Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні

Німецька Консультативна Група при Уряді України

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

U9

Аграрна політика в Україні середини 2005 року: два кроки вперед, три назад

Вступ

Протягом декількох останніх місяців в Україні було прийнято ряд рішень стосовно аграрної політики та пролунали заяви, які шокували та розчарували тих, хто сподівався, що новий пост-помаранчевий Уряд прискорить процес економічних реформ та приєднання України до світової аграрної торгівельної спільноти. Далі ми розглянемо розвиток політичних подій на ринках м'яса та зерна, які є прикладом цієї сумної ситуації. Після цього ми коротко представимо свої висновки щодо концепції "Добробут через аграрний розвиток", нещодавно розробленої за координацією Національної сільськогосподарської палати України. Ця концепція, якщо її буде взято за основу офіційної аграрної політики, доведе навіть те, що залишилося від ринкових реформ в українському сільському господарстві, до скрипучого кінця. На закінчення ми надамо рекомендації для повернення процесу реформування сільського господарства України у правильне русло.

1) Ринок м'яса

У травні 2005 року у відповідь на підвищення цін на м'ясо було оголошено про контроль за цінами та націнкою.[1] Таке популістське рішення не враховує три речі. По-перше, не брався до уваги той факт, що дане підвищення цін на м'ясо не було сюрпризом для тих, хто розуміє, як працює ринок. Після низького врожаю зернових в 2003 році через посуху ціни на корми значно підскочили, що спонукало аграрних виробників скоротити поголів'я тварин.[2] Молодняк забивали раніше звичайного, те ж саме відбувалося з продуктивною худобою, яка мала дати приплід. Тому пропозиція м'яса неминуче повинна була зменшитися на період, визначений біологічним виробничим циклом. По-друге, не враховувалося те, що контроль за цінами та націнками часто контр-продуктивний. Замість того, щоб знижувати ціни, контроль заганяє

[1] Підвищення цін на м'ясо зробило значний внесок у зростання інфляції. Див. роботу Німецької консультативної групи U1: *Висока інфляція в Україні: причини та шляхи подолання*.

[2] Зауважте, що вплив посухи 2003 року був підсилений неадекватною державною політикою в той період часу (див. роботу Німецької консультативної групи T9: *Ситуація на українському ринку зерна: криза! Криза чого?*). В результаті цього ціни на зернові виросли до набагато вищого рівня, ніж вони повинні були б. Це викликало більше зменшення поголів'я тварин, ніж мало б місце за нормальних цін на зернові. Тому неадекватне вирішення Урядом однієї кризи "допомогло" закласти фундамент наступної кризи.

постачальників м'яса в тінь, роблячи дефіцитний товар ще більш дефіцитним. Офіційні ціни в магазинах можуть здаватися нижчими, але за цими цінами немає пропозиції, тому що торгівля зміщується в торгівлю з під поли. Тим, кому вдалося знайти дефіцитний товар, закінчують пошуки, стають в чергу і, більше за все, платять більшу, а не меншу ціну.[3] По-третє, не брався до уваги факт, що саме політика Уряду, особливо нещодавнє значне підвищення пенсій та заробітної плати державним службовцям, була однією із причин зростання попиту на м'ясо, тому Уряд і є одним із винуватців різкого зростання цін.

Альтернативні та більш ринково-орієнтовані кроки вирішення даної ситуації зроблені не були. До них відносяться заходи, які можна було б зробити вже декілька років тому, наприклад зменшення бар'єрів на імпорт продуктивного поголів'я, що підвищило б якість українського м'яса та сприяло відновленню стада після 2003 року. Ще одним заходом повинно було б стати зменшення або відміна доплат за забій ВРХ певної ваги, тому що такі дотації є однією з причин сьогоднішнього дефіциту м'яса. Потрібно було також замінити пільги щодо повернення ПДВ виробникам м'яса, які не мають ніякого вагомого ефекту, на фінансування заходів, направлених на покращення продуктивності тварин, та сприяти вирішенню проблеми хронічного дефіциту якісних протеїнових кормів. Найшвидше проблему росту цін на м'ясо можна було б вирішити шляхом зниження або відміни імпортного мита на м'ясо. Потрібно було також врахувати та завчасно передбачити те, що відміна пільг вільним економічним зонам та посилення контролю за імпортом на кордоні призведе до автоматичного підвищення імпортних мит, які в минулому можна було або не сплачувати, або обминати різними неофіційними шляхами.

Основною проблемою ринку м'яса в Україні є те, що закупівельні ціни у сільськогосподарських виробників є дуже низькими, а роздрібні – дуже високими. Очевидно, що уряд, який бажає бути популярним та подобатися всім, зацікавлений у тому, щоб сільськогосподарські виробники отримували високі ціни, а кінцеві споживачі – низькі. В Радянському Союзі вирішення цієї дилеми відбувалося за допомогою контролю за націнками вздовж маркетингового ланцюга. Такий контроль спрацьовував доти, поки держава контролювала всі ресурси в економіці та мала змогу компенсувати всі збитки.[4] Сьогодні держава не контролює ресурси та не має змоги компенсувати збитки. Маркетингові послуги (забій, переробка, пакування, транспортування, зберігання і т.п.) надаються переважно приватними фірмами, а навіть якщо й державними, їм також приходиться платити за використання капіталу, робочої сили, пального та інших засобів виробництва. Ці підприємства не можуть сподіватися на великі субсидії, щоб "приховувати", що вони можливо працюють зі збитками. Не зважаючи на реалії сьогодення,

---

[3] Зауважте, що політики зробили ту ж саму помилку на ринку пального в Україні.

[4] Ці збитки були настільки великими, що вони навіть значно підірвали основу радянської системи.

бажання контролювати ціни та націнки в політичних кругах України залишається досить великим.

2) Ринок зерна

У багатьох відношеннях ситуація на ринку зерна в Україні схожа на ситуацію на ринку м'яса. Протягом останніх неділь ринок приголомшила новина, що весь врожай зернових 2005 року буде продано через державні структури, а за експорт відповідатимуть "Хліб України" та Державний матеріальний резерв. Ця новина стала апогеєм великої кількості суперечних заяв ряду держслужбовців про обсяги державних закупівель та наявні розміри фінансування. Разом з тим Уряд встановив високі мінімальні обов'язкові ціни на зерно, які перевищують порівняльні експортні ціни ФОБ. Від державних агентів очікується, що вони закуповуватимуть зерно за цими високими цінами. Весь час наголошується, що від приватних трейдерів та борошномельної промисловості очікується те ж саме, під обіцянки компенсувати частину процентної ставки по кредитам комерційних банків. Однак не відомо, чи дійсно держава компенсуватиме процентну ставку цим підприємствам, тому що зерно вже починає з'являтися на ринку, а введення в силу системи компенсування потребує часу. Також не ясно, як за відсутності законодавчого механізму можна покарати трейдерів та борошномельні підприємства, якщо вони купуватимуть зерно за цінами, нижчими за мінімальні. Якщо виходити з досвіду минулих років, то нагляд за виконанням "рекомендацій" Уряду проводитиметься вибірково як засіб спрямування зерна через певні канали збуту та надання привілеїв певним трейдерам (як державним, так і приватним).

Уряд заявляє, що ці заходи розроблені для того, щоб підвищити закупівельні ціни аграрних виробників. По-перше, зауважте, що якщо за допомогою цих заходів ціни на зерно дійсно підвищаться, то підвищаться й ціни кормів для тваринництва, тобто знову знизиться пропозиція м'яса та загостриться поточна проблема на цьому ринку! Іншими словами, підтримка цін на зерно має той же ефект, що й оподаткування цін на м'ясо. Політики часто не звертають увагу на такий зв'язок між ринками. Тому замість того, щоб стратегічно підходити до вирішення проблем, вони "борються" з однією кризою за другою.

Однак більш за все, кінцевим результатом заходів на ринку зерна буде не підвищення, а зниження цін на зерно. В короткостроковому періоді оголошення цих заходів вже й так суттєво підвищило непередбачуваність на ринку зерна в Україні. Гірша передбачуваність підвищує премію за ризик, яку трейдери повинні включати до своїх витрат під час переговорів з виробниками зерна. В результаті, закупівельні ціни сільськогосподарських виробників знизяться, тому що вищі маркетингові витрати віднімаються від даної експортної ціни ФОБ. Крім того, якщо заяви Уряду дійсно виконуватимуться і торгівля зерном перейде від приватних до державних трейдерів, більша частина зерна продаватиметься через менш ефективні державні канали збуту. Підвищаться маркетингові витрати, що в кінцевому рахунку знову ж таки

призведе до зниження цін аграрних виробників. В кінці кінців, саме приватні трейдери останніми роками інвестували в інфраструктуру зерносховищ та перевалочних потужностей портів, тоді як державні агенти ("Хліб України") продовжують працювати зі збитками та бути в центрі скандалів зі зловживання з зерном та насінням соняшнику, що більш принесло шкоди, ніж допомогло сільськогосподарським виробникам.

У довгостроковому періоді ці заходи посилають чіткий сигнал світові, що в Україні можна забути про ринково-орієнтовані реформи на ринку зерна. Наслідком цього буде зменшення інвестицій, погіршення ефективності маркетингового ланцюга, а тому й нижчі закупівельні ціни. Коли інвестори та трейдери відвідують міжнародні конференції та виставки, представники Уряду України не перестають наголошувати, як їхній країні потрібні інвестиції для модернізації ринку зерна. Однак після повернення додому, ці представники не випускають ні єдиної можливості звинуватити інвесторів в усьому, що відбувається на ринку зерна в Україні. Коли низький врожай і ціни зростають, трейдери "винні" в тому, що експортували значні обсяги зерна. Коли врожай великий, а ціни знижуються, трейдерів звинувачують в таємних домовленостях для заниження цін. Щоб не траплялося, трейдери завжди вигідні як "цапи відбувайли".

Що можна сказати про те, що зернові трейдери диктують ціни аграрним виробникам? По-перше, є фактом те, що ціни трейдерам диктують умови світового ринку. Виходячи з цих світових цін, трейдери розраховують, яку ціну вони можуть запропонувати аграрним виробникам в такій країні як Україна, беручи до уваги вартість маркетингових витрат та рівень прийнятних прибутків. Чим ефективніший трейдер, тим нижчі витрати, які потрібно віднімати від світової ціни. Якщо на ринку працює невелика кількість трейдерів, вони звичайно можуть домовитися, щоб штучно занижуючи закупівельні ціни зерна отримувати надприбутки. Загалом, чим менше трейдерів, тим легше та вірогідніше дійти змови.[5] По-друге, однак, єдиним ефективним способом знизити такий ризик та побороти можливі домовленості є відкриття ринків і сприяння конкуренції та інвестиціям. Поки що ми бачимо протилежне. Протягом багатьох років фахівці закликають Уряд України покращити систему ринкової інформації, щоб сільськогосподарські виробники мали доступ до достовірної та поточної інформації про ціни, виробництво та запаси. Якщо б така інформація була доступною, а зробити її доступною не так вже й дорого, трейдерам було б набагато складніше маніпулювати цінами (однак не факт, що вони дійсно це роблять). По-третє, регіональний контроль за цінами та заборони на рух продукції є ще одним прикладом державної політики, яка більше підвищила, ніж знизила потенціал як державних, так і приватних трейдерів занизити

[5] Пару слів до цього. Дивним виглядає бажання деяких політиків надати монопольне становище "Хлібу України"! Можливо, їх більше цікавить хто отримує вигоди від ринкової влади ніж про руйнуючі ефекти ринкової влади ніж.

ціни сільськогосподарських виробників. Обмеження на рух зерна означає, що сільськогосподарські виробники в регіоні мають меншу кількість потенційних покупців їхньої продукції, ніж було б у разі відсутності регіональних обмежень. Іншими словами, такі бар'єри зменшують конкуренцію на місцевому рівні, а тому посилюють ринкову позицію трейдерів під час переговорів з аграрними виробниками. Нарешті, коли трейдерів звинувачували в тих самих гріхах після низького врожаю зернових в 2003 році, Антимонопольний комітет провів детальну перевірку, не знайшовши ознак відчутного зловживання зерновими трейдерами ринковим положенням.

Виникає пов'язане, але окреме питання щодо керівників аграрних підприємств, які домовляються з трейдерами за ціну зерна. Часто цих керівників звинувачують у неофіційних угодах з трейдерами: по документам зерно продають за заниженою ціною, керівник ділиться прибутками з трейдером, а збитки несуть інші працівники аграрного підприємства. У такому випадку вирішенням проблеми є прозорість та ринкова інформація, а не інтервенції Уряду щодо диктату ціни, маржі або впливу на рух зерна. Якщо б на ринку можна було досить легко отримати інформацію про ціни, працівникам аграрного підприємства було б легше проконтролювати свого керівника, який їх обманює. Йому б довелося пояснити, чому договірна ціна зерна була такою низькою.

3) Загальнодержавна комплексна програма підтримки та розвитку українського села "Добробут через аграрний розвиток" (ДАР)

Подальшим віддаленням перспектив запровадження ринкових реформ та трансформаційних процесів в українському сільському господарстві є нова концепція, яка має назву "Добробут через аграрний розвиток" (далі Концепція), яка підготовлена Національною Сільськогосподарською Палатою України, що зібрала разом сільськогосподарських виробників, переробників, трейдерів, постачальників матеріально-технічних ресурсів, а також організації, які надають дослідницькі та дорадчі послуги. Поки що Концепція не розглядалася в Уряді, але багато авторів цієї Концепції є дуже впливовими та наближеними до політичних кіл особами. Тому, Концепція заслуговує серйозного до себе ставлення. Сама Концепція є об'ємистою (110 сторінок) і розділена на декілька частин: Ринок землі; Ринки АПК; Виробництво; Заможне село; Наука та Освіта; Екологія; та Бюджет. Повна оцінка Концепції виходить за рамки цієї роботи, але декілька суттєвих проблем потребують уваги.

Взагалі, Концепція більше схожа на зібрання певних інтересів ніж певний проект послідовної та реальної агарної політики. Видається, що ці декілька розділів були написані великою мірою різними групами. В той самий час як деякі "пусті слова" призивають до потреби координації складних взаємопов'язаних заходів, насправді, фактичні заходи, які запропоновані Концепцією доволі часто заперечують один одному і, наразі, викривають недостатність уваги до міжгалузевих взаємозв'язків. Однією з найбільш фундаментальних проблем Концепції є фінансування:

Рівень бюджетних витрат запропонований Концепцією є просто нереалістичним (хоча, звичайно, можливий дозволений показник Сукупного Виміру Підтримки в рамках СОТ був прийнятий до уваги), і якщо трапиться, що такий рівень підтримки АПК буде якимось чином досягнутий, Україна неминуче відчує наслідки через певні негативні ефекти на фіскальний баланс та мікроекономічну стабільність.

Іншою принциповою складністю Концепції є те, що в ній міститься багато заходів, які порушують умови членства України в СОТ. Хоча про це вже неодноразово говорилось, але схоже потрібно ще раз повторити: просто не можливо підтримувати ціни на експортовану продукцію, як наприклад, зерно, без одночасного використання прямих або непрямих експортних субсидій. Якщо Україна прагне приєднання до СОТ, вона повинна повністю відмовитись від експортних субсидій, що відповідно еквівалентно нульовому рівню цінової підтримки на експорт сільськогосподарської продукції, як, наприклад, зерно. Отже, ті політичні сили, політики, які підтримують дану Концепцію, хочуть вони цього чи не хочуть, виступають проти членства України в СОТ.

Більш детально, Концепція містить значну кількість положень, які важко прирівняти до ринкових реформ. Два з них заслуговують особливої уваги.

- За Концепцією, вартість сільськогосподарської землі повинна визначатися певною постановою чи указом, на основі певної "об'єктивної" формули, яку деякі українські експерти пропонують вже досить тривалий період часу. Сільськогосподарські підприємства повинні включити відповідну вартість землі до своїх балансів. Такий захід матиме ефект подальшого зменшення прибутковості сільськогосподарських підприємств України, що, по-суті, є зручним ефектом, що полегшує обґрунтування використання субсидій. Ці положення ставлять ринок сільськогосподарської землі України з ніг на голову. За умов ринкової економіки, ціна на сільськогосподарську землю залежить від прибутковості сільськогосподарського підприємства, що господарює на ній, а не навпаки. Якщо ціна на землю є низькою, значить сільськогосподарські підприємства просто не в змозі вести прибуткове господарство на цій землі, і тому не жадають високу ціну за нею.[6] Більше того, в ринкових умовах механізм визначення ціни на землю є набагато складнішим, ніж просто звичайна формула.; динаміка цін на землю в залежності території та часу завжди залежить від постійно мінливих факторів, таких як технологія, управління та логістика. І тому будь-яка формула неминуче призведе до серйозних викривлень. Насамкінець, під великим знаком питання є теза про дорожчання землі в умовах нестачі капіталу. Якщо сільськогосподарські виробники мають кошти, то вони повинні витрачати їх на обладнання, техніку, а не на землю. Такі інвестиції

[6] Механізм визначення ціни на землю економісти вже давно зрозуміли, після праці Johann Heinrich von Thünen над земельними рентами на початку 19-го століття.

збільшать прибутковість, і, відповідно, ціни на землю автоматично будуть підніматися. Деякі поборники механізму визначення ціни на землю, що пропонується в концепції, можливо сподіваються, що шляхом оголошення штучно встановлених цін на землю, сільськогосподарські виробники в одну мить матимуть заставу під кредити, які вони братимуть в банків для інвестицій в своє виробництво. Чи хто-небудь насправді думає, що банки та інші потенційних позичальників можна надурити штучно високою вартістю землі?

- Концепція пропонує поділити всіх сільськогосподарських виробників на три категорії: конкурентноздатні, потенційно конкурентноздатні, та не конкурентноздатні. В залежності від категорії, до якої та чи інша продукція віднесені, її виробництво отримує короткотермінові, тимчасові або постійні субсидії. Ця частина Концепції нагадує читачеві незлічену кількість "концепцій", "планів" та "програм", які були продуковані в минулому в Україні. Така ситуація відображає старий стиль мислення в термінах "тон" та "норм". Тобто логіка таких суджень має а увазі те, що чиновники можуть контролювати ринок, можуть передбачити технологічні зміни, зрозуміти всю нескінченну складність картини відносних затрат та прибутковості від одного регіону до іншого, від одного сільськогосподарського підприємства до іншого. Такий підхід просто не здатен визнати, що в той час як може існувати статистика про середні витрати, урожайність, прибутковість, не існує такого явища в природі як "середнє сільськогосподарське підприємство", що відповідає такій статистиці. Продукт може бути не конкурентноздатним в одному регіоні України, але за умов сучасного ефективного менеджменту цей продукт може буде конкурентноздатним в іншому регіоні. Тому, чи потрібно вважати такий продукт конкурентноздатним? І якщо ні, то який обсяг субсидій потрібно надати? Більше того, межа між конкурентноздатною та не конкурентноздатною продукцією постійно рухається. Скажімо, нове покоління кукурудзи може дозволити прибуткове виробництво в регіонах, які були виключенні з нього в минулому. Розвиток нових переробних технологій (наприклад, біопальне) через 10 років зробить прибутковими виробничі системи, які важко навіть зараз уявити. Так звані "експерти", які визначатимуть що є прибутковим а що ні, завжди будуть на роки позаду інноваційного процесу та змін. Насправді, їх втручання в функціонування ринку, їхні штучні ціни та кількісні цілі тільки стримують процес, тим самим зменшуючи загальну прибутковість сільського господарство в довготривалій перспективі. Конкуренти України на світових ринках будуть приємно враженні та заспокоєнні після того, як прочитають положення щодо сільського господарства, що містяться в Концепції.

Висновки та пропозиції

Трансформація сільського господарства є величезним та складним завданням, яке ускладнюється кожного дня по мірі його затримання. За виключенням кількох коротких епізодів за останні 14 років, зобов'язання Уряду України щодо трансформації аграрного сектору до сучасного динамічного сектору, який створює додаткову вартість як для сільської місцевості, так і країни в цілому, ніколи не були сильними. Останні події доводять, що навіть ті незначні зобов'язання опинилися в небезпеці. Замість того, щоб приймати рішення на основі чіткого набору цілей та принципів, що виходять з реалістичної картини сильних та слабих сторін аграрного сектору, світового досвіду та міжнародних зобов'язань, аграрна політика в Україні основується на застарілих і дискредитованих моделях, популістських імпульсах та помилковому аналізі. Якщо б українське сільське господарство не було таким фундаментально "родючим", результатом цих масивних помилок політики була б гуманітарна криза. Але подарунки природи (українські землі) та працьовиті селяни не дають їй трапитися.

Головна проблема полягає в тому, що аграрні політики України розриваються між двома кардинально протилежними цілями – з одного боку, підвищення цін аграрних виробників та з іншого, утримання роздрібних цін для споживачів на низькому рівні. Між цими цінами знаходяться маркетингові видатки. Якщо думати в радянському стилі, то маркетинг, в найкращому випадку, є необхідною складовою продовольчого ланцюга і, в найгіршому, – паразитичною діяльністю. Тому політики інстинктивно звинувачують трейдерів (їх ще називають "торговцями") та намагаються ввести контроль за цінами і маржею, як тільки ціни аграрних виробників здаються надто низькими або роздрібні ціни надто високими. Такі рішення спокусливі, тому що вони створюють ілюзію того, що можна підвищити закупівельні ціни виробників, знизити роздрібні ціни для споживачів та покарати винних одночасно, тобто мати вирішення проблеми "виграш-виграш-виграш". Однак такий підхід контра-продуктивний, тому що він не враховує того, що маркетинг є важливою продуктивною діяльністю, яка додає час, форму та пункт споживання до сільськогосподарської продукції. Він є контра-продуктивним ще й тому, що надсилає чіткий сигнал потенційним інвесторам: небезпека – залишайся осторонь!

Єдиним ефективним способом знизити ціну м'яса, зерна та іншої продукції в ринковій економіці є підвищення ефективності маркетингу аграрної продукції. Основними складовими цього процесу є конкуренція, прозорість та інвестиції. Конкуренція сприяє тому, що фірми, які пропонують маркетингові послуги, не зловживають монопольним становищем. Прозорість і ринкова інформація відповідають з те, що реакція на нові ринкові можливості є швидкою. Інвестиції забезпечують те, що інновації швидко запроваджуються у виробництво, тому

маркетингові ланцюги стають ефективнішими, а маркетингові витрати та маржа трейдерів знижуються до мінімуму.

Тому ми рекомендуємо Уряду України прийняти негайні заходи для підвищення конкуренції на аграрному ринку:

- Потрібно як найшвидше приватизувати всі державні підприємства, такі як "Хліб України", які ще залишилися в секторі;

- Усунути всі непрямі бар'єри конкуренції, такі як "рекомендації" аграрним виробникам продавати свою продукцію певним трейдерам або переробним підприємствам та регіональні заборони на рух зерна;

- Припинити звинувачути трейдерів та інші приватні компанії у всьому, як тільки щось йде по незапланованому шляху. Якщо є підозри у зловживанні монопольним становищем, адекватною відповіддю повинна стати професійна перевірка анти-монопольним комітетом.

- Абсолютним пріоритетом в Україні повинно стати створення незалежного центру зі збору та розповсюдження ринкової інформації про сільськогосподарські та продовольчі товари за рахунок фінансування державного бюджету.

ШфКТ, Лектор СЗ