Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні

Німецька Консультативна Група з Питань Економічних Реформ

01034 Київ, вул. Рейтарська, 8/5-А, тел. (+38044) 278-6342, 278-6360,
факс 278-6336
E-mail: institute@ier.kiev.ua, http://www.ier.kiev.ua

Квоти на експорт зерна в Україні: недіючі, неефективні та непрозорі

Стефан в. Крамон
Німецька консультативна група з питань економічних реформ
Професор Університету аграрної економіки м. Геттінген

Мартін Райзер
Радник з економічних питань
Світовий банк

27 листопада 2006 року

THE WORLD BANK

Представництво Світового банку в Україні

Дніпровський узвіз 1, м. Київ, 01010, Україна
Тел.: (+38044) 490 6671/72/72, факс: 490 6670
http://www.worldbank.org.ua

Квоти на експорт зерна в Україні: недіючі, неефективні та непрозорі [1]

Реферат

28 вересня 2006 року уряд України запровадив систему ліцензування експортерів зерна. В подальшому цю систему було замінено системою квот. В обох випадках ці ринкові інтервенції умотивовуються необхідністю гарантування продовольчої безпеки країни та захисту внутрішніх споживачів від зростаючих цін на пшеницю на міжнародних ринках. У цій стислій стратегічній записці відзначається, що:

- **Запровадження квот видається невиправданим**, оскільки внутрішньої пропозиції зерна цілком достатньо для покриття усіх внутрішніх потреб, а також значного більшого експортування у порівнянні з оцінками уряду. Цього року виробництво зерна набагато перевищило середній показник за останні десять років, і великі початкові запаси сприяють ефективному постачанню зерна в 2006/2007 торговому році. Крім того, якщо квоти вводилися для підтримання стабільних цін на хліб, то запровадження квот на кукурудзу та ячмінь аж ніяк не можна зрозуміти. І насамкінець, якщо головна проблема полягає в стабілізації споживчих цін, чому Україна у такому випадку зберігає митні тарифи на імпорт зерна?

- Українські **споживачі продуктів харчування мало що виграють від запровадження квот.** Незважаючи на те, що ціни на пшеницю залишаються стабільними, ціни на борошно та хліб насправді зросли від часу запровадження квоти. На практиці у кінцевій вартості хлібу ціни на пшеницю складають лише певну частку. Наслідки пониження цін на корми для цін на м‘ясо та молочні продукти, як очікується, будуть вельми обмеженими.

- Окрім того, система квотування закладає **великі втрати на виробників зерна та істотно впливає на доходи від експорту.** Загальний обсяг втрачених доходів від експорту зерна до кінця 2006 року складатиме 300 мільйонів дол. США, тоді як прогнозоване зниження цін виробника до близько 25 дол. США за тону може призвести до кумулятивних втрат доходу у 350 млн. дол. США протягом 2006/2007 торгового року лише у виробництві пшениці. Частка малозабезпечених, які працюють у сільському господарстві України, перевищує середній показник по країні, тому скорочення доходів виробників зерна **може на практиці посилити, а не зменшити рівень бідності.**

- Система квот **завдає удару також по зерновим трейдерам**, які для активізації експорту зерна інвестували значні обсяги коштів у зерносховища й іншу відповідну інфраструктуру. Трейдери несуть додаткові витрати на зберігання зерна, фінансові витрати, витрати, пов‘язані із орендою транспортних засобів, які залишаються невикористаними, а також потенційно втрачають свою частку ринку через неможливість дотримання строків поставки. Внаслідок цього індустрія, яка останніми роками залучила біля 300 мільйонів дол. США прямих іноземних інвестицій, може згорнути свої масштаби. Навіть якщо б квота

[1] Ця записка підготовлена за участі Рікардо Гуччі, Олега Нівієвського та Хайнца Струбенхофа (ІЕД, Німецька консультативна група), а також Асада Алама, Матіаса Грюненгера, Руслана Піонтківського, Лі Треверса та Пітера Томсона (Світовий банк).

планувалася як тимчасовий захід, втрата Україною репутації надійного партнера для іноземних інвестицій може спричинити тривалі збитки.

- **Управління системою квотування до сьогодні видається дуже не прозорим** і через це створює можливості для корупції. Компанії, що можуть забезпечити експортну квоту, зараз можуть отримати прибуток у 25 дол. США за тону (еквівалент втраченого доходу для виробників). Виходячи лише з існуючою квоти на пшеницю, це становить 10 мільйонів доларів США чистого прибутку до кінця 2006 року. Вірогідними є додаткові втрати через наявні стимули до контрабанди зерна з країни.

- На внутрішньому ринку **головними бенефіціарами є мукомельні підприємства та виробники кормів для тварин,** оскільки внаслідок падіння цін на зерно на внутрішньому ринку їхні прибутки зростатимуть.

- Таким чином, **квотування видається нерозважливим та погано адресованим засобом захисту малозабезпечених українців.** Існують альтернативні заходи, які можуть захистити малозабезпечених від підвищення продовольчих цін, включаючи використання **грошових трансфертів малозабезпеченим (із перевіркою їхніх засобів існування).** Система квот є недіючою (не доходить до бідних), неефективною (закладає велику вартість для отримання малої вигоди) та схильною до корупції. Головна рекомендація цього документу – це скасувати систему квотування, причому якнайскоріше.

1. Чи виправдовується квотування необхідністю забезпечення продовольчої безпеки?

Якщо квоти насправді будуть обов‘язковими, запровадження квот матиме наслідки лише для цін. У жовтні були запроваджені квоти на експорт зерна загальним обсягом 1,603 мільйона метричних тон (ММТ): 0,6 ММТ – ячмінь та кукурудза, 0,4 ММТ – пшениця та 0,003 ММТ – жито. Станом на сьогодні ці квоти діятимуть до кінця 2006 року. Новий проект постанови Кабінету міністрів, опублікований 22 листопада, встановлює квоту у 2,853 ММТ на сезон 2006/2007, з 0,73 ММТ для пшениці, 1,3 ММТ – для ячменя, 0,84 ММТ - для кукурудзи та 0.003 ММТ - для жита. Згідно із урядовими джерелами, експорт зерна в Україні у 2006/2007 торговому році сягне 9,5 ММТ. Що це означає для подальшого послаблення квоти протягом 2007 року, залишається незрозумілим.

Як ці цифри співвідносяться зі статистикою виробництва та нетто-експорту за останні роки? Офіційна інформація про виробництво пшениці, нетто-експорт і, особливо, обсяги зберігання зерна є не повною. Часто вона опубліковується зі значними прогалинами і багатьма ринковими операторами вважається ненадійною. Для функціонування зернових ринків відсутність якісної інформації є серйозною завадою. Правда, існують низка приватних джерел інформації, а також дані Міністерства сільського господарства Сполучених Штатів. У цій стратегічній записці ми використовуємо статистику приватної агенції ринкової інформації «УкрАгроКонсалт».

У таблиці 1 подаються дані про пропозицію і попит на зерно за останні три торгових роки плюс поточний 2006/2007 торговий рік. Інформація про пропозицію та попит на пшеницю наводиться у таблиці 2. Загальний обсяг зернових у 2006/2007 році в Україні становить приблизно 35 ММТ. Ця цифра є дещо меншою від показника

останнього року (36,6 ММТ), але значно перевищує середній показник за останні десять років і є набагато більшою від низького рівня 2003/2004 року. Крім того, наприкінці 2005/2006 торгового року запаси зерна були великими. Таким чином, загальний обсяг пропозиції зерна в Україні – кінцеві запаси за останній торговий рік плюс врожай поточного року та імпорт зерна – видається дуже великим: 37,8 ММТ. Загальний обсяг споживання зерна у країні, як очікується, зросте до 24,4 (в останньому році 23,3) ММТ, головним чином внаслідок зростання попиту у тваринництві. Втім, навіть за такого розвитку подій, можливості експорту зерна значно перевищують урядовий прогноз у розмірі 9,5 ММТ. Адже, якщо припустити, що експорт зерна залишиться на рівні 2006/2006 року, який був рекордним роком, на вітчизняному ринку браку зерна не буде. А якщо врахувати більш стриманий прогноз щодо експорту (10,2 ММТ) «УкрАгроКонсалт», то запаси зерна на кінець року по факту мають зрости.[2]

Таблиця 1. Загальний обсяг пропозиції, попиту, нетто-експорту та запасів на кінець року

ВСЬОГО, ЗЕРНО	**2003/04**	**2004/05**	**2005/06**	**2006/07***
Всього, зернові	20,320	37,957	36,622	34,933
Імпорт	3,725	160	185	177
Всього, пропозиція	**26,072**	**39,459**	**39,459**	**37,814**
Харчова промисловість	7,820	80,200	7,910	8,025
Корми	10,535	12,400	10,575	11,570
Насіння	2,520	2,815	2,830	2,820
Втрати	967	2,295	2,015	1,935
Всього, внутрішнє споживання	**21,842**	**25,710**	**23,330**	**24,350**
Експорт	**2,888**	**11,283**	**13,239**	**10,295**
Кінцеві запаси	**1,342**	**2,466**	**2,704**	**3,169**
Запаси/Споживання %.	**5.4**	**6.7**	**7.4**	**9.1**

Джерело: «УкрАгроКонсалт».

Аналогічна ситуація спостерігається зі статистикою пшениці, яка є складовою загальної статистики пропозиції та попиту на зернові. Врожай пшениці у 2006/2007 році був набагато нижчим, ніж у попередні роки внаслідок сухої осені минулого року та негараздів узимку, які призвели до скорочення площі посівних земель та врожаю. Проте врожай у розмірі біля 14 ММТ все ще є середнім врожаєм і набагато перевищує врожай 2003/2004 року. Якщо врахувати пропозицію та прогноз щодо внутрішнього споживання (із невеликим зростанням частки кормової пшениці внаслідок шкоди, завданої шкідниками), то експорт у розмірі приблизно 5 ММТ видається можливим. «УкрАгроКонсалт» прогнозує можливості експорту пшениці десь лише 2,8 ММТ, тобто в обсязі, який все ще значно перевищує сьогоднішні квоти.

[2] Іноді наводиться аргумент того, що через низьку якість врожаю пшениці, наявна мукомельна пшениця може не перевищити суттєво внутрішній попит і тому квота на експорт пшениці є вірною (зокрема, у разі збільшення до 0.73 ММТ). Однак, різниця між кормовою пшеницею та продовольчою пшеницею є переважно питанням ціни та класу, а не виду. У невдалі роки мірошники приймають пшеницю нижчої якості і можуть у разі необхідності покрити різницю шляхом закупівлі добавок. Більш того, квота не робить різниці між фуражною та продовольчою пшеницею.

Таблиця 2. Загальний обсяг пропозиції, попиту, нетто-експорту та запасів пшениці на кінець року

ПШЕНИЦЯ	**2003/04**	**2004/05**	**2005/06**	**2006/07***
Врожай	4,250	16,529	17,910	13,809
Імпорт	3,400	5	10	10
ПРОПОЗИЦІЯ	**9,078**	**17,462**	**19,207**	**15,795**
Харчова промисловість	5,700	5,800	5,750	5,700
Корми	1,000	3,900	3,000	3,200
Насіння	1,100	1,350	1,100	1,200
Втрати	300	800	900	750
Всього, внутрішнє споживання	**8,100**	**11,850**	**10,750**	**10,850**
Експорт	**50**	**4,325**	**6,481**	**2,800**
Кінцеві запаси	**928**	**1,287**	**1,976**	**2,145**
Запаси/Споживання %.	**11.4**	**8.0**	**11.5**	**15.7**

Джерело: «УкрАгроКонсалт».

Запровадження квотування видається найменш зрозумілим у випадку ячменю. В 2006/2007 році врожай ячменю був найбільшим за останні десять років. І навіть незважаючи на дуже значне зростання обсягів внутрішнього споживання до 6,4 ММТ (минулого року 5,3 ММТ), експорт цієї культури міг би збільшитися більше ніж на 50 %, причому зі збереженням запасів. Крім того, зважаючи, що ячмінь використовується переважно як сировина, і тому квотування експорту ячменю не має жодного прямого відношення до продовольчої безпеки.

Таблиця 3. Загальний обсяг пропозиції, попиту, нетто-експорту та запасів ячменю на кінець року

ЯЧМІНЬ	**2003/04**	**2004/05**	**2005/06**	**2006/07***
Врожай	7,450	10,615	8,824	11,998
Імпорт	40	15	20	5
ПРОПОЗИЦІЯ	**7,736**	**10,816**	**9,515**	**12,315**
Харчова промисловість	350	500	450	500
Корми	4,600	3,900	3,300	4,100
Насіння	900	930	1,200	1,100
Втрати	180	500	300	580
Всього, внутрішнє споживання	**6,030**	**5,830**	**5,250**	**6,280**
Експорт	**1,520**	**4,315**	**3,953**	**5,200**
Кінцеві запаси	**186**	**671**	**312**	**835**
Запаси/Споживання %.	**2.5**	**6.6**	**3.4**	**7.3**

Джерело: «УкрАгроКонсалт».

До кінця вересня, коли експорт зерна в Україні було припинено, країна вже відправила на експорт 1,62 ММТ пшениці та майже 2,2 ММТ ячменю. У жовтні ж, коли експорт здійснювався вже за квотами, було експортовано 0,388 ММТ пшениці та 0,496 ММТ ячменю. Таким чином, станом на сьогодні загальний обсяг експорту в 2006/2007 торговому році складає 2 ММТ пшениці та 2,7 ММТ ячменю. Навіть якщо додати нерозподілену суму запропонованої переглянутої квоти (0.35 ММТ для пшениці та 0.8 ММТ для ячменя), отримані цифри будуть набагато нижчими рівня, який міг би призвести до скорочення запасів пшениці та ячменю. Таким чином, з точки зору забезпечення продовольчої безпеки країни, квотування видається явно не обґрунтованим і надзвичайно обмежуючим кроком.

2. Ціна квотування: великі втрати для виробників зерна, нижчі доходи від експорту, потенційні негативні ефекти щодо майбутніх інвестицій, підвищений ризик корупції

Введення контролю за кількістю експорту за будь-яких обставин видається дуже неефективним і грубим засобом досягнення цілей, що їх має на меті держава. У таких випадках втрати для економіки та суспільства завжди перевищують користь. Цей основоположний принцип є загально визнаним результатом у торгівлі, і він знайшов своє відображення у пункті 1 статті IX ГАТТ, де застерігається рішуча позиція проти будь-яких кількісних обмежень. У додатку 1 економічна аргументація наводиться за допомогою простої діаграми, яка ілюструє, що втрати для вітчизняних виробників завжди перевищують вигоди для споживачів.

Скільки ж українські виробники втрачають внаслідок запровадження квотування? Обсяг цих втрат залежить від наслідків експортних квот для цін франко – ферма. Інформація про динаміку цін на пшеницю з початку 2006 року в Україні та на міжнародних ринках подається у діаграмі 1. Із середини 2006 року ціни франко-борт (фоб, у Сполучених Штатах і ЄС), які віддзеркалюють ціну на міжнародних ринках, зросли із приблизно 140 дол. США до 200 дол. США/т. Така динаміка цін пояснюється ознаками того, що обсяги світового виробництва зерна у 2006/2007 торговому році не задовольнятимуть попит. Зростаючий попит на виробництво продуктів харчування та біопаливо, низькі (у порівнянні із очікуваними) обсяги виробництва зерна в США та ЄС, а також руйнівна засуха в Австралії дали поштовх різкому зростанню цін. Збільшенню міжнародних ринкових цін в інших країнах також сприяло запровадження квотування на експорт зерна в Україні.

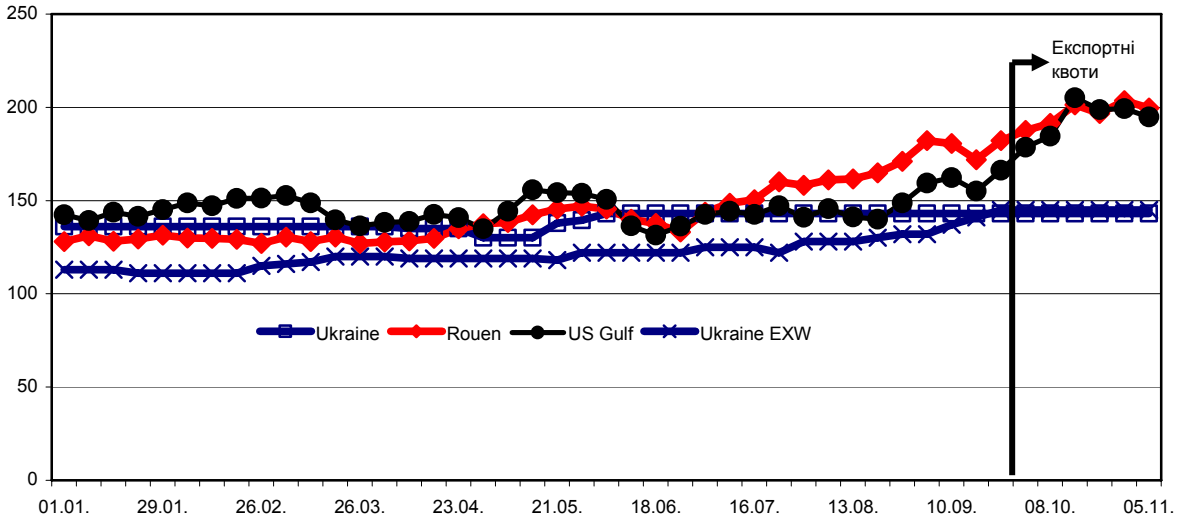
На діаграмі 1 видно, що до запровадження квот українські ціни франко – завод віддзеркалювали світові ринкові ціни мінус маржа у розмірі приблизно 25 дол. США/ т. Проте після введення квотування ця маржа зросла десь до 50 дол. США/ т., оскільки динаміка українських цін на зерно не відповідала динаміці зростання світових ринкових цін, а українські ціни франко – завод залишалися переважно стабільними.[3] Результатом цього є те, що на рівні ціни франко – завод за зерно сплачується на 25 дол. США менше, ніж можна було б отримувати без системи експортних квот. Тут можна із впевненістю припустити, що принаймні так само скоротилися і ціни франко – ферма. Якщо такі скорочені ціни франко – ферма працюватимуть протягом всього торгового року, виробники пшениці мають перспективу втратити загалом 350 мільйонів дол. США прибутків (25 дол. США/ т. х 14 мільйонів тон). А якщо ціни франко – ферма скоротяться у такому самому розмірі на все зерно, то обсяг втрат становитиме 875 мільйонів дол. США.[4]

---

[3] Наведена у діаграмі 1 українська ціна фоб, після запровадження квот, є головним чином штучною ціною, оскільки станом на сьогодні (офіційна) торгівля не ведеться.

[4] Наслідки для рівня бідності залежатимуть від того, як прибутки у сільському господарстві розподілятимуться серед сільського населення (про систему такого розподілу нам мало що відомо). За даними обстеження бюджету домогосподарств, більша частина малозабезпечених громадян проживає у сільській місцевості, в той час як середня заробітна плата у сільському господарстві далеко не досягає середнього показника по всій країні. Порядок розподілу прибутків на сільськогосподарських підприємствах вимагає поглибленого аналізу, але схоже, що скорочення прибутків зрештою відіб‘ється на малозабезпечених громадянах, які мешкають на селі, та що воно може фактично посилити загальні масштаби бідності.

Діаграма 1. Тижневі ціни фоб на пшеницю із 1 січня 2006 року (дол. США/ т.)



В той самий час внаслідок запровадження квотування зерна Україна втрачає експортні доходи та відповідні валютні надходження. Якщо взяти за основу цінове співвідношення, що існувало протягом перших 8 місяців 2006 року, то у відсутність втручання уряду у вигляді запровадження квотування українські ціни фоб на пшеницю йшли б у кільватері міжнародної динаміки та трималися б зараз десь на рівні 190 – 200 дол. США/ т. Із такою ціною та (поміркованим) середнім щомісячним обсягом експорту (до запровадження квот) пшениці на рівні 0,5 ММТ (який відповідає дещо меншому середньому обсягу експорту пшениці протягом чотирьох попередніх сезонів), Україна сьогодні могла б щомісячно отримувати від експорту пшениці надходження у розмірі 100 мільйонів дол. США. Що стосується ячменю, то аналогічні підрахунки на основі середнього обсягу експорту у розмірі 0,4 ММТ і ціни фоб на рівні 140 дол. США/ т., країна могла б додатково щомісячно отримувати експортні надходження у розмірі 60 мільйонів дол. США. По кукурудзі втрати складають приблизно 30 – 40 мільйонів дол. США. До середини листопада ці втрати збільшувалися через те, що припинилися офіційні експортні операції. Від того часу обмежений експорт відновився в рамках системи квотування. Втім, якщо врахувати розрахунки, наведені у розділі 1, ми можемо із впевненістю сказати, що сьогоднішні квоти на експорт зерна до кінця 2006 року ефективно обрізають експорт зерна на 1/3 його рівня без квотування. Таким чином, прогнозоване загальне зменшення експортних доходів до кінця цього року становитиме щонайменш приблизно 300 мільйонів дол. США та збільшить дефіцит поточного рахунку на 0.3% ВВП за інших рівних умов[5]

Прихильники експортних квот можуть заперечувати проти таких розрахунків, мотивуючи тим, що такі експортні надходження є лише тимчасовими і пізніше можуть бути компенсовані у разі скасування чи послаблення квот і відновлення експортних операцій. Проте така аргументація не враховує два важливих моменти. По-перше, відстрочення експорту спричиняє низку витрат. Зерно має якимось чином тимчасово зберігатися, що призводить до фінансових втрат у вигляді зв‘язаного зобов‘язаннями капіталу та зниження якості зерна у зерносховищах. Крім того, зростають реальні економічні втрати зернових трейдерів, які вже орендували транспортні судна.

[5] Можливості експорту у жовтні – грудні за відсутності квот складають 1,5 ММТ по пшениці та 1 ММТ по ячменю. У разі повного застосування квот втрати становитимуть 1,1 ММТ * 200 дол. США (пшениця), 0,4 ММТ * 140 дол. США (ячмінь) = 304 мільйони дол. США.

Трейдери щоденно втрачають десятки тисяч доларів США. По-друге, потужність українських зерносховищ видається явно обмеженою, і, якщо врахувати подану вище статистику пропозиції та попиту, далеко не всі виробники зможуть чекати звільнення зерносховищ. Таким чином, альтернативна вартість неспроможності експортувати зерно сьогодні може бути високою, особливо для малих виробників, які не мають власних зерносховищ.

Насправді, якщо серйозно братися за реалізацію мети запровадження експортних квот, тобто пониження споживчих цін на зерно та вироби із зерна, то через один торговий рік обсяги експорту повинні суттєво скоротитися (щоб внутрішня пропозиція значно зросла, а ціни набагато знизилися). Таким чином, зменшення чистих експортних надходжень є неминучою ціною, що її Україна сплачує за впровадження обов'язкових квот.

Це – тільки безпосередня фінансова шкода від експортних квот. У довгостроковій перспективі значно серйозними опосередкованими негативними наслідками можуть бути корупція, втрата інвесторів і спаплюження авторитету України.

- **Корупція.** З огляду на різницю між внутрішньою та міжнародною ринковою ціною, з'являються потужні мотиви для отримання квот. Наприклад, якщо різниця між внутрішньою та міжнародною ціною на пшеницю складає десь 25 дол. США/ т. і якщо санкціонована квота сягає 0.4 ММТ для пшениці, тоді вартість цієї квоти становить 10 мільйонів дол. США до кінця 2006 року. Це є чистим прибутком, прямо наданим підприємству, що змогло отримати квоту, і є показовим стимулом для корупції. Якщо уряд розподіляє квоти на конкурентній основі, частина з цих прибутків може бути компенсована через аукціони. Проте, на сьогодні квотна система управляється значною мірою непрозорим чином.[6]

- **Втрата інвесторів.** Запровадження експортних квот на зерно – це свого роду знущання над заявами уряду, що він вітає та бажає залучувати іноземні інвестиції у сільське господарство. Станом на квітень 2006 року, загальний обсяг прямих іноземних інвестицій у сільське господарство складав 294 мільйони дол. США, причому велика частина цих інвестицій була зосереджена у харчовій промисловості. Фактична заборона на експорт зерна завдає нищівного удару по тих підприємствах, які знаходяться на передньому фронті зусиль, спрямованих на модернізацію та перебудову виробництва та маркетингу зерна в Україні, і які інвестували значні кошти в модернізацію зерносховищ, транспортної та портової інфраструктури. Ці інвестиції, відповідні створені робочі місця та передача «ноу-хау» знаходитимуться під загрозою, якщо український уряд буде вважатися ненадійним партнером.

- **Втрата авторитету.** Україна є одним із найбільших експортерів зерна в Європі. Для міжнародних трейдерів надійність пропозиції зерна є важливим моментом. Тому запровадження квот і подальше припинення експорту зерна на два тижні не тільки спричинили виробникам і зерновим трейдерам прямі фінансові втрати

[6] Спочатку Міністерство економіки мало намір надавати квоти у порядку живої черги. Пізніше з'явилася ідея аукціонів. У середині листопада були видані загальні регулюючі положення, що, як здається, залишають багато простору для одноосібного прийняття рішень, а також вимагають, щоб заявник на момент подання свого клопотання мав зерно у зерносховищі. Це може призвести до такої ситуації, коли той чи інший трейдер купуватиме зерно та зберігатиме його у зерносховищі, але квоти не матиме. Такі вимоги міжнародній практиці аж ніяк не відповідають.

та втрати, пов‘язані зі зберіганням і транспортуванням зерна, але й не дозволили деяким трейдерам своєчасно виконати свої зобов‘язання щодо поставки зерна. А це також має свою ціну і означає, що відтепер українське зерно може купуватися зі знижками для компенсації експортних ризиків і ризиків, пов‘язаних із поставкою. Найбільша втрата авторитету, зрозуміло, має місце на зерновому ринку, але вона може також поширитися і на інші сектори, де іноземні інвестори можуть вимагати надбавку за ризик для компенсації за невизначеність урядової політики.

- **Членство у СОТ під загрозою.** Останньою економічною ціною квотування можуть бути ускладнення на шляху вступу України до СОТ. Як зазначалося вище, за пунктом 1 статті XI ГАТТ, кількісні обмеження, у принципі, заборонені. Оскільки мова йде про продукцію сільського господарства, зазначений принцип може не застосовуватися, коли кількісні обмеження видаються необхідними для підтримки національної політики у галузі сільського господарства. Проте Україні буде важко умотивувати свою позицію на основі прийнятних принципів. По-перше, маючи в 2006 році врожай зернових у 35 ММТ, необхідністю забезпечення продовольчої безпеки країни навряд чи вдасться виправдати обмеження на експорт зерна. Україна все ще застосовує мито на імпорт кукурудзи, жита та ячменю у розмірі 20 євро/ т.[7], та 40 євро/ т. на імпорт пшениці. Якби на порядку денному дійсно стояло питання про необхідність забезпечення продовольчої безпеки, члени СОТ могли б вимагати скасування цих митних тарифів (як це передбачається статтею про запобіжні заходи). По-друге, з точки зору підтримки сільського господарства запроваджені квоти не мають жодної рації, оскільки головні втрати зрештою несуть виробники зерна. Проте вище ми вживаємо обережне формулювання «можуть бути ускладнення», тому що члени СОТ, як правило, більш активно реагують на імпортні, а не експортні обмеження. Адже у разі відсутності пропозиції з України остання через запровадження експортних обмежень субсидує експортерів зерна із Росії та Європи, які у такий спосіб зміцнюють свої позиції на ринку та лише виграють від підвищення цін на зерно.

3. Хто виграє від квотування? Виробники борошна та кормів, але аж ніяк не споживачі

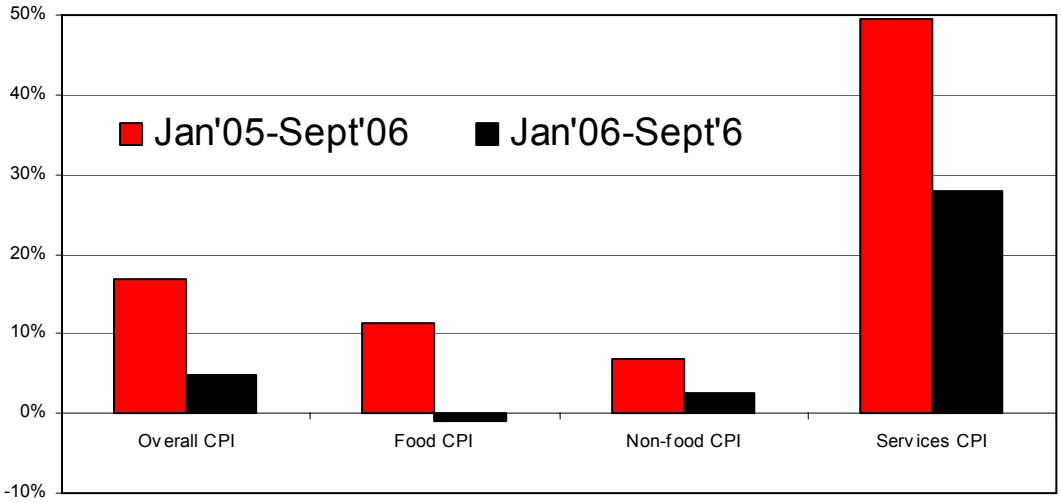
Попри високих втрат, що їх спричиняє квотування, його прихильники все ще можуть сказати, що ці втрати стосуються лише міжнародних зернових трейдерів і тому жодним чином не зачіпляють середніх українців, а от завдання зниження внутрішніх цін на продукти харчування знаходить широку підтримку у суспільстві і особливо серед малозабезпечених громадян. Такий аргумент фактами не підтверджується.

На діаграмі 2 видно, що протягом останніх 12 місяців ціни на харчові продукти у цілому стримуються, так само як і інфляція споживчих цін. Борошно та хліб у кошику споживчих цін складають 0,54 % і 3,87 %, відповідно. Таким чином, у країні, яка у 30-х роках зазнала одного із найжорстокіших у світі голодомору, вартість хліба має важливий символічний зміст, але вона не є одним із головних чинників подорожчання життя. Навіть якщо б останнє зростання міжнародних цін на зерно повністю відбилося на внутрішніх споживачах, індекс споживчих цін зріс би лише на 1,75 процентних пункти.

[7] За імпорт кукурудзи стягується мито у розмірі 20 євро/т., або 25 % від вартості, залежно від того, що менше.

Після запровадження квот на зерно ціни на борошно та хліб у жовтні зросли на 2,3 % і 2 %, відповідно. Це трапилося незважаючи на те, що внутрішня ціна на пшеницю залишалася стабільною, починаючи із літа. Таким чином, позитивний ефект від утримання цін на зерно на низькому рівні жодним чином на споживачах не відбився. Одна із причин тут полягає у тому, що ціна на борошно і хліб залежить від багатьох чинників, включаючи вартість енергії, заробітну платню, транспортування на ринок і торгову націнку. Наприклад, починаючи із літа, ціни на електрику на внутрішньому ринку суттєво зросли, внаслідок чого могли також зрости і ціни на борошно та хліб.

Діаграма 2. Інфляція споживчих цін в Україні із деталізацією по джерелах – січень 2005 року – вересень 2006 року та січень – вересень 2006 року (%)



Переклад до діаграми 2. **Jan'05 – Sept'06** = Січень 2005 – вересень 2006 року; **Jan'06 – Sept'06** = січень 2006 – вересень 2006 року; Overall CPI = загальний індекс споживчих цін (ІСЦ) ; Food CPI = ІСЦ на харчові продукти; Non-food CPI = ІСЦ не непродовольчі продукти; Services CPI = ІСЦ на послуги.

У деяких випадках навіть без врахування інших вартісних факторів наслідки зниження цін на зерно для споживчих цін на харчові продукти будуть у короткостроковій перспективі нульовими. Візьмемо як приклад сектор кормів для тваринництва. Оскільки стадо худоби у найближчий час залишатиметься більш менш стабільним, більш менш стабільним буде також і попит на фуражне зерно. Відповідно, зниження цін на фуражне зерно не матиме прямого впливу на пропозицію м'яса та на ціни на м'ясо - молочні продукти (у птахівництві може спостерігатися певна цінова крива еластичної пропозиції). Крім того, у свинарстві та птахівництві виробництво м'яса та кормів є вертикально інтегрованим і відносно високо концентрованим. У відсутність конкуренції виробники м'яса та кормів не мають рації для зниження цін для їхніх споживачів. Тому існують всі підстави очікувати, що чистим наслідком запровадження експортних квот буде переважно, з одного боку, оподаткування сільгоспвиробників, а з іншого зростання прибутків виробників м'яса та комбікормових і борошномельних підприємств, причому із невеликими або непомітними наслідками для споживчих цін принаймні в короткостроковому періоді[8].

[8] Завважимо, що одним із стабілізуючих факторів для цін на м'ясо та птицю у 2006 році стало експортне обмеження на українське м'ясо, що його наклала Росія. Проте, на сьогодні ніхто не вимагав утримувати це обмеження для того, щоб стабілізувати внутрішні ціни на м'ясо.

Теоретично, експортні квоти – це надзвичайно погано адресований засіб надання допомоги споживачам, яким дійсно загрожує інфляція цін на продукти харчування. Оскільки квоти на експорт зерна дійсно спричиняють поміркованe обмеження інфляції на харчові продукти, виграють усі споживачі: багаті та бідні. Ніхто не заперечує проти того, що підвищення цін на харчові продукти може стати важким тягарем для малозабезпечених українців. Але безумовно не для всіх громадян України, багато хто із яких за останні п‘ять років економічного зростання збільшили свої реальні доходи. Значна частка позитивного ефекту, який створюють експортні квоти, не піде на задоволення потреб малозабезпеченого споживача, вона «марнуватиметься» на споживачів, які можуть сплачувати більше за продукти харчування.

Таким чином, аргумент, що експортні квоти мають на меті підтримку споживачів, видається слабким. Досвід аналогічних інтервенцій в Україні й інших державах свідчить про те, що часто корисно розглянути можливість існування інших «прихованих» зацікавлених сторін, які користуються популістськими аргументами для прикриття інших цілей. Зокрема, будь-хто, хто втручається в експорт за межами системи експортних квот (тобто контрабандисти або ті, кому вдається підкупити офіційних посадових осіб), наживаються на цьому чудово. Якщо подивитися на цінові дані, які наводяться у діаграмі 1 вище, то видно, що різниця між світовою ринковою ціною на пшеницю та відповідною ціною франко – завод в Україні сьогодні десь на 25 дол. США/ т. перевищує звичайну маржу. Вище ми зазначали, що лише для пшениці це дає чистого прибутку у 10 млн. дол. США до кінця 2006 року тому, хто матиме змогу експортувати. Такий дохід представляє собою потужний стимул для того, щоб обходити систему експортних квот, а також фінансовий важіль для «переконання» у необхідності це робити. Багато оглядачів вважаються, що головна мета системи квотування експорту полягає не в тому, щоб скоротити обсяги експортних операцій, а в тому, щоб зробити їх більш прибутковими (за рахунок українських фермерів) та спрямувати отримані доходи в деякі кишені.

4. Рекомендації щодо політики

Квоти на зерно представляють собою коштовний податковий тягар, який покладається на виробників й інвесторів сільськогосподарського сектора. Це – необачний політичний інструмент, який породжує острах корупції та зашкоджує авторитету України. Крім того, оподаткування сільгоспвиробників з метою надання допомоги споживачам (навіть якщо воно видається більш ефективним засобом, ніж ми сьогодні вважаємо) явно не збігається із заявами про бажання підтримувати сільське господарство України. Згідно із проектом держбюджету на 2007 рік, у сільське господарство планується направити 7,3 % загальних державних видатків, або 1,8 % ВВП України. І тут складається така ситуація, що одна рука ці кошти сільському господарству дає, а інша їх забирає за допомогою квотування експорту. Безумовно, було б доцільніше скоротити субсидії сільськогосподарським підприємствам і використовувати вивільнений фіскальний простір для скорочення податків (допомагаючи у такий спосіб споживачам) та/ або надавати споживачам прямі грошові трансферти для компенсації зростання цін на продукти харчування.

Головна рекомендація щодо політики, що випливає із наведеного аналізу, - це якнайскоріше скасувати систему квотування експорту зерна. Час тут відіграє важливе значення через те, що навіть тимчасові квоти покладають на виробників зерна і зернових трейдерів додаткові фінансові витрати та зашкоджують авторитету України. Як зазначалося у цій записці, від квотування експорту виграють комбікормові та

борошномельні підприємства, а також виробники м‘яса, але аж ніяк не широкий загал споживачів. Експортні квоти у будь-якому випадку являють собою грубий та руйнівний засіб захисту споживачів від наслідків зростання світових цін на зерно.

Втім необхідно усвідомлювати, що ціни на зерно можуть відігравати важливу політичну роль. Адже інтервенції на зерновому ринку не є новим явищем для України і у минулому обґрунтовувалися інтересами забезпечення продовольчої безпеки держави. Якби уряд дійсно турбували наслідки, що зростання цін на зерно має для малозабезпечених, першим найкращим кроком на політичному рівні було запровадження системи грошових трансфертів, адресованих на найбідніші прошарки населення. Оскільки уряд вирішує питання соціальних наслідків адміністративного підвищення цін на електрику та комунальні послуги, запровадження невеликої програми грошових трансфертів, які враховували б динаміку зростання внутрішніх цін на продукти харчування, не було б дуже важким додатковим кроком. Такі трансферти в ідеальному випадку повинні фінансуватися із прибуткової частини держбюджету (і фіскальний простір для них можна було б легко створити шляхом обмеження та переорієнтування марних сільськогосподарських субсидій). У випадку гострого браку бюджетних коштів, запровадження податку на експорт зерна було б кращим за систему квотування, оскільки такий податок не створює такі самі корупційні ризики, при цьому маючи такий самий ефект знижених внутрішніх цін. Однак, через те, що Україна не має ринкової сили на міжнародному ринку зерна, вона всеодно втрачатиме значні доходи від експорту через податок на експорт, який призведе до зниження доходів виробників. Як ми доводимо у цьому документі, поточна ситуація з пропозицією та попитом на зерновому ринку України не може виправдати будь-якого втручання держави.

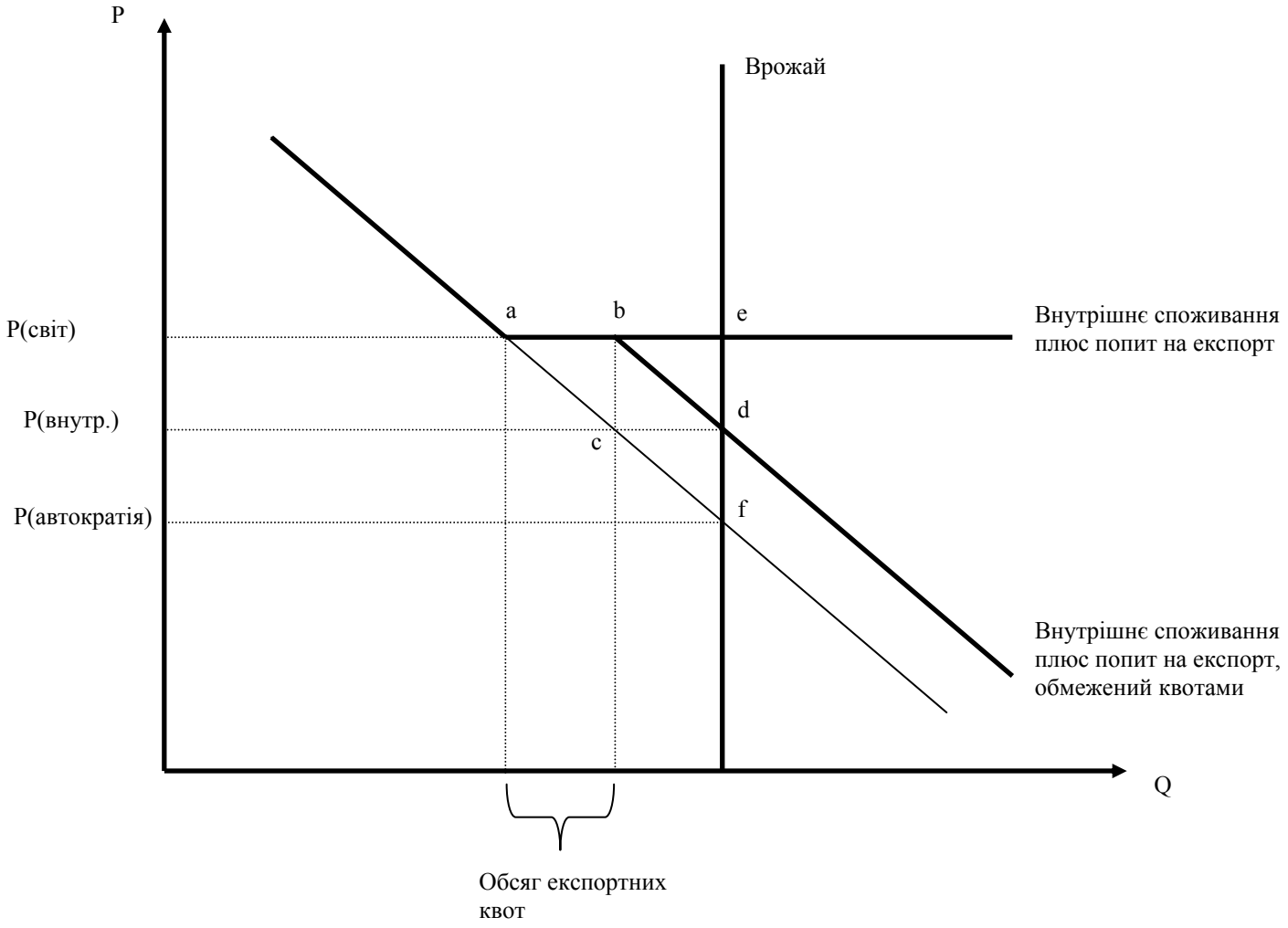
Скасування квотування експорту зерна – це єдиний крок, яким уряд України може підтвердити свою ринкову орієнтацію та реформістський мандат. Чим скоріше це буде зроблено, тим краще для пересічного українця.

Додаток 1. Економічний аналіз квотування

Квотування – це переважно інтервенція на ринку шляхом запровадження кількісного контролю з метою здійснення впливу на внутрішні ціни. У разі запровадження експортних квот уряд намагається знизити внутрішні ціни нижче рівня світових, які у більшості випадків вважаються еталоном, особливо коли йдеться про зерно. Якщо дотримання встановлених квот є обов‘язковим, внутрішні ціни повинні знизитися на користь вітчизняного споживача зерна. Проте виробники зерна (та підприємства, які опікуються експортом зерна, оскільки Україна є одним із потужних експортерів зерна) при цьому втрачають. Як порівняти ці позитивні та негативні моменти? У цьому розділі за допомогою простої діаграми показується, що введення квот спричиняє лише втрати – інакше кажучи, що втрати виробників переважають над вигодами споживачів.

На діаграмі 3 пояснюється чому. Діаграма ілюструє пропозицію та попит на пшеницю у ціновому кількісному просторі. Крива пропозиції є вертикальною, тому що зерно – це річна культура, пропозиція якої не може бути водночас змінена політичними заходами. До запровадження квот крива попиту іде у низхідному напрямку (чим нижча ціна, тим більший попит), але прив‘язується до світової ринкової ціни P (світ). Це відбувається тому, що у разі існування світової ціни виробникам все рівно де продавати зерно: на внутрішньому чи міжнародному ринку, і крива попиту стає кривою світового попиту. Точка «a» означає внутрішнє споживання економіки, а «ae» - загальний обсяг експорту.

Діаграма 3.



Якщо уряд запроваджує експортну квоту, *ab,* вітчизняні виробники створюють внутрішній попит *a*, потім експортують обсяг, дозволений квотою *ab,* і після цього змушені продавати залишки врожаю на внутрішньому ринку. Тому після *b* крива попиту знову іде вниз до перетину із кривою пропозиції у точці *d*. У цій точці виникає рівновага внутрішньої ціни Р (внутр) на рівні нижче світової ринкової ціни.

Ефект квотування розраховуються дуже просто. Внаслідок запровадження квоти споживчий надлишок (простір нижче кривої попиту та вище рівня внутрішньої ціни) збільшується на *abcd.* Втім надлишок виробника (простір зліва від кривої пропозиції та нижче рівня внутрішньої ціни) скорочується на *acde.* Чиста втрата виникає внаслідок запровадження квоти, що дорівнює *bde*. Приблизний розмір цієї втрати ми розраховуємо у наступному розділі. Тут достатньо зазначити, що розмір простору *bde* залежить від різниці, що існує між внутрішньою та міжнародною ціною на зерно, яка у свою чергу залежить від обсягу квоти на експорт в умовах вільної торгівлі та еластичності попиту (який графічно зображується низхідним положенням кривої попиту).

Проте тут необхідно підкреслити, що запровадження системи квот призводить також і до додаткових суспільних втрат. Вони виникають внаслідок існування різниці між внутрішньою та світовою ціною. Саме ця різниця і створює потужний стимул для отримання експортних квот. Кожний експортер стає зацікавленим витрати додаткові ресурси для отримання квоти (у літературі така поведінка називається «хабарництво») і ці додаткові ресурси представляють собою чисту суспільну втрату.

Розмір цієї суспільної втрати залежить від порядку розподілу квот. Якщо квоти надаються через конкурентні та прозорі аукціони, можливість хабарництва зводиться до мінімуму. Однак, за звичай, домінують інші схеми (кумівство, патронаж, свавілля, тощо), і розмір витрат на хабарі на практиці може набагато перевищувати загальну вартість квоти, внаслідок чого суспільні втрати збільшуються.