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

S30

Як зробити правильні висновки з нинішньої ситуації на ринку зерна України

1. Вступ

Ситуація на ринку зерна України несподівано змінилась за останні місяці – ціни суттєво зростають і ширяться чутки про дефіцит продовольчої пшениці. У відповідь на це Президент України Леонід Кучма дав розпорядження Генеральній прокуратурі з'ясувати причини такого підвищення цін та виникнення несподівано малих запасів пшениці. На зернотрейдерських підприємствах було проведено жорсткі перевірки і навіть були заарештовані деякі особи.

Ситуація напружена і події розвиваються з кожним днем. Нижче ми хотіли би привернути увагу до кількох базових принципів, про які було забуто в перебігу цих подій. Ця тема дуже важлива, тому що Україна наражається на небезпеку завдати значної шкоди своїй вразливій міжнародній репутації як потенційної сили на світових аграрних ринках. В інформаційних бюлетенях та журналах, що висвітлюють питання сільського господарства та торгівлі по всьому світі, публікуються коментарі про поточну ситуацію в Україні та пильно стежиться за діями українських політиків. На міжнародних ринках зерна точиться запекла боротьба, і звичайно, конкуренти не будуть дуже побиватись, якщо українські політики зроблять хибні висновки з нинішньої ситуації.

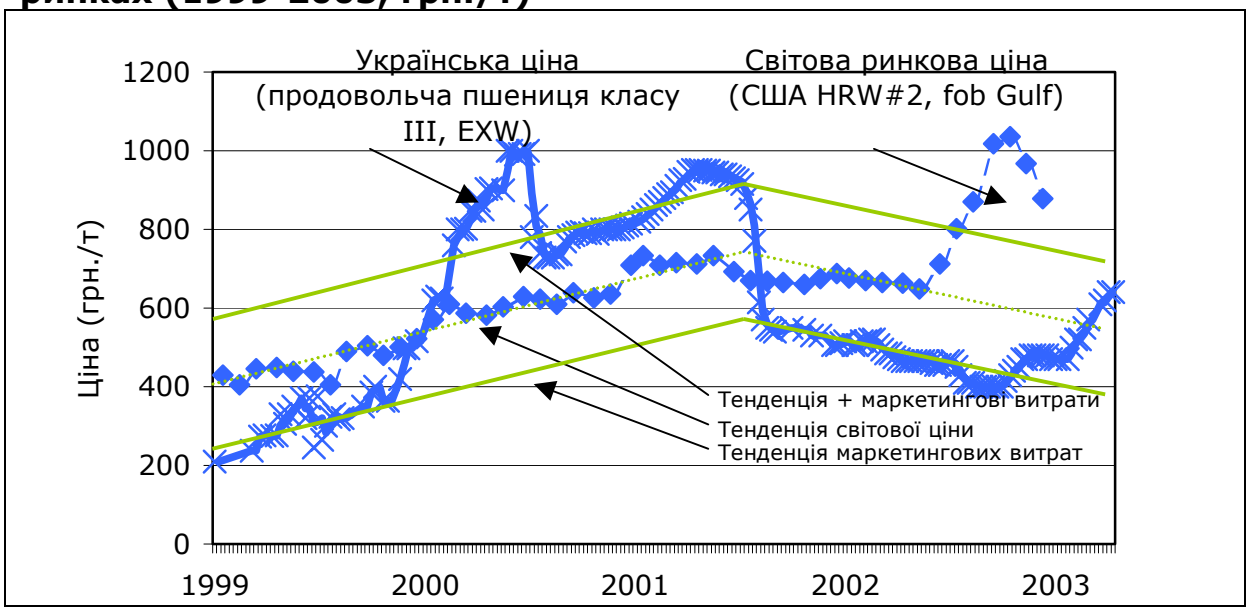
2. Останній розвиток подій на ринках зерна

На рисунку 1 показана динаміка цін на продовольчу пшеницю в Україні з 1999 року. Ми використовуємо середні тижневі ціни EXW на продовольчу пшеницю, приведені УкрАгроКонсалтом, незалежною приватною інформаційною службою, яка має репутацію безпристрасного оглядача. Ціни на конкретних регіональних ринках відрізняються від цих середніх цін, а ціни на фуражну пшеницю значно нижчі (про це пізніше), проте рисунок 1 дає уявлення про основні тенденції.

На рисунку 1 показано, що до середини 2002 року ціни на борошномельну пшеницю в Україні розвивались згідно сценарію, який прямо корелює з рівнем цін на пшеницю на світовому ринку, представленому в цій роботі в цінах США FOB Мексиканська затока. Відмінність цін в Україні від цін на світовому ринку (як функція від маркетингових витрат на зерно та ситуації нетто імпорту/експорту в Україні) детально пояснювалась в інших роботах і ми не будемо повторювати цього зараз.[1]

Що ж сталось зі зв'язком між цінами в США та в Україні наприкінці 2002 року? По-суті, через особливі обставини (засухи та незвично низький врожай в Північній Америці та Австралії) ціни США значною мірою втратили свою важливість як показника світових ринкових цін. Органи державної влади США продовжували надавати інформацію про ціни у своїх статистичних бюлетенях, проте обсяг експорту зерна в підтримку цих цін був набагато меншим, ніж у "нормальні" роки. І дійсно, певною мірою Чорне море у другій половині 2002 року перебрало на себе роль Мексиканської затоки як місця визначення ціни на світових ринках зерна .

Рисунок 1: Ціни на продовольче зерно в Україні та на світових ринках (1999-2003, грн./т)



Джерело: УкрАгроКонсалт, Market Weekly Report, різні випуски; USDA Grain Market Outlook, різні випуски; власні підрахунки.

Проте ще зарано вбачати у такому зміщенні ваги від Мексиканської затоки до Чорного моря поворотний пункт в історії світової торгівлі зерна, як це роблять деякі аналітики.[2] За нормальних умов

[1] Див. фон Крамон-Таубадель, Ш. (2001): Ціноутворення та державна політика на ринку зерна в Україні. В: фон Крамон-Таубадель, Ш., С. Зоря & Л. Штріве (ред.): *Політика та розвиток сільського господарства в Україні*. Київ, Альфа-Принт: ст. 114-125.

[2] Див. наприклад Рилко, Д.: *Чи стане Росія сталим експортером зерна?* Презентація в ЕВС, 28 лютого 2003 року.

виробництво зерна в Північній Америці та Австралії знову збільшиться у 2003 році. Окрім цього, є ознаки того, що сувора зима може призвести до зниження врожаю у 2003 році щонайменше в Україні. Безумовно, у 2001 та 2002 роках умови для виробництва зерна в Україні були кращими за середні.

За останні роки ми змогли побачити, який вплив Україна може мати на світові ринки зерна у майбутньому, але ще залишається багато чого зробити – як у сфері реструктуризації сільськогосподарських підприємств та системі обробки і збуту зерна, так і у становленні стабільного і сприятливого середовища з боку аграрної політики – перш ніж Україна займе сильні позиції на світових ринках зерна на тривалий час. Якщо політики зроблять хибні висновки з нинішніх потрясінь на ринках зерна, вони поставлять під загрозу цей розвиток.

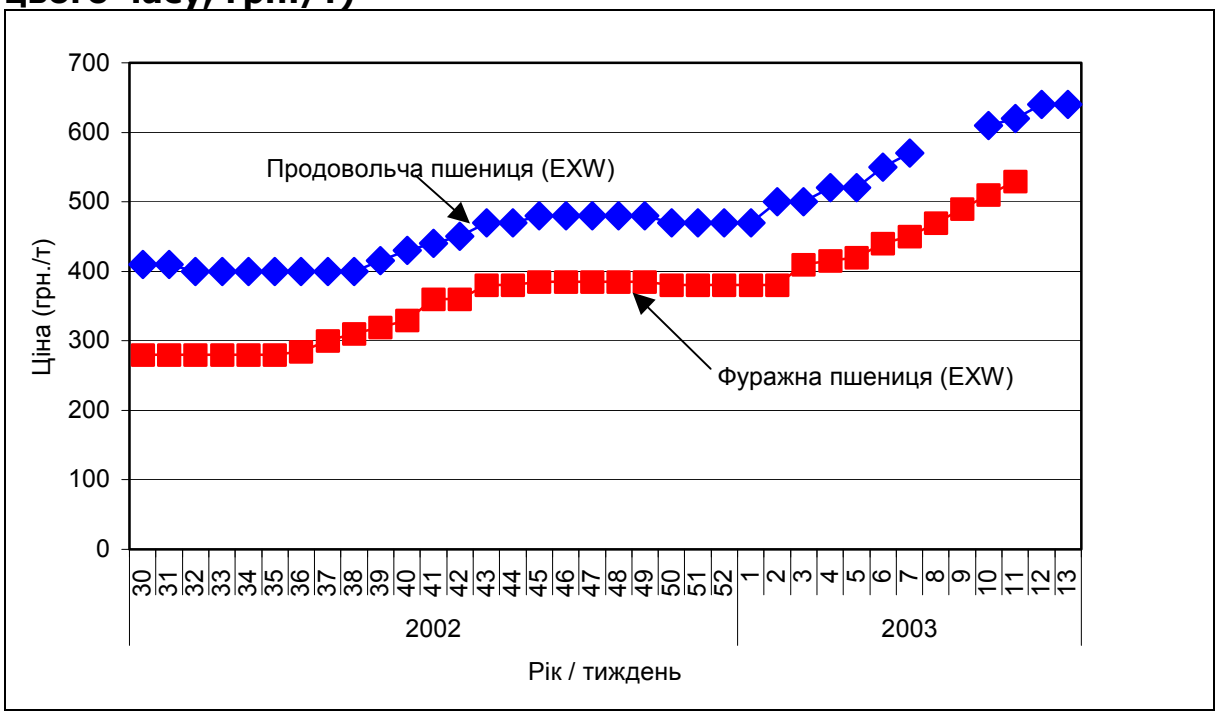
Що сталось з внутрішніми цінами в Україні у цій поточній винятковій ситуації? З низького рівня в приблизно 400 грн./т у серпні 2002 року, ціни на продовольчу пшеницю на українському ринку почали зміцнюватись досягнувши 480 грн./т наприкінці того ж року. Експорт, зокрема до ЄС, був настільки жвавим, що ЄС оголосила про запровадження імпортних квот на зерно.[3] Після цього ціни почали різко зростати, досягнувши майже 650 грн./т в останні тижні. Ціни на фуражну пшеницю не відставали (див. рисунок 2), і були в середньому на 100 грн./т нижчими від цін на продовольчу пшеницю після врожаю 2002 року. У березні аналітики почали повідомляти про дефіцит, зокрема продовольчої пшениці.[4]

Оскільки поширюються чутки про дефіцит, розпочались взаємні звинувачення. Несподівано державних посадовців було звинувачено у оголошенні надто оптимістичних оцінок врожаю зернових у 2002 році, а трейдерів – у надмірному та надто швидкому експорті зерна і надто низькій оплаті фермерам за зерно після збору врожаю 2002 року. Деякі так званні "спеціалісти" навіть заявляють, що нещодавні зусилля щодо зменшення маркетингових витрат на українське зерно, наприклад, шляхом стимулювання інвестицій у нові елеватори та потужності для збуту зерна, "надто полегшили" експортування зерна. Як слід розуміти ці звинувачення?

[3] Ці квоти, що набрали чинності з 1 січня 2003 року, були запровадженні спеціально для обмеження імпорту зерна з Причорномор'я. Загальна річна квота була встановлена на рівні 2,981 мільйонів тонн пшениці низької та середньої якості, з яких 0,038 та 0,572 мільйонів тонн були виділені Канаді та США відповідно. Решта 2,372 мільйонів тонн відкриті для всіх третіх країн. В межах квоти імпорт обкладається митом в розмірі 12 €/т, а імпорт понад квоту – митом в розмірі 95 €/т, який настільки високий, що, фактично, забороняє імпорт.

[4] Не існує спільної думки щодо цього дефіциту, деякі аналітики вважають, що багато сільськогосподарських підприємств тримають на складах більше зерна, ніж відомо на цей момент.

Рисунок. 2: Ціни на продовольчу пшеницю у порівнянні з цінами на фуражну пшеницю в Україні (з кінця 2002 року до цього часу, грн./т)



Джерело: УкрАгроКонсалт, Market Weekly Report, різні випуски.

3. Аналіз

1) Зерно експортували надто швидко. Це звинувачення не має логічної опори. По-перше, спираючись на офіційні оцінки врожаю в обсязі 38,8 мільйонів тонн (див. нижче), здавалось цілком зрозумілим, що значну кількість зерна необхідно буде експортувати. Враховуючи обмеженість потужностей для експорту зерна через українські порти, не стояло питання про зберігання всього зерна протягом кількох місяців і пізнішого його продажу. Натомість, стояло питання про те, чи дозволить існуюча інфраструктура за умов роботи на всю потужність протягом всього року перевезти все це зерно, а також очікуваний транзит російського та казахського експорту.

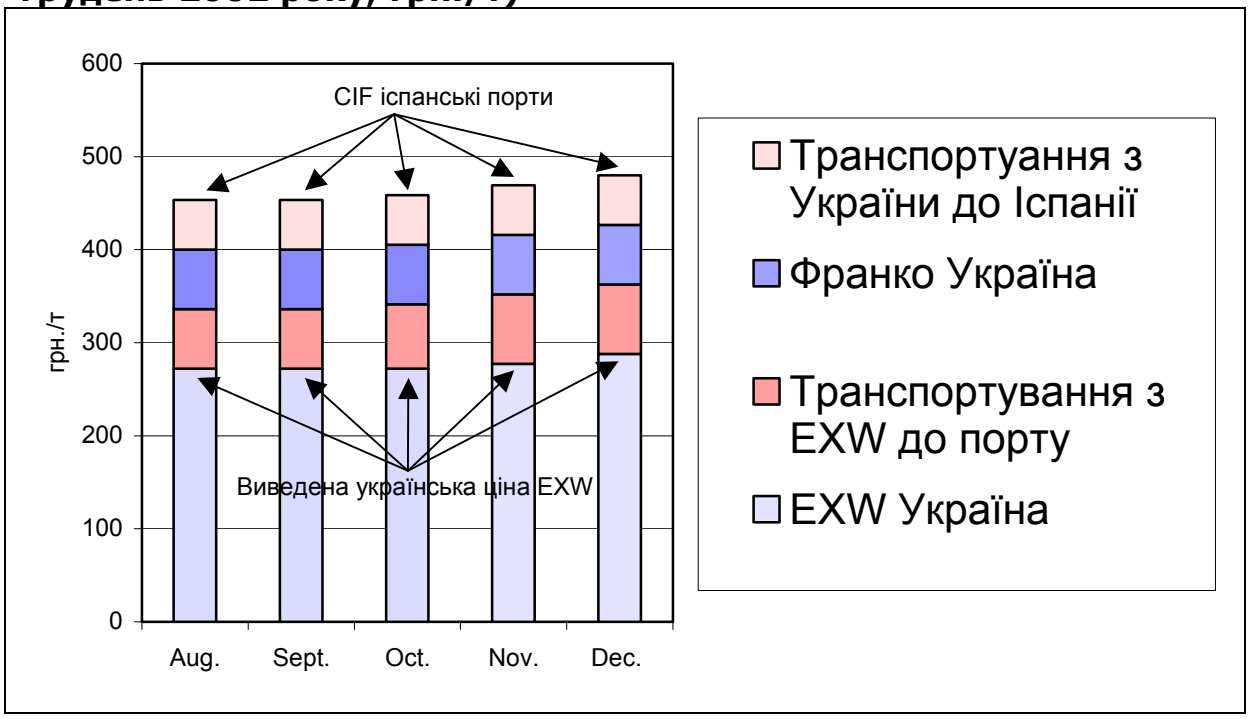
По-друге, ЄС був головною метою експорту. Ціна США різко підвищилась у другій половині 2002 року, мито ЄС на зерно, яке базувалось на різниці між ціною США та ЄС, знизилось до нуля.[5] Це надало Україні (та Росії) прекрасну можливість продати велику кількість зерна на близький ринок. Проте, оскільки імпорт до ЄС з Росії та України зростав, члени ЄС розпочали тиснути на Європейську Комісію, щоб та ввела імпортні бар'єри. Щонайпізніше у вересні 2002 року було більш-менш зрозуміло, що ЄС запровадить імпортні квоти (див. вище та зноску 3). Ходили навіть чутки, що ЄС здійснить це в

[5] Якщо більш точно, то розмір мита досягнув нуля на пшеницю середньої якості у липні 2002 року, а на фуражну пшеницю – у вересні 2002 року.

односторонньому порядку уже в листопаді чи грудні 2002 року. Отже, експорт необхідно було здійснювати швидко, щоб скористатись можливістю, яку погрожували незабаром закрити.

2) Українське зерно продавали нижче його вартості. Це звинувачення також необґрунтоване. По-перше, оскільки левова частка українського експорту призначалась для ЄС, CIF-ціни ЄС мають бути відповідним мірилом вартості. Взявши Іспанію в якості типового прикладу призначення імпорту ЄС, бачимо, що там ціна CIF підвищилась з приблизно 450 до 480 грн./т за період з серпня по грудень 2002 року (див. рисунок 3). Віднявши витрати на транспортування з українських до іспанських портів, а також франко-витрати в українських портах і витрати на транспортування в межах України з точок виробництва (EXW) до цих портів, залишиться ціна EXW, яка підвищилась приблизно з 270 до 290 грн./т за період з серпня по грудень 2002 року.

Рисунок. 3: Виведення цін на українську пшеницю (серпень-грудень 2002 року, грн./т)



Слід зауважити, що фактичні середні ціни на фуражне зерно в Україні були насправді вищими, ніж згідно даних УкрАгроКонсалту, збільшившись до 370-380 грн./т наприкінці 2002 року (рисунок 2). Можливо це можна пояснити відмінністю в якості (див. нижче) та тим, що франко-витрати та витрати на транспортування в межах України не однакові для всіх регіонів. Не зважаючи на це, виходячи з експортних можливостей України, ціни на зерно, які спостерігались в Україні у другій половині 2002 року, не були надто низькими.

По-друге, оцінюючи ціни на зерно, українські споживачі зазвичай посилаються на українські стандарти якості зерна. Однак ці стандарти, що базуються на ГОСТ і які дістались у спадок від Радянського Союзу, фокусуються на вмісті білка, по великому рахунку, не підходять для міжнародної торгівлі зерном. Та пшениця, яка в Україні вважається продовольчою (клас 2 та 3 зі вмістом білка більше відповідно 13% та 12-13% згідно українських стандартів) може не визнаватись як така в інших частинах світу, де більшу роль відіграються інші показники якості (амілограф, показник седиментації). Трейдери головним чином скаржаться, що українські стандарти не достатньо враховують шкоду, спричинену комахами. Враховуючи всі ці причини, те, що з української точки зору може видатись низькою ціною, просто є відображенням точної оцінки згідно стандартів, що діють на світових ринках.

4. Уроки

Політики в Україні повинні уникати дій, що переслідуються лише заради створення вигляду, що щось робиться, особливо якщо ці дії загрожують довгостроковими втратами. Нинішній пошук крайнього (серед трейдерів, окремих політиків та ін.) є однією з тих дій, що можуть завдати головного удару інвестиційному клімату в сільському господарстві України. Більші державні інтервенції на ринки зерна (наприклад, збільшення обсягів закупівлі зерна) є ще одним подібним кроком.[6] Які висновки можна зробити з нинішньої ситуації?

1) Не існує такого поняття як "правильна ціна". Нинішній ажіотаж більшою мірою був спричинений борошномельними заводами та іншими переробними підприємствами, які постали перед швидко зростаючими цінами на їх первинну сировину. Багато з цих переробних підприємств очікували, що ціни на зерно продовжуватимуть знижуватись протягом 2002/03 маркетингового року – як це було рік тому – і тому вони не накопичували запасів. Іншими словами, ці переробні підприємства спекулювали, а коли ціни на зерно пішли вгору, а не вниз, вони зазнали збитків. Якби їх спекуляції принесли плоди, тобто якби ціни на зерно і справді продовжували знижуватись, ці борошномельні заводи напевно не захотіли б ділитись своїми прибутками з сільськогосподарськими виробниками та платниками податків. Так чому сільськогосподарські виробники та платники податків мають ділити з ними їх збитки?

До того ж, слід чітко розуміти те, що інтереси сільськогосподарських виробників та споживачів розходяться у протилежні напрямки. Якщо держава не зможе надавити масивні субсидії сільськогосподарським виробникам та/чи споживачам (а українська держава не в змозі це робити), завжди існуватиме конфлікт між бажанням селян отримати високу ціну за зерно та бажанням споживачів мати дешевий хліб. В

[6] Див. роботу Німецької консультативної групи S6: *Регулювання ринку зерна в Україні: можливості та їх оцінка.*

останні роки, низькі ціни на зерно та їх подальше зниження зробили важливий внесок у досягнення низьких (навіть дещо негативних у 2002 році) темпів інфляції індексу споживчих цін в Україні. Враховуючи те, що реальні доходи споживачів суттєво зросли останнім часом, можливо, буде перебільшенням говорити, що підвищення цін на хліб призвете до широкомасштабних негативних соціальних наслідків. У будь-якому випадку, допомагати бідуючим споживачам шляхом контролювання цін на хліб для всіх споживачів надзвичайно неефективно, тому що більша частина такої підтримки спрямовується споживачам, які насправді її не потребуються. Набагато ефективнішою була би адресна допомога тим людям, які цього дійсно потребують (пенсіонерам, одиноким матерям, безробітним).[7]

2) Покращення статистики. Якби ринки були забезпеченні точнішими оцінками виробництва зерна та зберігання в розрізі часу, нинішньої ситуації могло би і не бути. Немає сенсу висувати припущення щодо причин, чому державні чиновники продовжують наполягати на оцінці врожаю в обсязі 38,8 мільйонів тонн довго після того, як інші спостерігачі (УкрАгроКонсалт, USDA) оголосили нижчі оцінки. Ці причини, можливо, охоплюють структурну слабкість у системі звітності (регіональні державні органи влади, мабуть, відчувають потребу завищити у своїх звітах данні і продемонструвати таким способом свою "ефективність"), або і надалі триваючу, перебільшену секретність у певних колах (виробництво зерна та зернові резерви є "стратегічними"). Проте якими б не були причини минулих невдач, точна статистика та неупереджені оцінки відіграють суттєву роль, якщо ринки мають функціонувати належним чином у майбутньому; вони є життєво необхідною послугою і не повинні бути предметом зловживання та засобом маніпулювання ринками.[8] Багато країн мають широкий досвід в отриманні та публікації оцінок врожаю, показників експорту, внутрішнього споживання харчових продуктів та фуражу, а також запасів. Всі великі країни-експортери продукції сільського господарства надають такі оцінки щомісячно чи щоквартально і до того ж безкоштовно. Українська державна влада повинна докласти узгоджених зусиль у справі запозичення цього досвіду і покращення якості надання цих життєво важливих послуг.

3) Ринкова інфраструктура. Ціна на зерно в Україні залежить від ціни світового ринку. На рисунках 1-3 показано різні виміри визначення цієї

[7] Див. Штріве, Л., Галушко, В. & фон Крамон-Таубадель, Ш. (2001): Забезпечення продовольчої безпеки в Україні. В: фон Крамон-Таубадель, Ш., С. Зоря & Л. Штріве (ред.): *Політика та розвиток сільського господарства в Україні*. Київ, Альфа-Принт: ст. 126-148.

[8] Чому, наприклад, Міністерство аграрної політики України в середині лютого передбачало врожай пшениці обсягом 10-12 мільйонів тонн у 2003 році, а наприкінці березня змінило прогноз на 14-15 мільйонів тонн? Останні цифри більше узгоджуються з оцінками, які були оприлюдненні на той момент іншими поважними спостерігачами; попередні оцінки не співпадали. Це може означати або те що, офіційні процедури оцінки мають огріхи, або оцінками і надалі продовжують маніпулювати (можливо, щоб створити очікування появи проблем у сільському господарстві і таким чином забезпечити більше бюджетного фінансування на сільськогосподарські програми, чи можливо, навмисне для того, щоб дати поштовх для підвищення цін).

ціни на основі світової. Українські ціни нижчі за ціни на світовому ринку залежно від того, на якій "віддалі" українське зерно знаходитись від світових ринків, при цьому під "віддаллю" розуміється простір, час та якість. Щоб "наблизити" українські ціни до цін на світовому ринку, необхідні інвестиції у транспортну інфраструктуру (вимір простору), потужності для зберігання (вимір часу), та у виробництво і підтримання якості (різновидність, зберігання та стандарти). Безумовно необхідно, щоб інвестиції у всі ці сфери продовжувались у тому ж руслі, що й в останні роки. Спроби звинуватити трейдерів (особливо іноземних) у нинішніх проблемах приведуть до обернених результатів; вони обмежать притік життєво необхідного капіталу та ноу-хау в українську систему збуту зерна. Конкурентам України на світових ринках зерна тільки того і потрібно, щоб обірвати цей притік до України і зменшити її майбутню конкурентоспроможність.

4) Конкуренція. На вищеприведених рисунках та при здійсненні аналізу посилання робились виключно на ціни EXW в Україні. Але самі сільськогосподарські виробники ще більше віддалені від світових ринків, вони отримують ціну, яка ще нижча, ніж ціна EXW і її рівень залежить від витрат на транспортування зерна до елеваторів, витрат на обробку та сортування. Існують також свідчення, що у деяких регіонах є лише одне місце чи трейдер, якому сільськогосподарські виробники можуть продати своє зерно, тобто селяни мають справу з трейдерами, які знаходяться у монопольному становищі у регіоні. Трейдери – це не благодійні організації, їх мета полягає в отримані прибутку. Завданням держави повинно бути забезпечення конкуренції на ринку, щоб гонитва трейдерів за прибутками приносила користь для всіх учасників, задіяних у збуті зерна. Аби забезпечити конкуренцію абсолютно необхідно, щоб виробники могли вільно продавати своє зерно будь-коли, будь-де і будь-кому на свій власний розсуд. Регіональні експортні бар'єри чи тиск місцевої державної адміністрації, яка примушує продавати зерно певним трейдерам, призводяться до зниження конкуренції та цін, а також прибутків сільськогосподарських виробників.

5) Визначення ціни та управління ризиками. Разом з надійною статистикою українські ринки зерна також потребують поліпшення механізму визначення ціни та управління ризиками. Буде зроблено великий крок назад, якщо в результаті нинішніх перипетій плани щодо створення ф'ючерсного ринку зерна в Україні буде скасовано. Функціонуючий ф'ючерсний ринок міг би збільшити прозорість та посилити конкуренцію та ринках зерна України, він подав би сигнал про появу дефіциту зерна в Україні набагато раніше, ніж це було зроблено, і зміг би надати споживачам зерна (наприклад борошномельним заводам) засіб для страхування від неочікуваних підвищень ціни. Хоча зрозуміло, що створення такого ринку займе час, проте кожен втрачений місяць сьогодні означає додатковий місяць очікування у майбутньому.

6) Експорт, імпорт та транзит зерна. Нинішні хвилювання значною мірою породжені тим, що деякі спостерігачі в Україні просто не можуть сприйняти той факт, що Україна виробляє так багато зерна, але все одно в решті-решт потребує імпорту. Насправді, це не так уже і незвично і не обов'язково має свідчити про неефективність. Наприклад, ЄС експортує значні обсяги рапсу на початку маркетингового року, а пізніше імпортує його, щоб задовольнити внутрішні потреби. Залежно від структури сезонних коливань світового виробництва та витрат на зберігання, це може бути більш ефективним, ніж зберігання цього продукту в країні протягом всього року. І оскільки внутрішній попит на кормові продукти, такі як фуражне зерно, дуже важко передбачити (він може суттєво коливатись, оскільки ціна на такі замінники, як олійні культури та ін. змінюється), хибним можна назвати погляд, згідно якого влада може якимось чином точно визначити скільки експортувати і скільки зберігати до наступного врожаю. Більше того, ЄС завжди імпортувала велику кількість борошномельної пшениці з інших країн, таких як Канада та Австралія, навіть у 1970-х та 1980-х роках, коли рівень захисту в ЄС був найвищим.

Отже, не обов'язково потрібно вважати проблемою те, що Україна багато експортувала на початку маркетингового року, а зараз постала перед необхідністю імпортувати. Загальні витрати на зберігання та транспортування можна мінімізувати шляхом експорту зерна із центральних та південних областей України, де воно виробляється, та одночасного забезпечення таких регіонів, як Київ та частини західної України імпортним зерном, наприклад, високоякісним казахським та російським зерном, яке у будь-якому випадку перевозиться через територію України на експортні ринки. Ці питання найкращим чином урегульовуються на ринках, де існує конкуренція. Це не є предметом національної гордості чи безпеки, що потребує державного регулювання.

5. Висновки

За останні роки ми змогли побачити, який вплив Україна може мати на світові ринки зерна у майбутньому, але ще залишається багато чого зробити – як у сфері реструктуризації сільськогосподарських підприємств та системі обробки і збуту зерна, так і у становленні стабільного і сприятливого середовища з боку аграрної політики – перш ніж Україна займе сильні позиції на світових ринках зерна на тривалий час. Якщо політики зроблять хибні висновки з нинішніх потрясінь на ринках зерна, вони поставлять під загрозу цей розвиток.

- Якщо хтось дійсно щиро переймається наслідками підвищення цін для споживачів (і якщо це не просто політична риторика), тоді адекватною відповіддю є адресна допомога тим, хто її потребує.

Зернопереробні підприємства, які спекулювали і зазнали збитків в останні місяці, повинні нести самі відповідальність за свої помилки.

- Недостовірною статистикою, в результаті огріхів чи навмисних маніпулювань, значною мірою пояснюється ситуація, що зараз склалась. Політики повинні вивчити міжнародний досвід, щоб створити таку аграрну статистичну службу, яка була би гідною великого учасника світових ринків.

- Необхідно не дати нинішній ситуації загальмувати кроки (напр., приватні інвестиції), що ведуть до скорочення маркетингових витрат на українське зерно. Конкуренти на світових ринках тільки того й прагнуть, щоб "зв'язати Україну по руках".

- Необхідно гарантувати конкуренцію між трейдерами на регіональних ринках в Україні, а там, де необхідно – також і посилити. Регіональні експортні перешкоди та втручання, формальні чи неформальні, регіональних органів державної влади у збут зерна завдає шкоди сільськогосподарським виробникам та послаблює здатність ринків до саморегулювання.

- Функціонуючий ф'ючерсний ринок міг би зробити значний внесок у покращення прозорості та посилення конкуренції на українських ринках зерна. Це довгострокова мета, але вона стане ще більш довгостроковою, якщо сьогодні її досягнення буде гальмуватись.

- Не є незвичним той факт, що країна експортує та імпортує зерно, інколи навіть одночасно, протягом одного маркетингового року. Навіть якщо в Україні дійсно спостерігається дефіцит продовольчої пшениці, це не обов'язково має вказувати на минулі прорахунки чи неефективність.

Ш.ф.К.-Т., рецензенти С.Д, А.К.

Квітень 2003 р.