендована сільськогосподарськими підприємствами та одноосібниками (L та L_T-L), ціни оренди (r_{CF} та r_{IF}), функція попиту може бути оцінена на основі реальних даних: $c = (L_T-L) \cdot (1 - \epsilon_{IF})$ and $d = \epsilon_{IF} \cdot (L_T-L) / r_{IF}$; $a = L \cdot (1 - \epsilon_{CF})$, $b = \epsilon_{CF} \cdot (L / r_{CF})$

Даний документ підготовлений проектом ЄС «Підтримка реалізації сільськогосподарської та продовольчої політики в Україні» як основа для подальшого обговорення можливостей подальшого стимулювання розвитку малих і сімейних фермерських господарств в Україні.

Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю Консорціуму Tetra Tech і жодним чином не може відображати думку Європейського Союзу