Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні
Німецька Консультативна Група з Питань Економічних Реформ

01034 Київ, вул. Рейтарська, 8/5-А, тел. (+38044) 228-6342, 228-6360, факс 228-6336
E-mail: institute@ier.kiev.ua, http://www.ier.kiev.ua

T13

Криза на зерновому ринку і продовольча безпека України

Висновки

Події на українському продовольчому ринку в останній час були відмічені значним стрибком оптових і роздрібних цін на більшість продовольчих товарів. Підвищення цін не могло не вплинути на купівельну спроможність значної частини споживачів, що викликало занепокоєння в політичних кругах. В результаті, уряд змістив акценти у своїй сільськогосподарській політиці у бік інтенсивнішого державного втручання. Однак, не дивлячись на те, що політика уряду по забезпеченню "доступних" цін спрямована, насамперед, на захист найбідніших верств населення, вона не є ефективною у забезпеченні продовольчої безпеки для сімей із низьким рівнем доходів. Навпаки, багаті отримують набагато більше вигод від такої політики.

Рекомендації:

1. Встановлення максимальних цін, регулювання рівня рентабельності і торгівельних націнок, є неефективними у наданні продовольчої допомоги найбіднішим верствам населення. В короткостроковій перспективі адресна допомога через урядові програми і систему продовольчих талонів була б найкращим і найдешевшим способом для забезпечення продовольчої безпеки і захисту найбідніших верств населення: адресна допомога коштуватиме в 7 разів менше ніж альтернативна політика, що обговорюється на даному етапі – утримання цін на хліб за рахунок відміни ПДВ.
2. Ціновий контроль і обмеження міжрегіонального руху зерна фрагментують регіональні ринки, сприяють розвитку тіньової економіки і суперечать ринковим реформам. Політика, спрямована на забезпечення єдиного (інтегрованого) ринку, дала б змогу уникнути дефіциту продовольчих товарів на регіональному рівні, посилити конкуренцію між регіональними виробниками сільськогосподарської продукції і продовольчих товарів, що, в свою чергу, призвело б до зниження цін на продовольчі товари і підвищення доходів фермерів.
3. Замість того, щоб примушувати виробників працювати з меншою рентабельністю, уряд повинен створити конкурентне середовище на

регіональних ринках борошна і хліба. Конкуренція забезпечила б мінімальний рівень рентабельності і встановлення ціни на рівні, що відображає реальну суспільну вартість.

4. В довгостроковій перспективі політика уряду повинна бути спрямована на зменшення коливань виробництва. Для цього необхідно збільшити інвестиції у науково-дослідну діяльність в сільському господарстві і розвиток ринку консалтингових послуг. Ці інвестиції забезпечили б розробку і запровадження високопродуктивних і посухостійких сортів рослин, і дали можливість диверсифікувати виробництво, таким чином, зменшуючи чутливість виробників до цінових коливань.
5. Для того щоб зменшити цінові коливання, необхідно зменшити трансакційні витрати. Цього можна досягнути лише збільшуючи інвестиції у розвиток інфраструктури.
6. Зберігання 2 млн. тон зерна дало б змогу уникнути значного дефіциту зерна. Однак, утримання резервів не є найкращим шляхом стабілізувати ціни, оскільки в період високих цін відпуск зерна із державного резерву не буде мати значного впливу на цінову ситуацію, а лише буде заміщенням імпорту. Крім того, завдяки невизначеності стосовно того, яка культура буде в дефіциті, виникає невпевненість стосовно того, які культури необхідно акумулювати, що, в свою чергу, знижує ефективність резервів.

1. Вступ

В той час як валовий збір пшениці у 2001 і 2002 роках становив близько 20 млн. тон, урожай 2003 року складає лише 3 млн. тон. Вважаючи, що середній рівень виробництва пшениці в Україні становить 16 млн. тон при ціні $105 за тону (EXW) (в даний момент світова ціна становить $155 за тону), економічна втрата становить 1,16 млрд. доларів. За поточного обмінного курсу це складає 6,16 млрд. гривень, або приблизно 2,5% ВВП.[1]

Таким чином, багатство українського народу цього року в цілому буде менше на 6,16 млрд. гривень, не зважаючи на те, які заходи будуть вжиті урядом. Це **не є** провиною бюрократів, політиків, торговців зерном, фермерів або споживачів. Це є результатом несприятливих погодних умов, що склалися взимку 2002/2003 року. Що має значення в даній ситуації – це те, як ця економічна втрата буде розподілена між українським народом і які верстви населення необхідно захищати від негативних наслідків, оскільки хліб є важливим елементом споживчого кошику найбідніших споживачів.

[1] Навіть гірше, імпорт, необхідний для задоволення внутрішнього попиту оцінюється на рівні 4 млн. тон продовольчої пшениці при ціні імпортної ситуації 190 доларів за тону. Таким чином, імпорт коштуватиме 760 млн. доларів або 4.5 млрд. гривень, що становить 7% центрального державного бюджету на 2004.

У часи продовольчого дефіциту і зростаючих цін на продукти харчування продовольча допомога найбіднішим верствам населення є особливо важливою. Конкурентні ринки – це найкращий механізм для забезпечення наявності продовольства і захисту споживачів з низькими доходами під час продовольчої кризи, в той час як уряди вважають, що ринки здатні реагувати на ситуацію дуже повільно і саме тому потребують державного втручання. Незважаючи на те, що державне втручання було значно послаблено за роки реформ в Україні, роль уряду на продовольчих ринках під час "кризи" залишається вагомою.

Щоб гарантувати низькі ціни для споживачів і наявність основних продовольчих товарів, український уряд втручається на ринки шляхом встановлення максимального рівня роздрібних цін, рівня рентабельності виробників продовольчих товарів і торгових надбавок у торгівельній мережі. Нажаль, в той час як ці заходи "знищують" приватний сектор, вони не захищають споживачів із низькими доходами. Яка користь бідному споживачеві від того, що ціни на хліб низькі з одного боку, а з другого боку буханка хлібу, як не дивно, зменшується у вазі та знижується якість хліба, або пекарні закриваються тому що вони не можуть більше працювати рентабельно?

Три речі повинні трапитись протягом наступних місяців:

1. Достатня кількість пшениці повинна бути імпортована для того, щоб покрити хоча б попит на пшеницю з боку хлібопекарної промисловості.
2. Для заохочення імпорту, ціни на пшеницю зростуть. Це обов'язково станеться як тільки запаси пшениці повністю закінчаться на початку 2004 року.
3. Необхідно компенсувати зростання цін найбіднішим споживачам, і ця компенсація повинна бути адресною.

Структура цієї роботи є наступною. Спочатку ми обговорюємо ймовірність дефіциту продовольчої пшениці в Україні, подібного до того, який трапився в 2003 році. Потім ми наводимо характеристики найбідніших верств населення. В четвертому розділі ми наводимо факти стосовно ефективності існуючої політики уряду. У заключній частині роботи ми пропонуємо ряд альтернативних заходів регулювання існуючої ситуації.

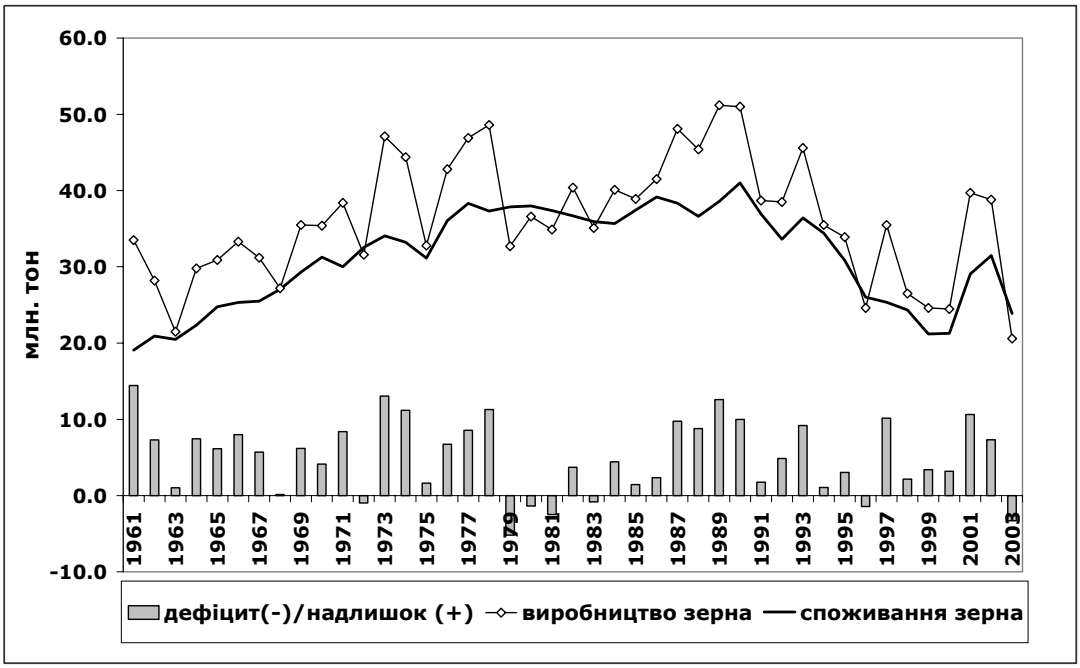
2. Наскільки ймовірний дефіцит продовольчої пшениці в Україні?

Не має сумнівів стосовно того, що падіння виробництва продовольчої пшениці цього року було значним і що необхідно розробити певні заходи з врегулювання дефіциту зерна. Дефіцит є абсолютним, в тому плані, що обсягів виробництва і початкових запасів не достатньо навіть для покриття продовольчих потреб. Однак, коли йдеться мова про вибір між декількома альтернативними заходами з подолання дефіциту пшениці в Україні, необхідно враховувати ймовірність такої ситуації. Якщо такий дефіцит очікується один раз на тридцять років, то заходи, спрямовані на стабілізацію цін, наприклад, були б більш виправданими ніж ті ж самі заходи у випадку, коли такий дефіцит очікується один раз на сто років. Наступні діаграми

дозволяють подивитись на ці речі у перспективі. Спочатку ми почнемо із зерна в цілому (рис.1), а потім розглянемо ситуацію на ринку пшениці (рис.2). Перший малюнок показує, що протягом 42 років було 7 дефіцитних років (в 60-их, 90-их, 2003 і між 1979 і 1983 роками). В середньому, дефіцит складав 2.2 млн. тон. Можна зробити наступні висновки:

- Ймовірність дефіциту зерна – раз на шість років.
- Дані малюнка не дають підстав вважати, що в майбутньому буде більше дефіцитних років.
- Середній розмір дефіциту такий, що зберігання 2 млн. тон зерна дозволило б уникнути значного дефіциту зерна.
- Еластичним компонентом попиту на зерно є попит на фуражне зерно, за рахунок якого відбувається збалансування попиту і пропозиції.

Рис. 1. Сукупне виробництво зерна, споживання і дефіцит (надлишок) в Україні у 1961-2003 рр., млн.. тон



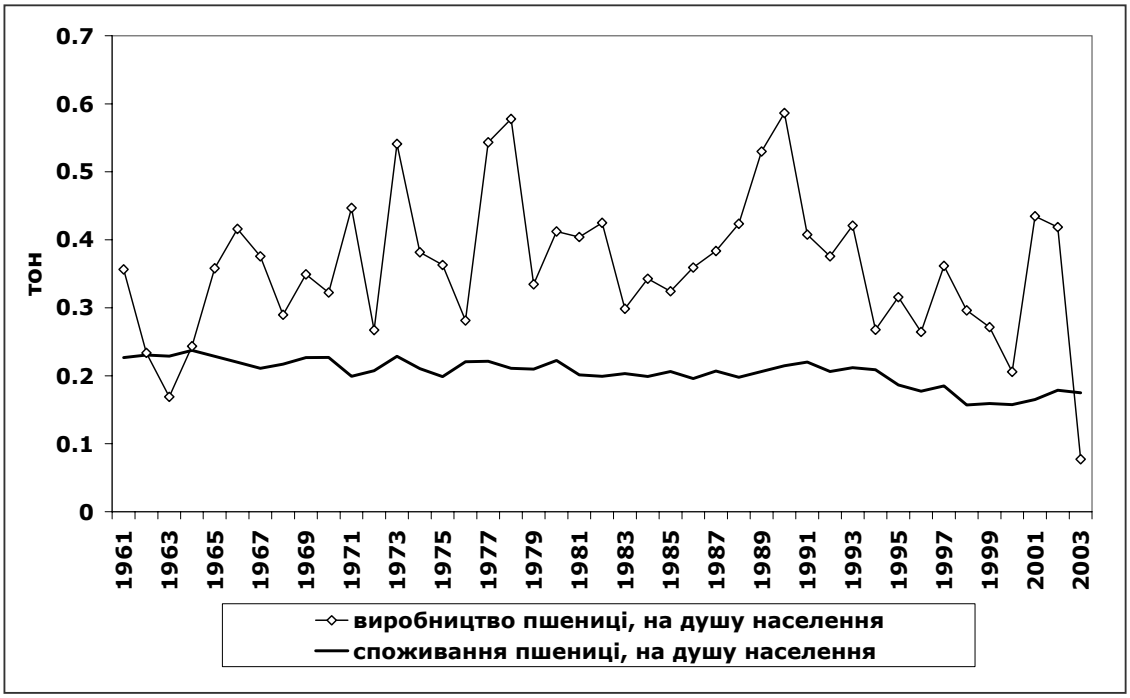
Джерело: Міністерство аграрної політики, ФАО

Що стосується пшениці (рис.2), кількість дефіцитних років скорочується, якщо ми визначаємо дефіцит, як ситуацію, за якої виробництво пшениці недостатнє для покриття споживання на продовольчі цілі, тобто сукупне споживання за винятком використання на корм. Протягом всього періоду лише в 1963 і 2003 роках був дефіцит пшениці і імпорт був необхідним. Можна зробити наступні висновки:

- Реальний дефіцит пшениці трапляється дуже рідко;

- попит на зерно і пшеницю може збалансовуватися за рахунок зменшення використання зерна, і, особливо, пшениці на кормові цілі;

Рис. 2. Виробництво і споживання пшениці (за виключенням використання на кормові цілі) в 1961-2003 рр., млн. тон



Джерело: Міністерство аграрної політики, ФАО

- якщо дефіцит пшениці може бути компенсований за рахунок зменшення використання пшениці на корм і заміщення її іншими фуражними культурами, імпорт пшениці є необов'язковим;
- це означає, що ціни на пшеницю не обов'язково повинні зрости до рівня імпортної ситуації (світова ціна плюс імпортний тариф, витрати на транспортування від порту до елеватору і т.д.) до тих пір поки існує можливість заміщення пшениці іншими зерновими;
- це також означає, що зберігання пшениці не є обов'язковим для того, щоб стримувати ціни в певних рамках, якщо рівень виробництва і приватних запасів перевищує продовольче споживання;
- запаси пшениці стали б у нагоді лише раз у 25 років. Враховуючи цей факт, виникають сумніви щодо доцільності витрат, пов'язаних із зберіганням пшениці протягом 25 років.

Підсумовуючи цей розділ, можна стверджувати, що політика утримання резервів може бути виправданою лише для фуражних зернових, а не для продовольчого зерна.

3. Ідентифікація вразливих верств населення

Продовольчу безпеку не можна виміряти на національному або регіональному рівнях. Навіть якщо країна є чистим експортером продовольства, деякі особливо вразливі верстви населення будуть страждати від недоїдання. Отже, достатній рівень виробництва зерна в регіоні не є ні достатньою, ні необхідною умовою для продовольчої безпеки всіх домогосподарств регіону. Продовольча безпека залежить від майнового стану особи, її можливостей як робочої сили і ряд інших чинників[2]. Отже, погіршення майнового стану або погіршення добробуту в результаті втрати місця роботи, падіння заробітної плати і підвищення цін на продовольчі товари – для якого бідний урожай є однією із можливих причин – зниження цін на товари і послуги, які людина продає і т.д. можуть загрожувати продовольчій безпеці.[3]

Які характеристики вразливих верств населення в Україні? Очевидно, що проблема недостатнього харчування особливо актуальна для бідних. Але офіційна межа бідності базується на концепції відносної бідності. Наприклад, в Німеччині реальний дохід домогосподарства, яке вважається офіційно бідним, набагато вищий за середній дохід в Україні.[4]

Які ж характеристики абсолютної бідності в Україні, що роблять членів домогосподарств особливо вразливими у плані недостатнього харчування? Наступні фактори визначають цей ризик:

- Низька заробітна плата і пенсія

Згідно з українським законодавством, в Україні визначено як мінімальну пенсію, так і мінімальну заробітну плату. Але не завжди трапляється так, що робітники або пенсіонери отримують цю мінімальну суму. Результати дослідження життя домогосподарств свідчать про те, що домогосподарства, із належать до групи із

[2] Цей підхід був запропонований Амартієм Сеном в його книзі "Бідність і голод". Сен запровадив так званий правовий підхід. Згідно цього підходу, споживання продуктів харчування залежить від того, що здатен індивідуум або сім'я здобути легальним шляхом.

[3] Л. Штріве, В. Галушко і Ш. Фон Крамон-Таубадель "Забезпечення продовольчої безпеки в Україні"// "Політика та розвиток сільського господарства в Україні" за ред. Ш. Фон Крамона-Таубаделя, С. Зорі і Л.Штріве. – 2001, ст.126-148

[4] Найбільш поширене визначення бідного домогосподарства в Німеччині – це домогосподарство із доходом меншим ніж половина середнього доходу домогосподарств. Ця цифра набагато вища ніж в Україні. Соціальні програми в Німеччині не дозволяють щоб дохід домогосподарства був нижче відповідного рівня (близько 1500 євро на місяць). Згідно з українськими стандартами, в Німеччині існують лише багаті домогосподарства. Лише дуже мала частина індивідуумів заробляють менше (особливо люди без відповідного місця проживання із розумовими відхиленнями, або ті, хто не здатні відслідковувати всі бюрократичні процедури для отримання соціальної допомоги).

найнижчими доходами, отримують заробітну плату нижче офіційного мінімального рівня.

- Домогосподарства, де лише одна людина заробляє гроші

В Україні велика частина жінок працює. Але за останні роки їх частка постійно скорочувалась, що свідчить про те, що зростає кількість сімей із одним заробітчанином. Домогосподарства без батька або матері є також проблемою, тому що повноцінне харчування і здоров'я дітей, насамперед, залежать від догляду за дитиною.

- Діти або люди похилого віку, що не отримують пенсій і проживають в сім'ях із низьким рівнем доходу

У сільській місцевості найбідніші домогосподарства мають найбільшу кількість членів сім'ї (4,7 чоловіка). Ймовірно – це домогосподарства із дітьми. Отже, ризик опинитись за межею бідності є особливо високим для багатодітних сімей (або сімей із людьми похилого віку, які за деяких причин не отримують пенсії).

- Члени домогосподарств, де існує проблема заборгованості по виплаті заробітної плати

Рівень безробіття в Україні, порівняно із міжнародними стандартами, досить низький, що, насамперед, пов'язано із низьким рівнем соціальних виплат по безробіттю. Однак, для бідних домогосподарств, де голова домогосподарства безробітний, може виникнути проблема мобілізації грошових ресурсів у достатній обсяг продуктів харчування. Така сама проблема може виникнути перед працівниками, які вчасно не отримують зарплати.

- Домогосподарства, розміщені у віддалених поселеннях

Приймаючи до уваги те, що недостатній рівень власного виробництва у регіоні вимагає імпорту продуктів харчування, витрати на транспортування продовольства у віддалені поселення можуть значно підвищити ціни на продовольчі товари. Крім того, транспортування продукції власного виробництва до найближчих ринків (з метою реалізації) є набагато дорожчим.

- Домогосподарства у сільській місцевості без земельних наділів

Для сільських домогосподарств орендна плата за землю становить значну частину доходу. Плата за землю здійснюється або в натуральному вигляді (тобто зерном), або готівкою.[5]

- Домогосподарства, що не мають власних присадибних ділянок і дач

В Україні 2 основні харчові культури: пшениця і картопля. В той час як пшениця здебільшого виробляється на великих сільськогосподарських підприємствах,

[5] При дефіциті зерна, орендна плата натурою має перевагу, оскільки вона не залежить від ціни на зерно. Однак, цілком ймовірно, що орендар буде намагатися зменшити плату у випадку падіння виробництва. Отже, цілком доцільно очікувати, що плата за землю в натуральному вигляді може виявитись незначним "захистом" в неврожайні роки.

картопля виробляється на власних присадибних ділянках. Теж саме стосується виробництва фруктів, овочів, і худоби. Доступ до такого важливого виробничого ресурсу являє собою захист від дефіциту продовольства.[6]

- Особи із низьким рівнем доходу і відсутністю допомоги від родичів

Родина відіграє важливу роль для людей похилого віку і непрацездатних. Батьки часто отримують допомогу від своїх дітей, тому що пенсії самої недостатньо для проживання. Існує великий ризик опинитися за межею бідності для пенсіонерів, у яких немає дітей або відсутні родинні зв'язки.

- Бідні домогосподарства у регіонах із слаборозвиненою системою соціальних програм

Очевидно, що ризик низької купівельної спроможності є досить високим для бідних домогосподарства в бідних регіонах. Крім того, бідні регіони не завжди можуть дозволити функціонування соціальних програм для забезпечення продовольчої безпеки сімей із низьким рівнем доходу.

Цей перелік можна було б значно подовжити. Чим більше із вище перерахованих рис є характерними для певного домогосподарства, тим більша ймовірність того, що воно зіткнеться з проблемами недостатнього харчування. Важливо зазначити, що проблема недостатнього харчування існує не лише тоді, коли в регіоні дефіцит зерна. Згідно із українською офіційною статистикою в 2002 році в домогосподарствах із найнижчим рівнем середньодушового доходу однією людиною було спожито лише 1530 калорій в день. Навіть приймаючи до уваги той факт, що в цих сім'ях є маленькі діти, які споживають менше за дорослих, ця цифра є дуже низькою.

Біометричні дослідження, проведені в Україні в 1999, показали що основним показником недостатнього харчування дітей був низький зріст для певної вікової категорії. В Україні 15.4% дітей мають недостатній зріст. Але причиною цьому є не недостатнє споживання калорій, а неправильне харчування. Україна все ще виконує радянські рекомендації, які недооцінюють важливість грудного годування на початкових місяцях після народження (Sedik і Wiesmann 2003). Ці автори зазначають, що в Україні не має ніяких інших ознак недостатнього харчування. Лише 5% населення споживають калорій менше норми.

З політичної точки зору цей результат є дуже важливим, тому що **він суперечить твердженням, що більше половини населення України є настільки бідними, що для виживання вони потребують низьких цін на хліб**. Лише незначна частина населення знаходиться за межею бідності і важливо зазначити, що ця група людей може спіткатися із значними труднощами навіть тоді, коли ціни на хліб утримуються на низькому рівні.

[6] Tho Seeth і ін. (1998) у своїй роботі встановили, що наявність присадибної ділянки значно зменшує ризик домогосподарств у Росії опинитися за межею бідності.

4. Чи допомагає існуюча політика на продовольчому ринку бідним?

Значна частина витрат на харчування у загальних витратах домогосподарств підкреслює чутливість домогосподарств до цінових коливань і змін у доходах. Коли пропозиція продовольчих товарів недостатня або коли ціни на продовольчі товари зростають, продовольча допомога найбільш вразливим верствам населення відіграє важливе значення. Для того, щоб забезпечити продовольчу безпеку український уряд вдався до інтервенційних заходів: відпуск зерна і основних продовольчих товарів із державного резерву за цінами нижче ринкових, контроль за оптовими і роздрібними цінами, встановлення максимального рівня рентабельності хлібопекарень і встановлення максимальних торгових надбавок на основні продукти харчування у торгівельній мережі. Мета такої політики цілком зрозуміла: забезпечити низькі ціни на основні продукти харчування. Однак, така політика є неефективною у плані надання допомоги бідним: оскільки така політика забезпечує низькі ціни для всіх споживачів, а багаті споживають більше всіх продовольчих товарів, то вона приносить більше користі населенню із високим рівнем доходу, в той же час забезпечуючи лише незначну підтримку найбіднішим верствам населення. Цей аргумент підтверджується наступним прикладом.

У 1966 і 1982 уряд Бразилії намагався забезпечити самодостатній рівень виробництва пшениці і в той же час забезпечити низькі ціни споживачам цього продукту. Одним із заходів для досягнення цієї мети було створення єдиного продавця і покупця пшениці у вигляді держави. Ціни на пшеницю адміністративно контролювалися. Для фермерів створювались різноманітні стимули для збільшення виробництва пшениці, включаючи цінову підтримку, а виробники борошна отримували зерно за цінами значно нижчими за ті, які держава сплачувала виробникам пшениці. Різниця була компенсована за рахунок платників податків.

У своєму аналізі такої політики бразильського уряду Калегар і Шу (1988: 9-10, 43-45) визначили, що 86% субсидії надходило до споживачів, в той час як 14% складали адміністративні витрати і втрати від різноманітних маніпуляцій виробників борошна. Однак, лише 19% субсидії надходило до адресатів, тобто населенню із низьким рівнем доходів. Крім того, вигоди від цієї політики отримували в основному споживачі із високим рівнем доходу (вони споживали більше хліба на душу населення ніж бідні споживачі).

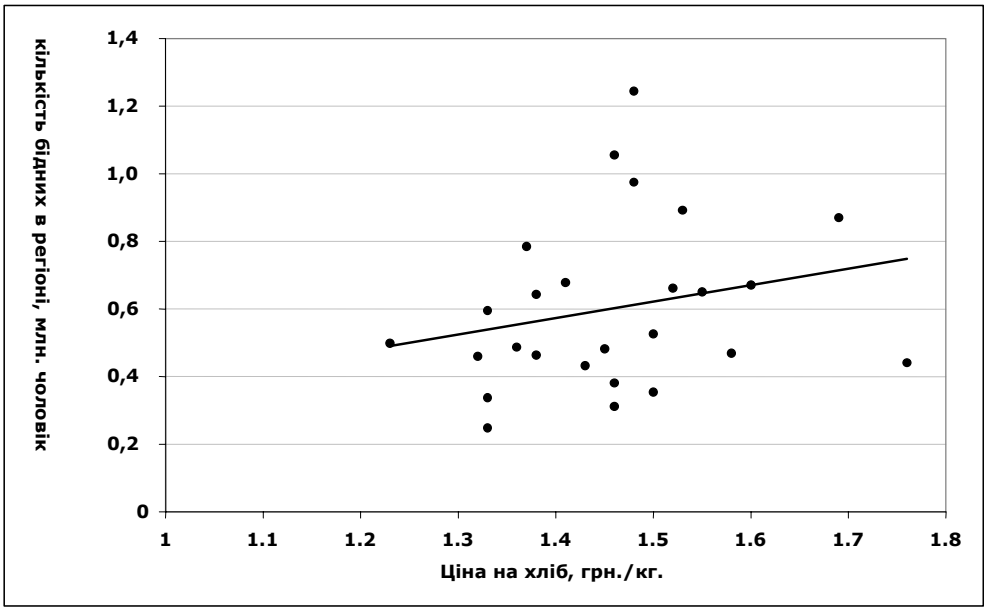
Джерело: Foster, P. "The World Food Problem: Tackling the Causes of Undernutrition in the Third World", Lynne Rienner Publishers, 1992, p.268

Субсидування продовольства шляхом встановлення максимальних цін, рівня рентабельності і торгових націнок

Такі заходи як пряме чи непряме субсидування продовольчих цін через програми державних закупівель або встановлення максимальних цін є дуже неефективними. Незважаючи на те, що заходи, вжиті за останній час, були багатьма охарактеризовані як заходи, що суперечать реформам в Україні, уряд стверджує,

що, приймаючи до уваги бюджетні обмеження, вони є єдиним способом захистити найбільш вразливі верстви населення. Але чи є ці заходи дійсно ефективними? Коефіцієнт кореляції (0,24) між кількістю бідних в регіоні (ми визначаємо бідних як тих, що живуть менше ніж на 1 долар в день[7]) і адміністративно встановленим рівнем цін на хліб показує неефективність такої політики у забезпеченні продовольчої допомоги бідним верствам населення. Коефіцієнт кореляції між ціною на хліб і часткою бідних в регіоні навіть вищий - 0,35. Щоб краще уявити ситуацію, нижче ми наводимо діаграму (рис.3).

Рис.3. Взаємозв'язок між кількістю бідних і ціною на хліб в регіоні



Джерело: Держкомстат

Позитивне значення коефіцієнта кореляції свідчить про те, що в регіонах де кількість бідних більша, ціни на хліб є вищими. **Результат раціональної політики по забезпеченню продовольчої допомоги бідним повинен бути зовсім протилежним!** Для того щоб політика адміністративного регулювання цін була ефективною, уряд повинен забезпечити щоб в регіонах із найбільшою кількістю бідних ціни були нижчими. Проте слід зазначити, що така політика суперечить ринковим реформам і є небажаною.

Непряме субсидування продовольчих товарів через встановлення максимальних роздрібних цін не досягає своєї мети – захист найбідніших верств населення. В таблиці 1 ми наводимо дані по споживанню хліба[8], м'яса і молока[9] для груп з різним рівнем доходу.

[7] Згідно із міжнародними стандартами
[8] До категорії "хліб" входить: рис, хлібобулочні вироби, борошно і крупи.
[9] До категорії "молоко" входить: молоко, сир, масло у перерахунку на молоко.

Таблиця 1. Споживання хліба, м'яса і молока домогосподарствами із низьким і високим рівнем доходу в 2002 році[10]

	Споживачі, із витратами менше ніж 1 долар в день		Споживачі, що живуть вище прожиткового мінімуму	
	Сільська місцевість	Міські поселення	Сільська місцевість	Міські поселення
Кількість людей, млн. чол.	3,67	5,48	2,40	8,10
Споживання хліба на душу населення, кг./місяць	8,1	8,8	15,6	11,6
Споживання хліба відповідною групою, тон/місяць	*29727*	*48224*	*37440*	*93960*
Споживання м'яса на душу населення, кг./місяць	1,2	1,6	5,05	5,45
Споживання м'яса відповідною групою, тон/місяць	*4404*	*8768*	*12120*	*44145*
Споживання молока на душу населення, кг./місяць	13,3	9,9	30,7	25,0
Споживання молока відповідною групою, тон/місяць	*48811*	*54252*	*73680*	*202500*

Джерело: Держкомстат і власні розрахунки

Як видно із таблиці 1, споживання продуктів харчування збільшується із збільшенням доходу. Частка бідних у загальному споживанні хліба становить лише 15%, у споживанні м'яса – 8% і споживанні молочної продукції – 11%. Це означає, що політика утримання низьких цін на хліб, борошно і крупи принесе більше користі населенню із високим рівнем доходів і лише маленька частина субсидії надійде до бідних. Крім того, продукція тваринництва споживається здебільшого багатими і, гарантуючи низькі ціни на фуражне зерно, держава забезпечує низькі ціни на продукцію тваринництва, таким чином підтримуючи багатих.

Обмеження торгової надбавки у сільській місцевості може мати значні негативні наслідки. Враховуючи стан інфраструктури (особливо доріг) у сільській місцевості, витрати на транспортування продовольства досить високі, що знаходить відображення у вищій торговій надбавці. Обмеження торгової надбавки до такого рівня, що транспортування стає невигідним, призведе до зникнення продовольчих товарів у сільській торговій мережі і сільські жителі змушені будуть або їхати у найближчі села (і платити додаткові кошти за проїзд), або купувати продукцію на "чорному ринку" за значно вищою ціною. Таким чином, може статися так, що бідні сільські жителі в кінцевому рахунку будуть платити ціну набагато вищу, ніж вона була б без державного втручання. Крім того, для того щоб утримувати рівень рентабельності і торгову надбавку в межах встановленого рівня, уряд повинен буде

[10] Ми визначаємо домогосподарства із високим рівнем доходу як ті, місячні середньодушові витрати яких перевищують прожитковий мінімум (в 2002 він становив 342 грн.).

здійснювати постійний контроль, а це означає, що державний апарат з регулювання цін буде розширюватись, політика втручання буде більш інтенсивною і дорогою.

Інше питання: чи дійсно в даній ситуації контроль за цінами на хліб, крупи і зернові необхідний? Ситуація, що склалася в цьому році дуже подібна до ситуації 2000 року, коли урожай зернових був досить низьким і ціни на зерно зросли в 2.1 раза (в цьому році ціни зросли в 2.4 раза). Підвищення цін на зерно призвело до збільшення цін на хліб, м'ясо і молоко на 67%, 45% і 35%, відповідно[11]. Однак в 2000 не виникло "продовольчої кризи". Крім того, протягом наступних двох років ціни на ці продукти поступово зменшувались у відповідь на зменшення цін на зернові. Якщо вважати, що цього року зростання цін на зерно призведе до ідентичного (як у 2000 році) зростання цін на основні продукти харчування, то, враховуючи вагу хліба, м'яса і молочної продукції у бюджеті споживача, вартість споживчого кошика бідних споживачів зросте на 9.4%, а багатих – на 11% (див. Таблицю 2).

Таблиця 2. Зростання вартості споживчого кошика як результат зростання цін на хліб, м'ясо і молочну продукцію

	Споживачі, із витратами менше 1 долара в день	Споживачі, що живуть вище прожиткового мінімуму
Зростання вартості споживчого кошика, якщо ціна хліба зростає на 31%[12], %	3,7	2,2
Зростання вартості споживчого кошика, якщо ціна на м'ясо зростає на 45%, %	3,3	6,6
Зростання вартості споживчого кошика, якщо ціна на молочну продукцію зростає на 35%, %	2,4	2,2
Зростання вартості споживчого кошика, %	*9,4*	*11,0*

Джерело: власні розрахунки

Чи можна за допомогою втручання уряду уникнути цього зростання? В короткостроковій перспективі, можливо, але політики повинні пам'ятати, що така політика створює двоякий "державний-приватний" ринок зерна, на якому діяльність приватних суб'єктів паралізується[13]; така політика може коштувати дуже дорого для суспільства в довгостроковій перспективі. Зростання вартості споживчого кошика на

[11] Джерело: Держкомстат

[12] Згідно нашим розрахункам на основі даних, наданих Об'єднанням підприємств хлібопекарної промисловості "Укрхлібпром", для того, щоб хлібопекарні працювали з нульовою рентабельністю необхідно, щоб ціни на хліб зросли на 23%. Отже, для того щоб забезпечити 10%-ковий рівень рентабельності, ціни повинні зрости на 31%.

[13] Ситуація на ринку зерна: криза! Криза чого? Інститут економічних досліджень і політичних консультацій, Т9, вересень 2003

9.4% може завдати менших збитків споживачам, ніж політика державного втручання.[14]

Субсидування за рахунок закупівлі зерна у фермерів за цінами нижче ринкових

Крім прямого контролю над цінами український уряд вживає ряд заходів, включаючи закупівлю зерна у фермерів за цінами нижче ринкових і встановлення обмежень на міжрегіональну торгівлю зерном. Закупівля зерна у виробників за цінами нижче ринкових з метою забезпечення наявності "дешевого" зерна на ринку – це непряме оподаткування сільськогосподарського сектору, яке створює перешкоди для розвитку сільськогосподарського виробництва. Така політика також поглиблює недовіру до уряду і в таких умовах системи, як, наприклад, система заставних цін, мають ще менше шансів на існування. Політики повинні пам'ятати, що "ціна за дешеві продовольчі товари сьогодні – це апатичне сільськогосподарське виробництво завтра".[15]

Роль міжрегіональних бар'єрів

Встановлення міжрегіональних бар'єрів стало одним із заходів, спрямованим на забезпечення запасів зерна на регіональному рівні. Однак, такі бар'єри призводять до значної диференціації цін в регіонах, що експортують і імпортують зерно. В Україні, наприклад, в західних регіонах зерна власного виробництва завжди не вистачає на покриття попиту і це означає, що, встановлюючи перешкоди для міжрегіональної торгівлі зерном, уряд робить зерно дорогим в цих регіонах. Встановлення міжрегіональних бар'єрів може коштувати дуже дорого.

Наприклад, до недавнього часу було невідомо, скільки бар'єрів існувало між провінціями в Канаді. Було виявлено що їх були сотні (як бар'єрів для торгівлі сільськогосподарською, так і не сільськогосподарською продукцією). Існують численні приклади, коли стандарти або маркетингові агенції використовувались для блокування торгівлі між провінціями. Наприклад, завдяки Акту стандартів сільськогосподарської продукції компанія, розміщена в штаті Альберта не могла здійснювати поставки овочів в Колумбію, Саскатчеван і Манітобу. Згідно із Актом агенцій із маркетингу сільськогосподарської продукції були накладені квоти на перевезення курятини, індичатини, яєць і молока між провінціями. Інколи різноманітні інспекції використовувались як інструмент для обмеження руху молока.

[14] Адміністративні заходи можуть обмежити зростання цін в короткостроковій перспективі, однак, приймаючи до уваги той факт, що з часом витрати виробництва зростають (заробітна плата, вартість електроенергії і сировини), якщо стримувати ціни на даному етапі, вони стрімко зростуть пізніше. Крім того, державне втручання може призвести до закриття підприємств хлібопекарної промисловості, що в свою чергу, призведе до підвищення рівня безробіття. Або щоб утримати виробничі витрати в рамках встановлених цін підприємства можуть зменшити рівень заробітної плати. Отже, ціни на продовольчі товари рано чи пізно зростуть, однак, уряд, проводячи політику невтручання, може уникнути багатьох негативних наслідків, таких як зростання безробіття і зниження доходів населення.

[15] Foster, P. "The World Food Problem: Tackling the Causes of Undernutrition in the Third World", Lynne Rienner Publishers, Inc., USA, 1992, p.306

Це лише кілька прикладів міжрегіональних бар'єрів в Канаді, а їх наслідки поширюються не лише на сільське господарство. Бар'єри при торгівлі сировиною призводять до того, що переробний сектор представлений малими і неефективними підприємствами, що знаходить відображення у вищих споживчих цінах. Протилежна політика, тобто лібералізація міжрегіональної торгівлі, навпаки, веде до посилення конкуренції між регіональними виробниками і, як результат, зменшення цін на продовольчі товари і до підвищення середньодушових доходів. Наприклад, було оцінено, що існування різноманітних внутрішніх бар'єрів в Канаді призводить до економічних втрат на суму в $6,5 млрд. щорічно, в той час як усунення внутрішніх торгових бар'єрів в Канаді призвело б до збільшення доходу на 1.5%.[16]

5. Дії уряду, спрямовані на захист найбідніших верств населення: що можна зробити?

В цьому розділі ми обговорюємо основні заходи, які можуть бути вжиті для полегшення труднощів для бідних, викликаних підвищенням цін на продовольчі товари. Причому необхідно розрізняти між нагальні (короткострокові) заходи і довгострокові заходи.

Короткострокові заходи

Продовольчі субсидії для бідних

Одним із заходів по наданню продовольчої допомоги найбільш вразливим верствам населення є система продовольчих талонів, яка дозволила б споживачу, що має талон купувати певну кількість продукції за дещо нижчою ціною. Оскільки в міських поселеннях бідні – це переважно пенсіонери, то пенсійні виплати можуть бути доповнені купонами на знижку. У сільській місцевості буде дещо важче визначити бідних і цей процес буде потребувати більше зусиль з боку уряду.

Але скільки б така політика коштувала? Згідно з офіційною статистикою споживання калорій нижче норми характерне лише для домогосподарств із середньодушовим доходом менше ніж 120 гривень на місяць. Отже, саме ці домогосподарства потребують допомоги в першу чергу. Враховуючи той факт, що в Україні 4,6 млн. людей, середньодушовий місячний дохід яких не перевищує 120 грн. і вважаючи, що субсидія на хліб буде становити 30 коп./кг., із місячним споживанням хлібу в 8,1 кг., витрати уряду становитимуть близько 11,2 млн. гривень в місяць (4,6*0,3*8,1). Додаючи адміністративні витрати (10% від вартості програми продовольчих талонів), така програма коштувала б українському урядові 12,3 млн. гривень в місяць. Чи є ця цифра занадто високою? Давайте порівняємо вартість такої політики із альтернативною, яка зараз гаряче обговорюється: відміна ПДВ на хліб. Відміна ПДВ дасть змогу зменшити ціну одного кілограма хліба на 8 коп. Враховуючи, що загальне місячне споживання складає 286 тис. тон (якщо кожна людина споживає

[16] Filip Palda, Preface: Why Canada Must Rid Itself of Inter-provincial Trade Barriers (The Fraser Institute, 1994)

200 грам хліба за добу), така політика призведе до втрати бюджетом виручки в розмірі 23 млн. гривень в місяць (286*0,3). Отже, продовольча допомога через систему продовольчих талонів коштує вдвічі менше, ніж політика утримання цін на низькому рівні (за рахунок відміни ПДВ на хліб), не зважаючи на те, що з першого погляду відміна ПДВ здається більш доцільною, оскільки вона не передбачає прямих бюджетних виплат.

Субсидування продуктів із негативною еластичністю попиту

Інше вирішення проблеми – це політика, яка б сама забезпечувала ідентифікацію бідних. Уряд міг би субсидувати продукти харчування із негативною еластичністю попиту за доходом. Наприклад, можна субсидувати певний вид хліба, який би споживався лише бідними (низько якісний хліб) і споживання якого б значно скорочувалось із зростанням доходу.

Програми "продукти харчування за роботу"

Для того, щоб мінімізувати негативний вплив зростання цін внаслідок бідного урожаю, уряд міг би розробити ряд програм, як, наприклад, "продукти харчування за роботу". В рамках цієї програми більша частина заробітної плати виплачується натурою. Однак слід зазначити, що розробка і впровадження таких програм вимагає багато часу і навряд чи вони знайдуть підтримку в політичних кругах.

Довгострокові заходи

Слід зазначити, що для того щоб різноманітні соціальні програми і система продовольчих талонів успішно працювали, їх необхідно ретельно продумати, що вимагає значних адміністративних витрат. Отже, навіть якщо за допомогою таких програм можна зменшити негативний вплив зростаючих цін на найбідніші верстви населення, необхідно пам'ятати, що вони є лише короткостроковими (нагальними) заходами і політика повинна бути спрямована на забезпечення продовольчої безпеки в довгостроковій перспективі.

Підвищення продуктивності в рослинництві

Якщо подивитись на рис.2, стає очевидним, що протягом усього періоду спостерігалися значні коливання виробництва пшениці. Отже, основною метою політиків повинно бути зменшення цих коливань. Оскільки власне виробництво відіграє важливу роль у забезпеченні продовольчої безпеки сільських жителів, спроби покращити технологію виробництва мали б значний позитивний вплив. Запровадження посухостійких і високопродуктивних сортів дало б змогу зменшити коливання виробництва і забезпечило б довгострокове зростання продуктивності в сільському господарстві. Інвестиції у науково-дослідну діяльність у сільському господарстві і розвиток консалтингових послуг надали б можливості диверсифікувати виробництво, що значно зменшило б чутливість сільськогосподарських виробників до цінових коливань, і крім того, сприяло поширенню технологій в українському сільському господарстві.

Покращення інфраструктури сільської місцевості

В основі заходів зі стабілізації цін на зернові повинні лежати покращення інфраструктури і полегшення маркетингу продукції. Інвестиції у розвиток інфраструктури повинні бути основним компонентом політики уряду зі стабілізації цін, оскільки краща транспортна мережа дає змогу підвищити ціни виробника, таким чином підвищуючи дохід сільськогосподарських виробників; зменшити вартість виробничих ресурсів, таким чином зменшуючи виробничі затрати і ціну, яку платить споживач; і зменшити цінові коливання, таким чином збільшуючи ймовірність того, що домогосподарство буде продовольчо забезпечено. Крім того, більш розвинута інфраструктура сільської місцевості підвищує шанси знайти роботу поза сільським господарством. Це дасть змогу підвищити доходи сільських жителів, а, отже, і їх здатність забезпечити достатнє споживання продуктів харчування.

Державні резерви

Важливо також підкреслити, що торгівля повинна розглядатися як потенційний інструмент для забезпечення продовольчої безпеки країни. З першого погляду, утримання резервів може здаватися доцільною політикою для покращення ситуації у неврожайні роки. Однак, відпуск зерна із державного резерву тоді, коли країна знаходиться в імпортній ситуації суттєво не вплине на внутрішню ціну, а буде лише альтернативою комерційному імпорту.[17] Крім того, реалізація зерна із державного резерву за цінами нижче ринкових шкодить розвитку приватного зернового ринку і в кінцевому рахунку уповільнює процес наповнення ринку зерном.

Замість того щоб намагатися стати основним учасником ринку, держава повинна спрямувати свої зусилля на те, щоб здобути довіру у фермерів і торговців та заохочувати приватні інвестиції в розвиток ринкової інфраструктури. Непрозорість державної політики, і невизначеність стосовно інтенсивності і тривалості державного втручання "виштовхують" приватний сектор з ринку, таким чином поглиблюючи неефективність і фрагментацію ринків. Політика уряду, спрямована на забезпечення здорової конкуренції на зерновому ринку, є дуже важливою в даній ситуації. Конкуренція між виробниками сільськогосподарської продукції і продуктів харчування стимулювала б впровадження нових ресурсозберігаючих технологій, що, в свою чергу, неминуче призвело б до збільшення виробництва і зменшення цін на продовольчі товари.

В.Г., А.К. Рецензент Ш.ф. К.-Т.

Жовтень 2003 р.

[17] Martinez, E., Shively, G., Masters, W. "Testing the link between public intervention and food price variability: evidence from rice markets in the Philippines", Purdue University, Department of Agricultural Economics