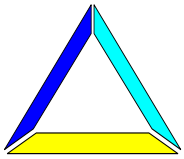
Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні
Німецька Консультативна Група з Питань Економічних Реформ

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



S29

Коментар до проекту Закону України "Про підтримку виробництва та розвиток ринку сільськогосподарської продукції"

1. Вступ

В останні місяці в українських політичних колах обговорювався ряд пропозицій стосовно підвищення державного регулювання ринків сільськогосподарської продукції та розвитку сільського господарства.[1] Найостаннішою з таких пропорцій є проект Закону України *"Про підтримку виробництва та розвиток ринку сільськогосподарської продукції"*.

Як зазначається у вступній частині цього проекту закону, він має на меті "створення умов для ефективного функціонування механізмів державної підтримки сільського господарства та розвитку ринків сільськогосподарської продукції" Проект закону передбачає збільшення витрат на підтримку сільського господарства (розділ 2), цінову підтримку та регулювання ринку (розділ 3), державні гарантії та пільгове кредитування (розділ 4) і пільгові системи страхування працівників сільського господарства (розділ 5). Розділ 5 також містить положення про створення наглядового комітету з питань моніторингу ситуації та ринках сільськогосподарської продукції і рекомендації щодо впровадження державних механізмів, викладених в інших частинах проекту закону. Окрім цього, розділ 5 передбачає створення державної системи моніторингу ринку та надання інформації про ціни. Нарешті, у розділі 6 визначаються джерела фінансування заходів, запропонованих в проекті закону, а у розділі 7 зазначається, що проект закону набирає чинності з першого січня 2004 року і визначено кроки, які необхідно здійснити для забезпечення відповідності існуючого законодавства положенням цього проекту закону.

2. Оцінка

У цьому вигляді проект закону містить багато статей, гідних того, щоб бути реалізованими. Сюди відноситься впровадження системи моніторингу ринку і цін та надання безкоштовної інформації для всіх учасників ринку. Інші цікаві положення спрямовані на збереження та покращення родючості ґрунтів, гарантування якості і стандарти безпечності сільськогосподарської продукції та продовольства, а також відповідність стандартів якості міжнародним нормам.

Але в той же час проект закону містить кілька значних недоліків. До цих недоліків, які буде по черзі коротко розглянуто далі, належать наступні:

---

[1] Див., наприклад, "*Концепцію розвитку агарної політики в Україні*", яка недавно з'явилась і яку коментувала Німецька консультативна група в роботі під номером S18.

1) вражаюче ігнорування ринкових реформ в українському сільському господарстві;
2) невідповідність ключових положень проекту закону вимогам щодо членства в СОТ;
3) базування проекту закону на нецілеспрямованих та дуже неефективних механізмах;
4) створення паралельного бюджету видатків на сільське господарства за рахунок надходжень від податків та зборів.

2.1 Українські аграрні політики на роздоріжжі

Якщо положення проекту закону будуть прийняті, українська аграрна політика однозначно зійде зі шляху ринкових реформ і рухатиметься у напрямку посилення *дирежизму.* Різні положення проекту закону передбачають значно більше пряме державне втручання в сільськогосподарське виробництво та формування цін, ніж це має місце зараз. На ринку готової продукції держава буде визначати мінімальну ціну та підтримуватиме і стабілізуватиме ціну шляхом інтервенційних закупівель та продажу. Відповідно до розділу 2, статті 3.2 держава втручатиметься навіть у регіональне розміщення виробництва "стратегічно важливих видів сільськогосподарської продукції". Ринки матеріально-технічних ресурсів також підлягатимуть значному державному втручанню.

За останні десятиліття в усьому світі накопичилось достатньо свідчень неефективності такої державної політики. У всіх випадках виявилось, що така політика

- надто неефективна і її важко реалізувати,
- створює значне навантаження на споживачів та платників податків,
- генерує конфлікти між торгівельними партнерами,
- надмірно обтяжує країни, особливо ті, що розвиваються, і
- породжує велику залежність від постійної підтримки сільського господарства ("звикання до субсидій"), а також значні адміністративні витрати і, часто, корупцію та зловживання.

З огляду на все це, чітко прослідковується міжнародна тенденція в аграрній політиці: відхід від цінової підтримки та інтервенцій на ринку готової продукції та ринку матеріально-технічних ресурсів. Нижче, на рисунку 1 підсумовано цю тенденцію. Для кожної країни на рисунку 1 стрілка розпочинається з точки, яка являє собою підтримку сільського господарства цієї країни у 1986-88 роках і закінчується в точці, яка показує цю підтримку у 1999-2001 роках. На рисунку 1 представлено два виміри державної підтримки. Перший, на осі х, є еквівалентом підтримки виробника (ЕПВ), який вимірює у відсотках частку в сукупному прибутку сільськогосподарського підприємств, яка генерується за допомогою механізмів аграрної політики. Другий вимір, на осі у, показує у відсотках частку загальної підтримки сільського господарства, яка надається у формі ринкової та цінової підтримки. Цей другий вимір підтримки важливий через те, що ринкова та цінова підтримка є найбільш неефективним типом підтримки сільського господарства, який надає сільськогосподарським виробникам менше переваг, а на одиницю продукції витрачається більше коштів, ніж за умови використання інших заходів (наприклад, прямих дотацій).

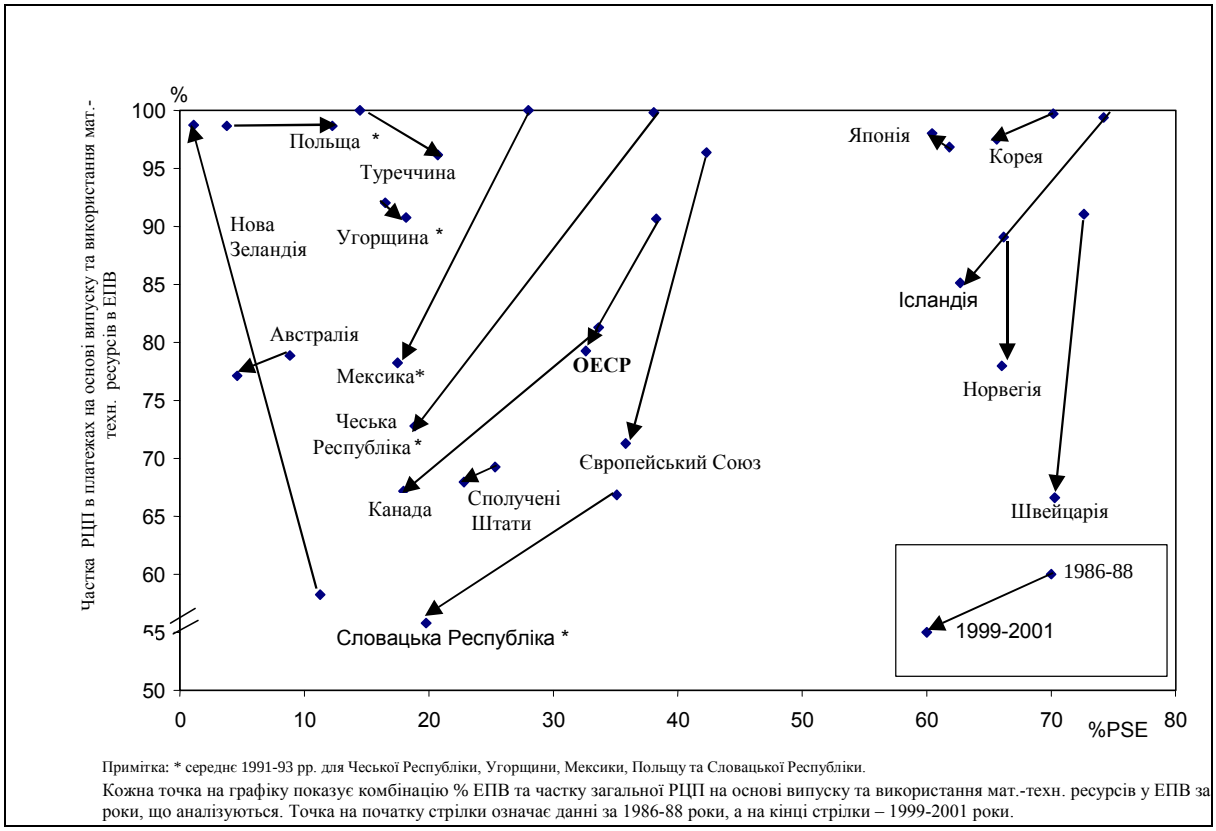
Як видно з рисунку 1, аграрна політика за останні років 15 рухається "справа вниз наліво", тобто в бік зниження сукупної підтримки сільського господарства та зменшення частки ринкової та цінової підтримку у структурі сукупної підтримки. Єдиним помітним винятком з цієї тенденції є Польща та Нова Зеландія. Проте,

Польщу слід розглядати як особливий випадок, оскільки напередодні членства в ЄС вона здійснювала адаптацію своєї аграрної політики. І хоча Нова Зеландія збільшила частку ринкової та цінової підтримки у сукупній підтримці, яка надається сільському господарству, на рисунку 1 показано, що за той же період сукупна підтримка знизилась майже до нуля.

Майже на існує сумнівів у тому, що представлена на рисунку 1 тенденція буде продовжуватись. В рамках нинішнього Дохського раунду переговорів СОТ обговорюються додаткові положення про внутрішню аграрну політику (такі як подальше зниження тарифів, зменшення внутрішньої підтримки та розширення доступу до ринків). Згідно цих положень члени СОТ будуть змушені продовжувати скорочення підтримки та обмежувати використання особливо неекономічних інструментів ринкової та цінової підтримки.

На фоні цієї міжнародної тенденції недоцільно приймати закони про аграрну політику України, які заставлять її рухатись у протилежному напрямку. Ринкову та цінову підтримку в ЄС та інших розвинутих країнах необхідно сприймати такою, якою вона є – пережитком політики, яка переслідувалась десятиліття тому за зовсім інших умов і яка виявилась дорогою, неефективною і такою, що призводить до міжнародних суперечок. Українським політикам доцільно було би вибрати курс аграрної політики з урахуванням міжнародних тенденцій і рухатись в авангарді цих тенденції у наступному десятилітті. Однак, проект закону ставить Україну в ар'єргард світового розвитку, нав'язуючи їй заходи, від яких конкуренти на світових сільськогосподарських ринках відмовляються, маючи на це всі підстави.

Рисунок. 1: Розвиток рівня та структури підтримки сільського господарства в країнах ОЕСР з 1986-88 по 1999-2001 роки



Примітка: * середнє 1991-93 рр. для Чеської Республіки, Угорщини, Мексики, Польщу та Словацької Республіки.
Кожна точка на графіку показує комбінацію % ЕПВ та частку загальної РЦП на основі випуску та використання мат.-техн. ресурсів у ЕПВ за роки, що аналізуються. Точка на початку стрілки означає данні за 1986-88 роки, а на кінці стрілки – 1999-2001 роки.

Джерело: OECD (2002): *Agricultural Policies in OECD Countries: A Positive Reform Agenda*. Paris. (див. http://www.olis.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/com-agr-td-wp(2002)19-final).

2.2 Сумісність з правилами СОТ

Президент України Леонід Кучма та багато інших чільних посадових осіб чітко заявили, що членство в СОТ є пріоритетом політики України. Однак, цей проект закону у кращому випадку може набагато віддалити перспективу членства України в СОТ. В гіршому випадку членство в СОТ стане неможливим.

Як Німецька консультативна група зазначала у своїх роботах[2], важливо визнати, що Україна є нетто-експортером багатьох важливих сільськогосподарських продуктів, в першу чергу зерна та насіння олійних культур. Оскільки продовжується реструктуризація у сільському господарстві та одужання після трансформаційної кризи 1990-х років, вірогідно, що експортні позиції України будуть зміцнюватись та розширюватись за рахунок інших продуктів, зокрема продукції тваринницької галузі, такої як молокопродукти та м'ясо. В той же час, досить чітко визначено, що передумовою членства України в СОТ стане невикористання експортних субсидій у майбутньому. Цінова підтримка товарів, що експортуються, неминуче веде до застосування прямих або непрямих експортних субсидій. Іншими словами, країна-член СОТ, яка не може використовувати експортні субсидії, не може впроваджувати заходи цінової підтримки. Проте, проект закону передбачає застосування цінової підтримки. Він навіть прямо посилається на застосування експортних субсидій в статті 8.2.3 розділу 3, де сказано, що товари, які закупляються шляхом інтервенції можуть експортуватись, якщо на них немає попиту на внутрішньому ринку. Якщо ці інтервенційні закупівлі здійснювались за пільговою ціною, то закуплені товари на світовому ринку доведеться продавати зі збитками, а різниця між закупівельною ціною і відпускною ціною і буде експортною субсидією.

Тому цей проект закону чітко і прямо суперечить меті членства України в СОТ. Якщо особа, що запропонувала для розгляду цей проект закону усвідомлює його наслідки, про це необхідно чітко заявити. Якщо ні, тоді необхідно уважно вивчити наслідки членства СОТ для аграрної політики України та внести відповідні зміни до проекту закону.

2.3 Механізми, які не можуть і не будуть працювати

Припустімо, що деякі політики в Україні вирішили відмовитись від членства в СОТ заради того, щоб розчистити шлях для реалізації цього законопроекту. Чи призведе його реалізація до ефективної та цілеспрямованої підтримки сільського господарства. Через ряд причини відповідь буде "ні".

По-перше, більшість механізмів, передбачених у проекті закону, досить дорогі. Підвищення ціни на зерно в Україні лише на 10% обійдеться суспільству приблизно в 2 мільярди гривень, з урахуванням того, що врожай становив 38 мільйонів тонн, а непідтримана ціна – 500 гривень за тонну. Споживачі були б змушені оплатити частину підтримки у формі вищих цін на продовольство в Україні, а платники податків (тобто державний бюджет) – оплачувати цінову підтримку принаймні тої частини врожаю, яка експортується. Припустивши, що з 38 мільйонів експортується 10 мільйонів тонн, з державного бюджету на підтримку лише ціни зерна необхідно було би виділити приблизно 500 мільйонів гривень. До цієї суми слід додати також підтримку цукру, насіння олійний культур та продукції тваринництва.

[2] Див. роботу S25 "Наслідки вступу до СОТ для аграрної політики в Україні".

З рисунку 1 видно, що країни, які традиційно надавали щедру підтримку своєму аграрному сектору, мають деякі спільні важливі риси. По-перше, вони, як правило, багаті – такі країни, як Японія, Норвегія, Швейцарія та ЄС мають найвищий рівень підтримки. У порівнянні з Україною навіть Південна Корея та Ісландія вважаються дуже багатими. По-друге, найвищий рівень підтримки надається нетто-імпортерами: нетто-експортери, такі як Нова Зеландія, Австралія та Канада на рисунку 1 розміщенні зліва, а справа знаходяться лише нетто-імпортери, такі як Швейцарія та Норвегія. Причина такої схеми проста – підтримка сільського господарства дорого коштує, це розкіш, у якій собі не можуть відмовити лише багаті країни. Фактично, в ситуації нетто-імпорту підтримка сільського господарства у формі імпортних тарифів означає бюджетні надходження, що робить підтримку привабливою з точки зору платників податків (хоча вона продовжує значно обтяжувати споживачів). В ситуації нетто-експорту підтримка сільського господарства виснажує бюджет.

Тому то цей проект закону є ще однією пропозицію нереальних обіцянок. Проект закону передбачає входження України до "клубу багатих", але не уточнює як будуть оплачуватись членські внески.[3] Якщо він буде схвалений, то породить очікування, які не справдяться, підірвавши довіру громадян до політиків та політичного процесу.

По-друге, як згадувалось вище, цінова підтримка, яку передбачає цей проект закону як один із основних механізмів, є особливо неефективним способом підтримки сільського господарства. ОЕСР нещодавно опублікувала данні про цю неефективність, згідно яких лише близько 40% платежів в рамках цінової підтримки потрапляють до сільськогосподарських виробників чи власників землі, а решта 60% або марнуються, або ж дістаються постачальникам матеріально-технічних ресурсів. Платежі, що не залежать від обсягів виробництва, значно ефективніші, оскільки у 90% випадків доходять до сільськогосподарських виробників. У проекті закону (розділ 2, стаття 3 та 4) не згадується допомога у вигляді субсидій з розрахунку на гектар землі чи поголів'я худоби, яка не така неефективна ніж цінова підтримка, але не настільки ефективна як прямі платежі, що не залежать від обсягу виробництва. Слід зауважити, що платежі з розрахунку на гектар чи поголів'я вважатимуться СОТ заходами "жовтої скриньки", які Україні з часом, скоріше всього, потрібно буде скорочувати.

По-третє, інші запропоновані проектом закону механізми також під викликають сумніви. Розглянемо, наприклад, механізми збільшення постачання матеріально-технічних ресурсів сільському господарству, представлені в розділі 2, статті 5 проекту закону. Ці механізми передбачають державне гарантування кредитів та передачу в лізинг закуплених державою сільськогосподарських машин сільськогосподарським підприємствам. В минулому уже робилась спроба впровадити ці механізми в Україні, проте вони виявились безуспішними. Згідно Указу Президента №540/99 від 20 травня 1999 року Державним комітетом з питань підприємництва та Національним банком України було створено Фонд гарантування кредитів. Його діяльність була неефективною та піддавалась критиці самим Президентом Леонідом Кучмою. У сфері лізингу у 1997 році було створено Державний лізинговий фонд для технічного переоснащення сільського господарства, а пізніше розпочала свою діяльність державна акціонерна компанія "Украгролізинг", проте в кращому випадку вона мала лише обмежений успіх. Незважаючи на діяльність цієї компанії сільськогосподарські підприємства

[3] Більше про фінансування заходів, запропонованих проектом закону, див. далі у розділі 2.4.

залишаються і надалі погано забезпеченими сільськогосподарськими машинами. Фактично, вони залишились, мабуть, ще менш забезпеченими технікою, ніж це було би можливо без державного втручання взагалі, тому що це втручання також охоплювало заходи підтримки вітчизняних виробників сільськогосподарської техніки (значною мірою неефективно) шляхом створення бар'єрів для імпорту зарубіжної техніки (ефективно).

Нарешті, проект закону передбачає встановлення мінімальних цін на основі "галузевих нормативних витрат" і які "гарантують рентабельність не вище 5%" (розділ 1). Ідея можливості об'єктивного визначення "правильного" рівня цін для групи виробників у сільському господарстві є одним із найбільш закоренілих міфів в аграрній економіці. Це міф, тому що у ринковій економіці не просто витрати визначають ціну. Навпаки, ціна продукту також визначає витрати, наприклад вартість землі. Підвищення цін на готову продукцію та рентабельності у сільському господарстві неодмінно призведе до підвищення цін на землю сільськогосподарського призначення. Це в свою чергу використовується для виправдання подальшого підвищення цін на готову продукцію, що призводить до подальшого підвищення цін на землю і так далі. Результатом цього буде безкінечне накручування спіралі, що може принести користь землевласниками, але не завжди сільськогосподарським виробникам.

Уявлення, згідно якого ціни можна об'єктивно встановити для покриття "нормативних" витрат, також є міфом, оскільки при цьому не враховується велика неоднорідність у сільському господарстві, особливо в країнах з перехідною економікою. Ціна, яка гарантує 5%-ву рентабельність для середньостатистичного підприємства буде недостатньою підтримкою для сільськогосподарських підприємств, які працюють менш ефективно ніж середньостатистичні, і в той же час надасть непотрібну підтримку для підприємств, які мають ефективніші показники. Ілюзорною є і думка, що "нормативний" рівень витрат можна об'єктивно визначити лише чисто технічним способом – витрати залежать від безлічі нетехнічних чинників, таких як управлінські навики та мотивація працівників, які важко осягнути та неможливо виміряти.

2.4 Питання фінансування

Як зазначалось вище, імплементація передбачених у проекті закону заходів може дорого коштувати. Тому не дивно, що проект закону містить довгий список можливих джерел фінансування.

Взагалі, необхідно визнати, що українське сільське господарство уже отримує щедрі субсидії. У 2001 році АЗП (Агреговані Заходи Підтримки – термін для позначення заходів підтримки, що викривлюють торгівлю, який використовується в СОТ) в Україні становили 1,88 мільярдів гривень. Окрім того, 1,06 мільярдів гривень коштували заходи "зеленої скриньки" (такі, що не викривлюють торгівлю за визначенням СОТ) у сільському господарстві України, тобто загальна підтримка сільського господарстві становила 2,94 мільярдів гривень (дорівнює приблизно 0,55 мільярда доларів США).[4] До того ж, частка сільського господарства у ВВП України становить приблизно 15%, а її частка у податкових надходженнях до бюджету складає лише 1,5% від загального обсягу, а це означає що воно отримує значні приховані або непрямі субсидії у формі звільнень від сплати податків.

[4] Див. Кобута, І., О. Шевцов (2002): *Внутрішня підтримка сільського господарства в контексті вступу України до СОТ.* Проект аграрної політики заради людського розвитку в Україні. Робочі матеріали 14. Ці оцінки спираються на бюджетне законодавство. Враховуючи ступінь виконання бюджету України, можна майже напевно сказати, що фактичні видатки були меншими.

Підрахувавши все разом, сільське господарство отримує значну підтримку від інших секторів української економіки та значно обтяжує їх.

Немає об'єктивних підстав для того, щоб вимагати ще більшу підтримку для сільського господарства, а отже створювати ще більше навантаження на інші сектори економіки. Це чисто політичне питання і з таким же успіхом для сільського господарства України можна вимагати менше, а не більше підтримки. Наскільки нам відомо, ніхто не намагався довести, що витрачання грошей на сільське господарство принесе більше користі для української економіки чи суспільства, ніж витрачання тих же грошей на освіту чи на систему охорони здоров'я, або ж на інші цілі. Керуючись принципом економічної політики, передумовою будь-яких державних видатків має бути прозорий аналіз затрат та результатів.

Виконання цього проекту закону не усуває існуючої проблеми, яка полягає в тому, що нинішня система оподаткування сільського господарства України (єдиний земельний податок) не створює чіткої залежності між прибутками чи рентабельністю сільськогосподарського підприємства, з одного боку, та податковим навантаженням на це підприємство, з іншого боку. Це означає, що невелика, але зростаюча група ефективніших та часто рентабельніших сільськогосподарських підприємств, які могли б дозволити собі сплачувати вищі податки, отримує непропорційні переваги від існуючої системи.[5] Можна також очікувати, що представляючи непропорційну частку в загальному обсязі сільськогосподарського виробництва України, вони також отримуватимуть непропорційну вигоду від схем цінової підтримки, викладених у проекті закону.[6] Отже, проект закону посилить уже існуючу нерівність у підтримці сільського господарства України, створюючи навантаження на споживачів та платників податків через надання підтримки, яка йде здебільшого на користь підприємствам, які і так отримують значну вигоду через систему оподаткування.

Інша проблема у зв'язку з положеннями проекту закону про фінансування полягає в тому, що передбачається виділення окремих статей бюджетних надходжень виключно для цілей сільського господарства. Керуючись принципом здорової фіскальної політики, податкові надходження не повинні прив'язуватись до певних видатків, вони мають бути включені до загальних бюджетних надходжень. Інакше з'являться "паралельні" бюджети і зменшиться прозорість та гнучкість бюджетного процесу. З огляду на це особливо сумнівна пропозиція законопроекту ввести спеціальний 1-відсотковий збір на доходи, отримані від реалізації товарів та послуг. Цей збір створить значні надходження до бюджету та суттєво змінить податкову систему України. Якщо такі зміни і необхідно вносити, то робити це слід не з приводу виключно "потреб" сільського господарства, а в комплексі з реформуванням всієї податкової системи. Інакше політики наражаються на ризик створення небезпечного прецеденту. З наближенням президентської виборчої кампанії в Україні, необхідно особливо враховувати те, що створення спеціальних "цільових" фондів може бути погано прихованим засобом фінансування чисто політичних заходів.

[5] Див. роботу Німецької консультативної групи S4 „Система оподаткування сільського господарства після 2004 року", липень 2002 року.

[6] Це добре відомий феномен в інших країнах. Наприклад, в ЄС приблизно підраховано, що близько 80% підтримки сільськогосподарських виробників отримують близько 20% відсотків сільськогосподарських підприємств ЄС, які виробляють більшу частину сільськогосподарської продукції.

3. Висновки

Проект Закону України "Про підтримку виробництва та розвиток ринку сільськогосподарської продукції" виштовхне українську аграрну політику зі шляху ринкових реформ і прирече її на повторення експериментів, які в інших країнах зарекомендували себе як надто затратні та неефективні. Україна не може дозволити собі здійснювати таку політику і навіть якби й змогла, то це було би далеко не краще рішення. Мабуть, найважливішим наслідком виконання цього проекту закону буде припинення зусиль України щодо вступу до СОТ.

З огляду на це, політикам необхідно відхилити проект закону в його нинішній редакції. Україна потребує довгострокову стратегію для сільського господарства і цей законопроект міг би стати основою для такої стратегії. Але спершу необхідно зробити наступне:

- Провести **ретельний аналіз затрат та результатів** потенційних інструментів аграрної політики в контексті Україні, щоб прозоро визначити, кому буде вигідне, а кому невигідне впровадження таких інструментів. В цьому аналізі мають бути детально розглянуті **альтернативні витрати на підтримку сільського господарства** у формі втрачених альтернатив у таких сферах, як освіта, наукові дослідження та ін.

- Ретельно вивчити **взаємодію між інструментами внутрішньої аграрної політики** та **міжнародними зобов'язаннями України** (наприклад, щодо членства в СОТ).

- Реалістично оцінити **здатність України оплатити аграрну політику**. У цій оцінці мають бути обережно зважені наслідки підтримки сільського господарства, особливо для бідних споживачів в Україні і те, що сільське господарство уже отримує значну пряму та непряму підтримку.

Ш.ф.К.-Т., рецензент С.Д.

Березень 2003 р.