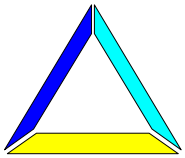
Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні
Німецька Консультативна Група з Питань Економічних Реформ

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



S18

Коментар до "Концепції розвитку аграрної політики в Україні"

1. Вступ

Наприкінці 2002 року група поважних аналітиків дала ряд далекосяжних рекомендацій стосовно майбутнього курсу аграрної політики в Україні. У цій "Концепції розвитку аграрної політики в Україні" (далі *концепція*), робиться посилання на першу фазу аграрної реформи, кульмінація якої припала на 2000 та 2002 роки, і яка привела до зростання в українському сільському господарстві. Далі автори дають перелік сфер, яким, на їх думку, було приділено мало уваги в ході першої фази реформи. До цього переліку входить неспроможність забезпечити паритет цін та систему еквівалентного обміну між сільським господарством та іншими секторами економіки. Спираючись на цей діагноз, автори далі пропонують ряд заходів економічної політики, які становитимуть, як вони це називають, другу фазу аграрної реформи в Україні.

Нижче ми спробуємо зробити деякий аналіз *концепції.* Оскільки автори *концепції* люди поважні та впливові, їх аналіз та настанови мають особливу вагу та заслуговують на уважний розгляд. Фактично, *концепція* є аналітичною базою проекту Закону "Про стабільний розвиток сільського господарства в Україні", який було подано на розгляд до Верховної Ради. З огляду на це, *концепція* заслуговує на серйозне ставлення до себе. *Концепція* містить багато рекомендацій стосовно майбутнього курсу аграрної політики в Україні, і тому неможливо розглянути кожну з них детально. Фактично, вона містить багато рекомендацій, які ми повністю схвалюємо, як наприклад, необхідність прискорити розвиток інфраструктури для функціонування ринку землі (реєстрація земельних ділянок, іпотека та інше). Те, що нижче ми зосередимо увагу на ряді ключових положень *концепції*, які ми вважаємо помилковими, не повинно відволікати від факту, що багато інших положень ми підтримуємо.

2. Фази аграрної реформи в Україні

Реалістичний діагноз є необхідною умовою для формулювання ефективних настанов. Автори *концепції* згадують про першу стадію аграрної реформи в Україні, за якою має йти друга стадія. Ми припускаємо, що ця інтерпретація історії є помилковою і натомість пропонуємо наступну альтернативну інтерпретацію. На нашу думку, перша стадія аграрної реформи в Україні вже закінчилась наприкінці 1999 року. Ця стадія, по великому рахунку,

було неефективною, тому що за багатьма важливими аспектами вона була погано спланована та погано реалізована. Хоча і були здійсненні деякі важливі та складні зміни, структура виробництва, в основному, не змінилась, а втручання держави в матеріально-технічне забезпечення та збут готової продукції і надалі залишалось домінантним. Оскільки держава більшою чи меншою мірою була банкрутом, вона не могла і надалі надавати масивні неявні та явні субсидії, які вливались у сільське господарство за радянських часів, і які були необхідні для того, щоб приховати величезну неефективність, спричинену і застарілим виробництвом, і збутовими структурами, і прихованим державним втручанням. Оскільки субсидії було скасовано на початку 1990-х років, ця неефективність стала видимою і виробництво зазнало різкого спаду. Цю ситуацію можна порівняти з кволим спортсменом, якого підтримують у формі за допомогою ліків: варто забрати ліки, і його показники різко знизяться.

В той час, як обсяг субсидій сільському господарству, які були ключовим елементом централізованої планової економіки, неминуче зменшувався, політики не сформулювали чіткої альтернативи централізованому плануванню, або ж не стали її прихильниками. Зокрема, для першої фази була характерною відсутність чіткого консенсусу стосовно потреби та справжньої природи ринкових реформ. Якщо (деяке) красномовство до 1999, можливо, і було орієнтованим на ринок, реальність у сільському господарстві однозначно такою не була. Якщо бути більш точним, ця перша стадія була не однією із фаз реформи, а скоріше, однією із фаз нерішучості та стагнації. Симптоматичною для цієї фази була летальна комбінація державних замовлень на зерно та державне втручання у збут зерна. Цей набір "допотопних" інструментів епохи централізованого планування підтримував старі структури та неефективність, і ефективно знищував стимули для вкрай необхідних інвестицій у виробництво, переробку та збут зерна.

Наприкінці 1999 року, Указом Президента "Про прискорення реформ в аграрному секторі України" та заявою нового уряду під керівництвом прем'єр-міністра Ющенка про те, що він більше не братиме участі в державних замовленнях на зерно (відмовившись, з одного боку, від матеріально-технічного забезпечення, і як результат, від контролю та заборони експорту, з іншого боку) було розпочато другу фазу аграрної реформи. Перший з цих політично-економічних заходів дозволив сільськогосподарським підприємствам розпочати ефективну реструктуризацію (на відміну від, в основному, поверхової реструктуризації, як це було раніше). Другий захід надав сільськогосподарським підприємствам стимул здійснювати таку реструктуризацію, оскільки він вперше дав сільськогосподарським виробникам аргументовану гарантію того, що вони зможуть отримувати прибутки від виробництва зерна і вільно ними розпоряджатися (тобто, інвестувати, розширювати виробництво, купляти матеріально-технічні ресурси та ін.). Пришпорене цією фундаментальною зміною в орієнтації аграрної політики України, та підтримане загальним економічним

зростанням, сільське господарство України дало вражаючу відповідь, починаючи з 2000 року, як зазначають автори *концепції.*

Ми пропонуємо цю альтернативну, двофазну інтерпретацію аграрної політики в Україні не просто з академічних міркувань, а тому, що точне розуміння минулого є необхідною основою для прийняття ефективних рішень стосовно майбутньої економічної політики. Важливо розуміти, що нещодавній успіх у сільському господарстві України, в основному, є результатом політико-економічних заходів, які принесли фундаментальні зміни в результаті реформ, що проводились з кінця 1990-х років. Ці нові заходи не збільшили державне регулювання та втручання у сільське господарство; навпаки, вони заохотили сільськогосподарські підприємства та їх працівників реорганізуватися на базі приватних контрактів та стимулів, і вони ефективно дерегулювали значну частину важливого ринку зерна, посиливши, таким чином, роль ринків та підприємництва.

З огляду на це, ми не вважаємо, що нова фаза реформи необхідна, бо ця нова фаза вже розпочалася ще 3 роки тому. Ця фаза вказала на вірний напрямок. Її не потрібно витісняти новою фазою, треба лише її підтвердити та зміцнити. Деякі заходи, що були запроваджені наприкінці 1999 року – наприклад, прийняття нового Земельного кодексу – продовжуються у правильному напрямку і це підтверджує, що Україна зробила вибір на користь сільського господарства, що спирається на вільні ринки та підприємництво. Інші заходи – наприклад, Постанова № 832 від 29 липня 2000 року та наступні нормативні акти, що мають на меті впровадження заставних цін на зерно та системи інтервенцій на ринки зерна – вказують на те, що старі звички регулювання сільського господарства і втручання в його роботу все ще залишаються сильними. Сільське господарство зростало в Україні в останні роки не завдяки кращому регулюванню, а завдяки тому, що деякі політики виявились достатньо мудрими, аби зрозуміти, що регулювання має свої межі, і що приховане регулювання часто сповільнює зростання. Враховуючи це, рекомендації стосовно майбутньої аграрної політики слід оцінювати відповідно до того, плекають вони і підтримують тендітні паростки ринкової реформи, які заявились наприкінці 1999 року, чи втілюють спробу – підсвідомо чи інакше – воскресити економічну політику, яка зазнала фіаско у попередні роки.

3. Ціновий паритет та еквівалентний обмін між секторами економіки

Нас непокоїть те, що посилання в *концепції* на "паритет" та "еквівалентний обмін між секторами" являють собою просто спробу повернути стрілки годинника назад. В дискусії довкола аграрної політики, під паритетом розуміють певний рівень цін чи прибутків у сільському господарстві, що склався історично, у порівнянні з іншими секторами, який вважається

"справедливим".[1] Якщо довільно можна вибрати певний момент у часі, коли існував "паритет", і розглядати подальші зміни як "порушення" паритету, то з наукової точки зору немає жодних об'єктивних підстав, щоб це робити. Відносні ціни змінюються з часом у відповідь на такі економічні фактори, як технологічний прогрес, обмеженість ресурсів і зміна споживчих інтересів. У ринковій економіці, зміна відносних цін – це сигнал, який вказує на те, що стає відносно більш або менш затратно виробляти певні товари і/або ж, що відносні інтереси споживачів до цих товарів змінюються. У відповідь на ці сигнали, виробники та споживачі адаптують свою економічну поведінку, виробляючи більше (менше) і споживаючи менше (більше) товарів, які стали дорожчими (дешевшими). Як наслідок, ресурси мають перерозподілятись між секторами, що зазнають спаду і секторами, що зростають. Інакше рівень прибутковості зменшиться в другому і збільшиться в першому секторі. Цей перерозподіл, особливо, якщо він торкається людей, дуже болючий, а знаходження правильного балансу між вигодами, які він приносить (економічна ефективність, зростання та добробут), з одного боку, і витратами, яких він завдає громадянам та соціальній структурі, є, мабуть, єдиним найбільш важливим викликом, який постає перед політиками у ринковій економіці.

Якщо ми дійсно хочемо підтримувати постійний паритет, нам потрібно заборонити науково-технічний прогрес і "заморозити" преференції навіки. Звичайно, це неможливо. Навіть якщо б це і було можливо, безупинно зростаюче виснаження природних ресурсів неминуче продовжувало б викликати зміни у відносних цінах. У будь-якому випадку, підтримка паритету на певному фіксованому рівні коштувала б дорого. Візьмемо для прикладу сільське господарство. З часом, оскільки економіка зростає і розвивається, ціни на сільськогосподарську продукцію мають тенденцію до зниження порівнянно з цінами на інші товари та послуги.[2] Це пояснюється тим, що науково-технічний прогрес в середньому досить швидко просувається у сільському господарстві порівнянно з іншими секторам економіки, тому що попит на продовольчі товари зростає не так швидко, як попит на більшість інших товарів та послуг, після того як досягається задоволення базових потреб у продовольстві. Тенденція до зниження паритету на стороні сільського господарства може видатись несправедливою, але важливо дивитись реалістично на перспективи її припинення:

[1] У кількох публікаціях Німецької консультативної групи та Інституту економічних досліджень та політичних консультацій розглядаються питання історії і наукової бази концепції паритету у сільському господарстві. Див., наприклад: Дем'яненко С.: *Про концепцію національної аграрної політики*, в *Экономика Украины*, 1998, №1, стр. 22-30; та Сірін, К. і Зоря, С.: Чи можна кризу у сільському господарстві пов'язувати з ціновим диспаритетом?, в фон Крамон-Таубадель, Ш., Зоря, С., Штріве, Л. (ред.): *Політика та розвиток сільського господарства в Україні*, Альфа-Принт, 2001, ст. 87-102.

[2] Ми в цьому випадку не маємо на увазі короткострокові (з місяця в місяць, з року в рік) коливання цін, які є результатом, наприклад, погодних умов. Німецька консультативна група нещодавно розглядала варіанти стабілізації таких коливань у роботі S6: *Регулювання ринку зерна в Україні: варіанти та оцінка.*

1. Стосовно попиту – держава не може заставити українських споживачів їсти більше.
2. Стосовно пропозиції – можливо, держава могла би зупинити технічний прогрес у сільському господарстві. Однак, це поставило б українських сільгоспвиробників у невигідне становище, яке постійно погіршуватиметься, по відношенню до їх конкурентів в інших країнах, які продовжуватимуть використовувати найбільш ефективні технології (звісно, якщо Україна до того ж не вирішить, що їй більше не потрібно експортувати сільськогосподарську продукцію і конкурувати на міжнародних ринках).
3. Держава могла б надати сільськогосподарським підприємствам цінову підтримку, аби компенсувати зниження паритету на боці сільського господарства. У *концепції*, наприклад, згадується цінова політика, яка вирівнюватиме ставки прибутків між секторами. У Законі "Про стабільний розвиток сільського господарства в Україні" читається заклик використовувати заставні ціни та інтервенційні закупки, аби забезпечити, що ціни залишатимуться в межах верхнього та нижнього ліміту задля забезпечення підтримки "норм прибутків". Ці концепції не достатньо продумані. Така підтримка дорого коштує і неминуче ставатиме з часом ще дорожчою. Пояснюється це тим, що з часом ціни на сільськогосподарську продукцію продовжуватимуть знижуватись по всьому світу і підтримка, яка необхідна для утримання заданого рівня прибутків в окремо взятій країні, наприклад, Україні, буде поступово зростати. Україна не може дозволити собі надавати сільгоспвиробникам такого роду підтримку, гроші на ці потреби не ростуть на деревах, їх треба забрати або у споживачів у формі вищих цін на продовольство (та інфляції), або у інших секторів економіки у формі вищих податків. Роздавання обіцянок, які явно не можуть бути дотримані, зайвий раз шкодить довірі до політики і політиків в Україні.

Підтримку "норм прибутків" шляхом цінової підтримки не лише не можливо собі дозволити, – це також суперечить меті України стати членом СОТ. Якщо Україна бажає бути експортером сільськогосподарської продукції, то підтримка внутрішніх цін з метою досягнення бажаного рівня паритету неминуче вимагатиме використання експортних субсидій. Однак, все вказує на те, що як члену СОТ Україні не буде дозволено використовувати експортні субсидії. Тому поборникам цінового паритету та еквівалентного обміну між сільським господарством та іншими секторами необхідно чітко розуміти одну річ: те, до чого вони закликають – наприклад, в Законі "Про стабільний розвиток сільського господарства України" – однозначно суперечить меті членства в СОТ. У цьому відношенні *концепція* непослідовна, коли, з одного боку, закликає до здійснення кроків у напрямку до членства в СОТ, а з іншого боку, рекомендує використовувати цінову політику та субсидії, аби урівняти прибутки між секторами економіки.

Як згадувалось вище, українські експерти посилаються на так званні "норми прибутків", коли вони розглядають паритет. Норма прибутку

визначається як відношення прибутку до вартості основних засобів плюс матеріально-виробничі запаси, і плюс земля. Оцінка вартості основних засобів і особливо землі у сільському господарстві сумнозвісно важка справа, навіть у сформованій ринковій економіці. В Україні, ринки землі лише починають з'являтись. Тому експерти часто застосовують теоретичну чи "потенційну" вартість землі, спираючись на оцінку землі подібної якості в інших країнах. Це дуже суб'єктивний та спірний підхід і він не спирається на глибоке теоретичне розуміння того, як визначається вартість землі сільськогосподарського призначення в умовах ринкової економіки.[3] Зокрема, він ігнорує важливу ланку причинного зв'язку: вартість землі сільськогосподарського призначення визначається, в основному, прибутками у сільському господарстві. Якщо політики підвищать прибутковість сільського господарства (наприклад, шляхом підтримки цін), тоді вартість землі автоматично зросте, що у свою чергу, знизить прибутки.

Звичайно, ціновий паритет в Україні (як і в інших країнах Центральної та Східної Європи) є особливо чутливим питанням, тому що, як згадувалось вище, скасування величезних субсидій, які надавались сільському господарству в умовах централізованого планування, привело до різкого зниження цінового паритету на початку 1990-х років. Сільгоспвиробники та інші члени аграрного лобі полюбляють наводити приклад, наскільки більше потрібно зерна, щоб купити сьогодні один трактор у порівнянні, наприклад, з 1985 роком. Чого вони не договорюють, так це те, наскільки дорожчим мало би бути сьогодні зерно, щоб відновити умови паритету, що існували у 1985 році, або наскільки дешевими мали би бути трактори. Споживачі та/чи виробники тракторів були би від цього, м'яко кажучи, не в захваті. Центральне планування через його надзвичайне викривлення та неефективність, просто не варте того, щоб ставити його за взірець у дискусіях з питань економічної політики у ринковій економіці.

Умови торгівлі сільськогосподарською продукцією в Україні на сьогодні не суттєво відрізняються від умов торгівлі сільськогосподарською продукцією в інших країнах, наприклад, ЄС. Фермери в ЄС отримують більше за свою продукцію, але вони також більше платять за матеріально-технічні ресурси, такі як енергія і земля. Більше того, навіть якщо паритет цін на сільськогосподарську продукцію сприймається сьогодні в Україні як низький, однак, найбільш ефективні сільськогосподарські підприємства здатні отримувати значні прибутки. Автори *концепції* допускають поширену помилку, зосереджуючи увагу на прибутковості в середньому по секторах, коли закликають до еквівалентного обміну. Як ми це уже детально обговорювали в інших роботах[4], середні показники можуть вводити в оману, особливо, якщо відхилення від середнього показника настільки велике, як у сільському господарстві України.

---

[3] Див VON CRAMON-TAUBADEL, S. AND STRIEWE, S.: Ринок землі сільськогосподарського призначення в Україні, фон Крамон-Таубадель, Ш., Зоря, С., Штріве, Л. (ред.): *Політика та розвиток сільського господарства в Україні*, Альфа-Принт, 2001, ст. 201-213.

[4] Див. Роботу S-16 Німецької консультативної групи: Організаційно-правові форми реформованих сільськогосподарських підприємств в Україні: які висновки можуть бути зроблені?

4. "Європейський приклад"

Прочитавши все вищесказане, у багатьох українських читачів може з'явитись незаперечне бажання сказати: "Але ж у ЄС фермери отримують щедру підтримку". Дійсно, автори *концепції* в одному місці посилаються на "... економічний розвиток згідно європейської моделі". Декілька коментарів до аграрної політики і, особливо, питання цінової підтримки і цінового паритету в ЄС можуть допомогти розвіяти хибне уявлення відносно цього питання:

- Як було зазначено вище, відносні ціни на сільськогосподарську продукцію в ЄС не суттєво відрізняються від таких же цін в Україні. Після основних реформ, ціни на зерно та багато продуктів тваринництва в ЄС значно знизились від початку 1990-х років. Винятком є ціни на цукор та молоко, які залишаються дуже високими в міжнародному порівнянні. Але саме ці два сектори у сільському господарстві ЄС знаходяться під найбільшими тиском реформи, зокрема, через те, що здійснення цієї цінової підтримки, як описувалось вище, вимагає використання експортних субсидій, які все більше критикуються в СОТ.
- Досвід з паритетом цін на сільськогосподарську продукцію в ЄС точно такий, як описано вище. До початку 1980-х років аграрні політики намагались здійснювати те, що називалось "активною" чи "об'єктивною" ціновою політикою, яка гарантувала те, що вважалось справедливим рівнем прибутковості у сільському господарстві. Результатом стало різке збільшення бюджету субсидій та величезний надлишок сільськогосподарської продукції, яку можна було експортувати лише з допомогою субсидій. Як передбачає теорія (див. виноску 3 вище), вартість землі зросла у відповідь на збільшення доходів у сільському господарстві, в результаті чого, прибутки у сільському господарстві майже не змінились. Землевласники, можливо, залишились задоволеними, але фермери, які орендують землю, не отримали відчутної вигоди. В результаті, від активної цінової підтримки довелось відмовитись, а починаючи з середини 1980-х відносні ціни на сільськогосподарську продукцію в ЄС знижуються.
- ЄС – це не рай для фермерів. Щедрі субсидії дійсно виплачуються, але цілі для субсидування вибираються невдало і закінчується це тим, що великі та багаті сільськогосподарські підприємства стають ще багатшими. Незважаючи на те, що на субсидії витрачаються мільярди євро, кількість сільськогосподарських підприємств у Німеччині з 1950 року знижується на 3% щороку, а малі малоефективні підприємства змушені полишати сектор. Останніми роками ці темпи спаду навіть збільшились.
- Всі відповідні групи в ЄС – фермери, споживачі, платники податків та політики – не задоволені аграрною політикою ЄС. Ця політика більшою чи меншою мірою перебуває у стадії перманентної кризи і

реформування починаючи, принаймні, з 1980-х років. Вона була найбільшою морокою, яка, приміром, дуже ускладнювала переговори про вступ країн Центральної і Східної Європи до ЄС і призводила до числених торгівельних конфліктів з партнерами. У ряді ключових сфер (зокрема, зерно та насіння олійних культур), в останні роки під тиском бюджету і зобов'язань, взятих перед СОТ, ЄС був змушений прийняти значно ринковіший підхід. ЄС відійшов від цінової підтримки та втручань у цих сферах, і ця тенденція буде продовжуватись (наприклад, щодо молока і цукру) в наступні роки.

Досвід ЄС показує, що регулювання аграрних ринків і цінова підтримка не є ні ефективною, ні сталою політикою. Цей досвід не дає жодного аргументу на користь цінової підтримки та регулювання ринку у сільському господарстві України. Навпаки, він надає численні аргументи проти такої підтримки і регулювання. Навіщо Україні вдаватись до інструментів економічної політики, які довели свою неспроможність, і від яких відмовляються в інших країнах?

5. Висновки

Сільському господарству України не потрібно вступати в нову фазу. Нова фаза, перша фаза ринкових реформ, розпочалась наприкінці 1999 року. Ця фаза являє собою великий відрив від минулого і була досить успішною, як це видно зі значних покращень показників сільського господарства в Україні починаючи з 2000 року. Важливо визнати, що цей успіх завдячує меншому втручанню держави як у виробництво, так і збут продукції сільського господарства. Тому до нових закликів щодо посилення втручань слід ставитись з великим скептицизмом. З огляду на це, ми занепокоєні тим, що деякі елементи *концепції* та проекту Закону "Про стабільний розвиток сільського господарства" контра-продуктивні і можуть привести Україну до повторення помилок, які було зроблено у минулому як всередині країни, так і закордоном.

Що насправді необхідно, так це подальші кроки з надання сільськогосподарським, переробним і торгівельним підприємствам більшої автономії та свободи, з одного боку, і більшої стабільності і сприятливого інвестиційного середовища, з іншого. Кроки, приміром, у напрямку скасування податку на насіння олійних культур, податку, який суттєво - знижує "паритет" у сільському господарстві. Кроки у напрямку скорочення оперативного втручання у виробництво сільськогосподарської продукції і торгівлі з боку обласних та районних організацій, дії яких (обмеження руху товарів, тиск на сільськогосподарських виробників постачати свою продукцію певному переробному підприємству, та ін.) суттєво знижують ефективність і зростання у сільському господарстві. Кроки у напрямку посилення сільськогосподарської інфраструктури, як фізичної (зокрема, транспортної мережі), так і інституційної (дійсно прозорих та відкритих аграрних бірж, державних систем надання інформації про ціни, та ін.). Кроки у напрямку створення і покращення якості аграрної освіти в Україні, зокрема, у сферах управління сільськогосподарським підприємством і

корпоративним сільськогосподарським об’єднанням, а також у сфері аналізу сільськогосподарських ринків та аграрної політики, у напрямку скорочення існуючого дефіциту практичного досвіду роботи в умовах ринку, який не дає сільському господарству України реалізувати свій потенціал.

Ш.ф.К.-Т., Рецензент: С.Д., С.З.

Січень 2003 р.