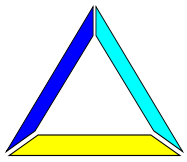
Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні
Німецька Консультативна Група з Питань Економічних Реформ

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



S6

Регулювання ринку зерна в Україні: можливості та їх оцінка

1. Вступ

Останніми місяцями в Україні ведеться багато розмов про регулювання ринку зерна. Вислів "система заставних цін" можна почути у багатьох виступах політиків та експертів і побачити у декількох Указах Президента, Постановах[1] та нещодавно прийнятому Законі України "Про зерно та ринок зерна в Україні"[2]. Не дивлячись на цю діяльність, все ще досить не зрозуміло, який точно вид регулювання ринку зерна буде запроваджено в Україні, який вплив це регулювання буде мати та скільки воно буде коштувати.

Мета даної роботи – зробити вклад в обговорення регулювання ринку зерна в Україні, ґрунтуючись на досвіді інших країн, переважно ЄС та США. Далі ми:

- Спробуємо пояснити термінологію, яка використовується у дискусіях щодо регулювання ринку зерна. Що розуміють під термінами "інтервенційна система" або "заставна ціна" на зерно?
- Обговоримо можливі цілі регулювання ринку зерна та чи можуть різні політичні інструменти (такі як заставні ціни) зробити внесок у досягнення цих цілей.
- Надамо ряд політичних рекомендацій щодо регулювання ринку зерна в Україні.

2 Термінологія: що означає регулювання ринку зерна?

Більшість країн світу у певній мірі регулюють ринки зерна. Регулювання може коливатися від простої системи стандартів якості до сурового контролю за усією системою виробництва і збуту, як це було за часів планової системи Радянського Союзу. У більшості індустріальних країн регулювання загалом охоплює ряд політичних

1 Див. Постанова Кабінету Міністрів України № 590 від 29 квітня 2002 р. "Про визначення заставних цін та системи фінансування заставної закупівлі зерна".

2 Закон було прийнято Верховною Радою в останньому читанні 4 липня 2002 року.

інструментів, які запроваджуються заради **стабілізації та підтримки фермерських цін на зерно**. Здається, що у такому ж руслі обговорювалися питання регулювання ринку зерна останніми місяцями і в Україні. Наприклад, в нещодавній публікації заступник голови Адміністрації Президента України Павло Гайдуцький заявив, що головною метою запровадження системи заставних цін на зерно в Україні є зменшення щомісячного коливання цін, які в минулому негативно впливали на сільськогосподарських виробників.[3]

Після того, як виробництво зерна в Україні почало зростати і країна (пере)-затверджує себе у ролі важливого експортера цієї продукції, природно, що політики з натхненням дивляться на інших експортерів зерна, таких як ЄС чи США. Що саме роблять ЄС та США для регулювання своїх ринків зерна? Детальне описання системи регулювання ринку зерна в ЄС та США займе набагато більше місця, ніж потрібно для цієї роботи, але невеликий огляд допоможе прояснити деякі терміни, які часто використовуються у дискусіях про систему регулювання ринку зерна в Україні, але не завжди коректно.

2.1. Система регулювання ринку зерна в ЄС

Систему регулювання ринку зерна в ЄС описати складно, тому що за останні десять років вона значно змінилася, а нещодавні пропозиції Європейської Комісії з Брюсселю показують, що вона й надалі продовжуватиме змінюватися (див. нижче). "Класична" система регулювання ринку зерна в ЄС називається **"інтервенційною" системою**. За цією системою фермери отримують мінімальну ціну – так-звану інтервенційну ціну – за своє зерно. Щоб гарантувати цю ціну, країни-члени ЄС підтримують сітку інтервенційних центрів, які постійно готові закупати зерно у фермерів за інтервенційною ціною. Зерно для інтервенцій повинно відповідати певним стандартам якості і з часом ці стандарти стають суворішими.

Метою інтервенційної системи є стабілізація та підтримка цін, які отримують фермери за своє зерно. Однак, інтервенційна ціна в ЄС з середини 1980-х років постійно знижувалася. Протягом довгого періоду в 1970-х роках інтервенційна ціна була на 50-60% вища за ціни світового ринку. На даний момент базова інтервенційна ціна складає 101,31 €/т для всіх видів зернових, крім вівса та тритікале. Це нижче за світову ціну, яка дорівнює приблизно 125 €/т. Однак, якщо до цієї інтервенційної ціни додати маркетингові витрати в розмірі близько 30 €, ми прийдемо до експортної ціни ЄС на умовах ФОБ приблизно в 130 €/т. Так як європейська ціна ФОБ перевищує світову ринкову ціну, зерно з інтервенційних запасів ЄС можна продати на світовому ринку лише зі збитками. Для компенсації цих збитків ЄС надає експортерам **експортні субсидії** (які називаються "реституція" або "відшкодування збитків"). На сьогодні експортні субсидії

3 Гайдуцький, П. (2002): Аграрні Ринки: Уроки та Цілі. Економіка АПК, випуск 5, с. 6-8.

дорівнюють приблизно 5 €/т, що покриває різницю між ціною ЄС ФОБ та ціною світового ринку (130-125=5 €/т).

Так як інтервенційні ціни було зменшено, зменшилася й цінова підтримка фермерів в ЄС. В 1993-1996 роках інтервенційні ціни було знижено на 30% у рамках так-званої "реформи МакШеррі".[4] Для відшкодування втрат фермерів через зниження цін, у 1993 році ЄС ввів фіксовані **платежі за гектар**. Ці платежі відрізняються між країнами ЄС, так як вони базуються на історичній урожайності; фермери Німеччини на сьогодні отримують близько 350 € на га землі, яку вони використовують для виробництва зерна. Нещодавно Європейська Комісія запропонувала подальше зниження інтервенційної ціни на зерно на 5% і скорочення обсягів фіксованих платежів за гектар на 3% щороку протягом наступних 6-7 років.[5] Тиск на ЄС щодо зменшення підтримки фермерів є надзвичайно великим, тому що ця підтримка уже забирає дуже багато коштів, а з розширенням ЄС на Схід (прийняття 10 нових країн-членів) її вартість значно підвищиться. Крім того, використання експортних субсидій ЄС обмежується угодою, досягнутою на Уругвайському Раунді СОТ. Чим нижчою є інтервенційна ціна, тим менше експортних субсидій потрібно для продажу тони зерна на світовому ринку.

2.2. Система регулювання ринку зерна в США

Система регулювання ринку зерна в США також у процесі змін. Регулювання ринку зерна у Сполучених Штатах закріплено у так званих **"Фермерських законах"**, які приймаються Конгресом США. Фермерські закони за звичай діють протягом 6 років; "Закон про свободу фермерствувати" був прийнятий у 1996 році, а декілька тижнів тому його було замінено на "Закон 2002 року про безпеку фермерів та інвестиції у сільську місцевість".

Система регулювання ринку зерна в США має кілька важливих складових елементів. Першим елементом є так звана **"ставка позики"**. Фермери можуть отримати позику від уряду США за певною ставкою за одиницю продукції шляхом застави цієї продукції. Іншими словами, фермери отримують позику за надання Товарній Кредитній Корпорації (агенту уряду США) зерна у заставу. Для 2002-2003 років новий Фермерський закон встановлює ставку позики в 2,80 $/бушель (або 102,5 $/т). Фермери мають вибір: не повертати гроші і тоді зерно перейде у власність уряду США або ж виплатити отриманий кредит з процентами і забрати своє зерно назад. Останній варіант фермери обиратимуть лише тоді, коли ринкова ціна буде вищою, ніж ставка позики; в іншому випадку ставка позики дія як мінімальна гарантована ціна.

---

4 МакШеррі, ініціатор цієї реформи, був на той час Аграрним комісаром ЄС.

5 Комісія Європейського Союзу (2002): Зв'язок з Комісією Ради Голів ЄС та Європейського Парламенту: середньостроковий аналіз Спільної Аграрної Політики. Брюссель.

Наступним елементом системи регулювання ринку зерна в США є **"прямі платежі"**. Ці платежі за одиницю продукції виплачуються фермерам у відповідності до базової урожайності та площі земельних угідь. Новий Фермерський закон встановлює прямі платежі у сумі 0,52 $/бушель або близько 19 $/т пшениці. Прямі платежі називаються "відокремленими", так як вони не пов'язані з обсягами виробництва продукції. Наприклад, фермер отримуватиме прямі платежі за пшеницю на основі історичної площі угідь під пшеницею на фермі, не залежно від того, яку площу угідь займає пшениця тепер. Єдиною вимогою є те, що земля повинна залишатися у сільськогосподарському користуванні (під вирощування різних культур, на сінокоси, пасовища або під пар).

Останнім елементом системи регулювання ринку зерна в США є **"контр-циклічні платежі"**. Контр-циклічні платежі дорівнюють різниці між цільової ціною на продукт та його ефективною ціною. **Цільова ціна** зафіксована у Фермерському законі; для 2002-2003 років вона складає 3,86 $/бушель або 141 $/т. **Ефективна ціна** дорівнює сумі обговорених вище прямих платежів та середньорічної фермерської ціни на продукт або ставки позики на цей продукт, дивлячись, що є вищим. Тим самим, контр-циклічні платежі забезпечують те, що фермери отримують, щонайменше, цільову ціну за свої продукти, "фіксуючи" верхню межу суми ставки позики (або ринкової ціни) та прямих платежів цільовою ціною. Так само як і з прямими платежами, контра-циклічні платежі базуються на історичних площах та урожайності (при цьому земля повинна залишатися у сільськогосподарському обороті), і тому напряму не пов'язані з поточним виробництвом.

2.3. Система регулювання ринку зерна в Україні?

Як було зазначено вище, в Україні багато говориться про регулювання ринку зерна та існує багато заяв і законодавчих актів, що стосуються різних типів регулювання ринку зерна.

По перше, Постанова № 590 (див. зноску 1) вказує, що "**заставна ціна**" дорівнюватиме 50% середньозваженої добової ціни певного виду продукції на аграрний біржах. Новоприйнятий закон "Про зерно та ринок зерна в Україні" ("новий закон про зерно") посилається на цю заставну ціну, зазначаючи, що вона встановлюється Кабінетом Міністрів до 31 березня кожного року на наступний рік (з 1 липня поточного по 1 березня наступного року).

Використання терміну "заставна ціна" у Постанові №590 та новому законі про зерно припускає, що урядовці України мають на увазі систему, схожу на Американську систему позикової ставки, коли фермери можуть отримувати кошти в обмін за надання зерна у заставу. Якщо заставну ціну, визначену в Постанові №590 (тобто 50% від середньозваженої добової ціни на аграрних біржах) буде зрештою впроваджено, все одно, головною відмінністю між американською та українською версією цієї системи буде те, що позикова ставка США

фіксована протягом всього року, тоді як заставна ціна в Україні буде коливатись у відповідності до стану ринку. Крім того, позикова ставка США встановлюється на рівні (102,5 дол./т), що забезпечує фермерам певний рівень цінової підтримки. Українська заставна ціна на рівні 50% денної середньої ринкової ціни, звичайно, набагато менш приваблива.

Фактично не зрозуміло, чому сільськогосподарські виробники повинні бути зацікавлені у використанні системи застави зерна за ціною, визначеною згідно Постанови №590, тобто за ціною, яка наполовину менша від ринкової ціни на аграрних біржах. Цей варіант, може буде цікавим лише для виробників, які очікуватимуть значного підвищення цін у майбутньому, але які не мають можливостей зберігати зерно і тому, зібравши врожай, повинні негайно продавати його за низькими цінами. У цьому випадку заставна ціна може забезпечити мінімумом ліквідних засобів у короткостроковому періоді, а коли ціна пізніше виросте, сільськогосподарський виробник зможе забрати свої зерно назад, продати його на ринку і погасити кредит. Іншими словами, українська система заставних цін є системою забезпечення сільгоспвиробників короткостроковими кредитами, тому вони не вимушені продавати свій урожай одразу для фінансування осінніх польових робіт. Будь-який виробник, що користується перевагами такої системи, поступатиме так, повністю передбачаючи витребувати назад своє зерно пізніше. Якщо сільгоспвиробники користуватимуться перевагами цієї системи, це матиме ефект усунення з ринку певної кількості зерна одразу після збору врожаю, підвищуючи ціну в цей період, і виставлення даного зерна на продаж пізніше, знижуючи в цей час ціни. Це може мати чи не мати ефект стабілізації ціни, що обговорюється нижче у частині 3.

Очевидно, однак, що сільськогосподарські виробники добровільно надаватимуть зерно в заставу лише якщо вони впевнені, що зможуть повернути своє зерно назад (ту ж саму кількість тієї ж якості, без будь-яких бюрократичних затримок і т.п.). У Постанові №590 взагалі не згадується чи взагалі зможуть сільськогосподарські виробники повернути своє віддане під заставу зерно, а якщо зможуть, то на яких умовах. Проте новий закон про зерно гарантує, що від державного агента, що здійснює заставну закупівлю (український аналог американської Товарної Кредитної Корпорації), можна буде вимагати повернення заставленого зерна (у тій же кількості і такої ж якості) сільськогосподарським виробникам, які забажають забрати його. Це зерно потрібно повертати сільськогосподарським виробникам протягом трьох банківських днів після компенсації як заставної ціни, так і вартості зберігання цього зерна на елеваторі.

З точки зору сільськогосподарського виробника така гарантія в новому законі про зерно може здатись не більше ніж пустою обіцянкою. По-перше, необхідність відшкодувати заставну ціну до отримання назад зерна може загнати сільгоспвиробників у свого роду пастку відсутності ліквідності. По-друге, вартість зберігання зерна на елеваторі в Україні

дуже висока і може бути використана для того, щоб зробити повернення зерна непривабливим для сільськогосподарських виробників. У новому законі про зерно передбачено, що Кабінет Міністрів може встановлювати верхню межу ціни за зберігання зерна на елеваторі. Тим не менше, виходячи з попереднього досвіду роботи з елеваторами, що знаходяться у підпорядкуванні держави або її агентів, можна зрозуміти, чому сільськогосподарські виробники будуть дуже скептично ставитись щодо обіцянок надання можливості викупу свого зерна.

По-друге, новий закон про зерно передбачає **інтервенційну систему**. Іншими словами від передбачає впровадження основних елементів європейської та американської системи регулювання ринку зерна. Згідно з запропонованою українською системою інтервенцій на ринку зерна, державний агент буде забезпечений бюджетом для здійснення закупівель та продажу зерна за інтервенційними цінами, які мають бути встановлені Кабінетом Міністрів. Продане інтервенційне зерно, на відміну від заставленого зерна, сільськогосподарські виробники не зможуть викупити пізніше. Новий закон про зерно передбачає мінімальну партію зерна для інтервенції у розмірі 80 тон. В той час як українська система заставних цін, за умови функціонування як і передбачається, забезпечуватиме господарства короткостроковою ліквідністю, інтервенційна система явно розроблена для підтримки цін на зерно. Деякі питання підтримки цін на зерно обговорюється нижче у частині 3.

3 Цілі регулювання ринку зерна

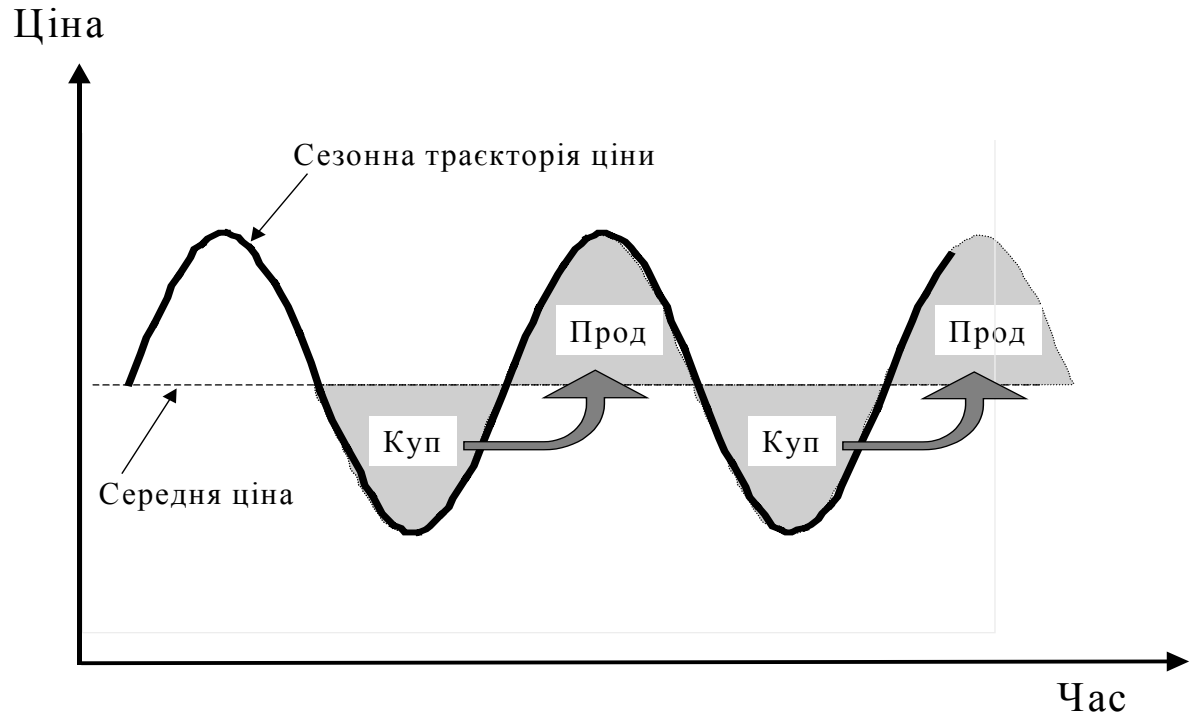
Як зазначено вище, регулювання ринку зерна часто виправдовується досягненням двох важливих цілей: **цінової стабілізації** та **цінової підтримки**. Нижче буде розглянуто кожну з цих цілей. Ми побачимо, що ці дві цілі майже неможливо відокремити одну від одної, тому більшість систем регулювання ринку зерна (включаючи системи ЄС та США) враховують обидва елементи.

3.1. Стабілізація ціни

Спроби уряду стабілізувати ціни на ринку зерна часто демонструють на прикладі простої концептуальної моделі, показаної на Рисунку 1. На рисунку ціна на зерно коливається сезонно уздовж середньої ціни, з падінням цін під час збору врожаю і їх ростом незадовго до збору нового врожаю. Сезонний розвиток цін є стабільним і повторюваним, при цьому середня ціна також залишається стабільною. У результаті цього всі елементи цієї моделі можна з впевненістю спрогнозувати, так само як біблейський Йозеф "знав", що після семи голодних років наступлять сім щедрих років. За цих умов державна система стабілізації цін є простою і мало ризиковою щодо купівлі зерна, коли ціни опускаються нижче за середній рівень цін; та його продажу, коли ціни вищі за середні. Цей процес називають "тимчасовим арбітражем", який дозволяє урядові згладжувати сезонні коливання цін та, тим

самим, стабілізувати ціни на зерно. При українській системі заставних цін Уряд не купував би і продавав зерно, а стимулював би господарства відстрочувати продаж свого зерна, що могло б мати такий же стабілізуючий ефект на сезонні ціни, як це зображено на Рисунку 1.

Рисунок 1: Інтервенція як інструмент стабілізації ціни



Джерело: Власне зображення.

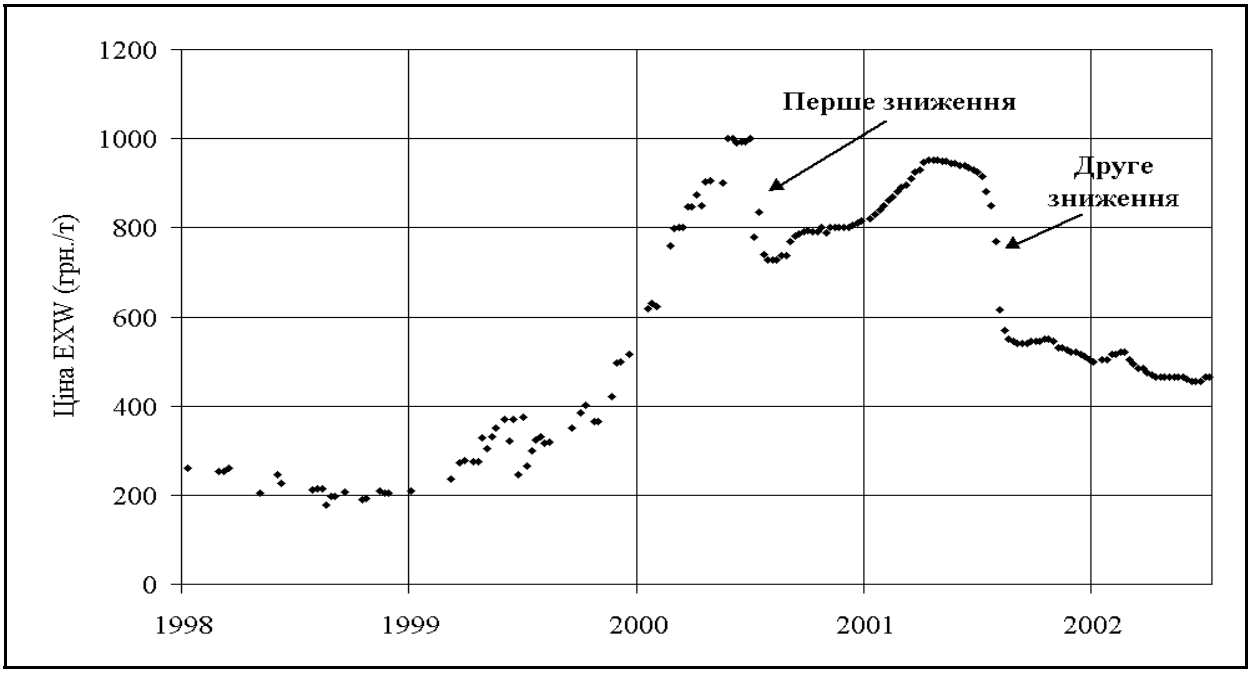
Багато політиків в Україні здається мають на увазі цю просту теорію, зображену на Рисунку 1, коли аргументують за регулювання ринку зерна, зокрема за запропоновану систему заставних цін. На жаль, реалізувати це не вдається, оскільки це всього-на-всього проста теорія. На практиці ідеальні умови, зображені на Рисунку 1, є дуже малоймовірні, якщо взагалі можливі. Якщо б реальні умови відповідали умовам Рисунку 1, то приватні фірми по зберіганню зерна також займалися б тимчасовим арбітражем, купуючи зерно, коли воно дешеве, і продаючи його, коли воно подорожчало. Ця діяльність мала б такий самий вплив на розвиток сезонних цін, як можлива державна схема стабілізації цін, тобто вона б піднімала низькі ціни і опускала високі. Приватні фірми по зберіганню зерна продовжували б купувати дешеве зерно і продавати дороге до тих пір, поки різниця між високими і низькими цінами прирівняється до вартості зберігання зерна від дати купівлі до дати продажу. Тим самим, приватні фірми використали б усі можливості зі зберігання зерна, залишаючи лише невелике сезонне коливання цін, за яким прибуткове зберігання зерна було б далі неможливим.[6] Якщо Уряд у цьому випадку намагатиметься

6 Зауважте, що чим нижча вартість зберігання, тим рівномірнішими будуть ціни. Тому підвищення конкуренції на ринку зберігання зерна вже означає стабілізацію цін на зерно.

далі стабілізувати ціни, купуючи, а пізніше продаючи зерно, це однозначно призведе до втрати грошей, так як витрати на зберігання перевищуватимуть будь-яке можливе підвищення цін. Уряд зможе лише тоді утриматися від збитків при проведенні інтервенцій, коли витрати на зберігання на державних елеваторах будуть нижчими за витрати на приватних елеваторах. Але досвід багатьох країн світу говорить про те, що це, якщо таке й трапляється, то дуже рідко.

По-друге, більш фундаментальною причиною, чому проста схема стабілізації з Рисунку 1 не може бути реалістичною, є те, що на практиці ціни на зерно не розвиваються по регулярній, прогнозованій траєкторії. Розглянемо, наприклад, ціни на пшеницю в Україні на Рисунку 2. Очевидно, що ці ціни не слідують по певній регулярній сезонній траєкторії, про яку говорилося вище. Правда, що у середині 2000 та 2001 років ціни на зерно значно знижувалися, але загальновідомо, що це відбувалося, в основному, через непослідовну політику встановлення імпортних мит та квот на імпорт зерна у 2000 році, а потім посилилося переходом від імпортної до експортної ситуації у 2001 році (див. зноску 6). Ситуація в 2001 році була особливо унікальною, і тому вона не надає ефективного базису для прогнозування майбутніх сезонних коливань цін.

Рисунок 2: Ціни на продовольчу пшеницю в Україні (січень 1998-червень 2002 рр., EXW в грн. за тонну)



Джерело: УкрАгроКонсалт, Щотижневі огляди аграрних ринків, різні видання.

Не дивно, що ціни на зерно в Україні не розвиваються по регулярній сезонній траєкторії. Щоб упевнитися в цьому, розглянемо ціни на світовому ринку на пшеницю (Рисунок 3). На Рисунку 3 показано річні коливання світових цін через прирівнювання ціни у серпні кожного року до 100. Ми бачимо, що динаміку цін на світовому ринку навряд чи

можна назвати сезонною; іноді на протязі року вони піднімаються, іноді падають.

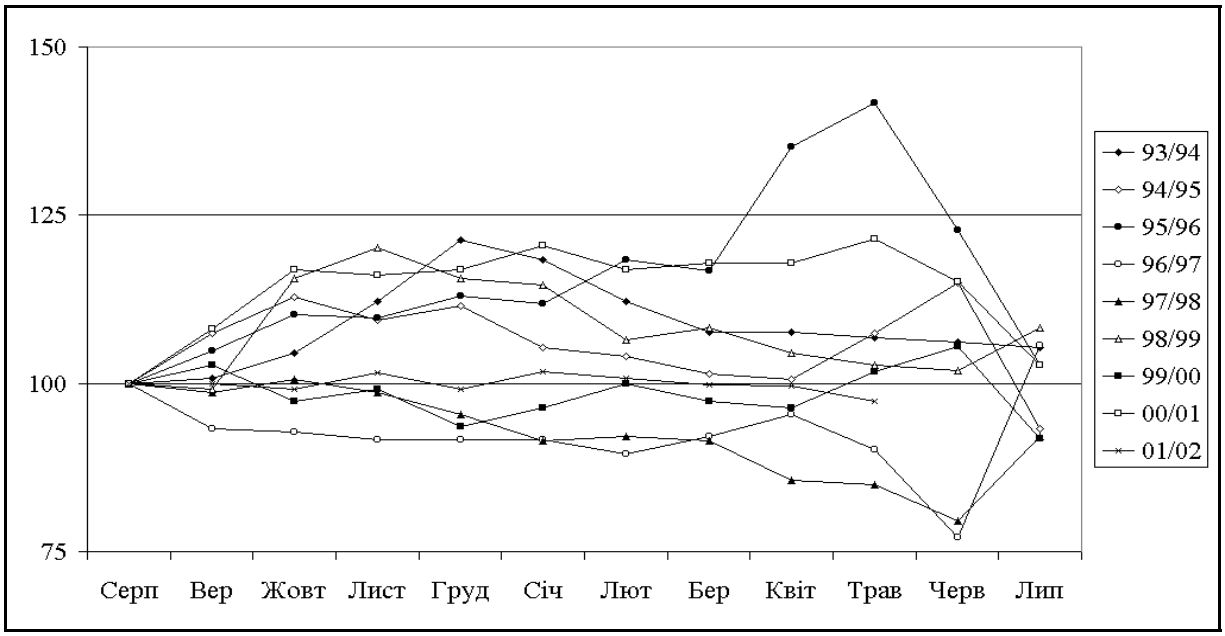
Чому ціни на світовому ринку на пшеницю не рухаються по сезонній траєкторії? Причина проста. У будь-який момент десь у світі збирають зерно. Це правда, що Північна півкуля, де зерно збирають лише з липня по вересень, є найважливішим виробником зернових у світі. Однак, збір урожаю в тропічних та субтропічних країнах, таких як Китай або країни південної півкулі (Аргентина, Південна Африка та Австралія), призводить до того, що значні обсяги зернових весь час десь у світі збирають. Обсяги валового збору зернових у кожній країні коливаються через ряд факторів, таких як погода та політичні зміни. З іншого боку, попит на зернові також коливається із року в рік, тому що, наприклад, нова інформація про збір насіння олійних культур впливає на попит на кормові зернові.

Як результат, світові зернові ринки знаходяться у процесі постійних змін, тому що трейдери реагують на великі обсяги нової інформації, кожен шматочок якої впливає на ціни. Так як кожного року інформація про виробництво, споживання та політику в усьому світі є, свого роду, унікальною, кожен рік характеризується унікальною сезонною траєкторією цін.

Ш.ф.К.-Т.,

Липень 2002 р.

Рисунок 3: (Не) сезонність світової ціни на пшеницю (1993-2002 рр., US HRW No. 2, ФОБ Мексиканська затока)



Джерело: United States Department of Agriculture, Wheat Market Outlook, різні видання.

Для будь-якого часу "t" можна розрахувати ціну на пшеницю в Україні ($P_t^{Україна}$) на основі світової ціни ($P_t^{Світ}$) за такими формулами:[7]

$P_t^{Україна} = (P_t^{Світ} * E_t^{грн/\$})$ – (Маркетингові витрати) Експортна ситуація

$P_t^{Україна} = (P_t^{Світ} * E_t^{грн/\$})$ + (Маркетингові витрати) Імпортна ситуація

де $E_t^{грн/\$}$ – обмінний курс між гривнею і доларом США, а "маркетингові витрати" означають витрати на доставку зерна від виробника зерна в Україні на світовий ринок (експортна ситуація) або із світового ринку до українських споживачів (імпортна ситуація). Тому ціни на зерно в Україні коливатимуться так само, як і ціни світового ринку. Крім того, коливання додатково викликатимуться змінами обмінного курсу між гривнею та доларом США, а також змінами в аграрній політиці (наприклад, як імпортними митами на зерно у 2000 році). Якщо, а це показано вище, ціни світового ринку не розвиваються уздовж стабільної сезонної траєкторії, немає причин очікувати, що українські ціни будуть такими.

Це має важливий наслідок для запровадженої в Україні системи заставних цін. Якщо вона діятиме (тобто якщо сільгоспвиробники

7 Це формули, які Німецька консультативна група використовувала для складання свого прогнозу, що ціни на зерно в Україні після збору урожаю 2001 року значно знизяться. Цей прогноз, вперше представлений українським політикам у листопаді 2000 року (!), виявився дуже точним. Тепер, коли здається, що виробництво зерна в Україні починає одужувати від кризи кінця 1990-х років, можна з впевненістю припустити, що Україна залишатиметься нетто-експортером зернових, а це значить, що потрібно буде використовувати першу з двох формул, а також те, що драматичного падіння цін, пережитого у 2001 році, не повториться.

приймуть рішення скористатися нею), тоді це забезпечуватиме господарства короткостроковими ліквідними засобами. Виробники зможуть негайно отримати мінімальний обсяг коштів за своє зерно, а потім чекати на кращу можливість, щоб продати своє зерно на ринку за повною ціною. Однак, якщо ціни в Україні не матимуть стабільної сезонної траєкторії, це не гарантує, що виробники отримають вищу ціни пізніше протягом року, ніж вони можуть мати одразу після жнив. Виходячи з рисунку 2, зазначимо, що після завершення збирання врожаю 2000 року ціни зросли протягом 2000/2001 маркетингового року. Однак, після жнив у 2001 році ціни на зерно у 2001/2002 маркетинговому році впали. Це трапилося через зниження цін світового ринку і укріплення гривні відносно долара США. В результаті, якби система заставних цін діяла у 2001/2002 роках, то виробники зерна, що вирішили заставити, а не продавати своє зерно одразу, мали б збитки, і не збільшили б виручку від реалізації зерна. Більше того, вилучивши з ринку зерно після збирання врожаю і його повернення на ринок пізніше, система заставних цін не знизила б, а підвищила б сезонні цінові коливання.

Отже, сільгоспвиробники, що заставляють своє зерно, будуть **спекулювати** (грати). Вони можуть сподіватися, але не можуть бути впевнені, що протягом року ціна виросте. Залежно від розвитку світових цін і обмінного курсу гривні до долара, це може трапитися або ні. Неможливо з упевненістю знати, чи буде майбутня ціна вищою чи нижчою, ніж поточна ціна, і, тому, немає гарантії, що закуплене сьогодні зерно принесе пізніше прибуток від його продажу (або, щонайменше, не завдасть збитків). Великі міжнародні зернові трейдери, такі як Каргілл або Топфер, не дивлячись на велику кількість спеціалістів та на десятиріччя досвіду діяльності на всіх основних зернових ринках по всьому світу, не в змозі з впевненістю передбачити майбутні ціни на зерно. Вони заробляють гроші, торгуючи зерном наскільки можливо ефективно, але не на спекуляціях.[8] Чи є будь-які причини очікувати, що українські сільгоспвиробники, Уряд України або один з його агентів, наприклад, ДАК «Хліб України» або Державний матеріальний резерв, показуватиме кращі результати у цій грі, ніж каргілли або топфери?

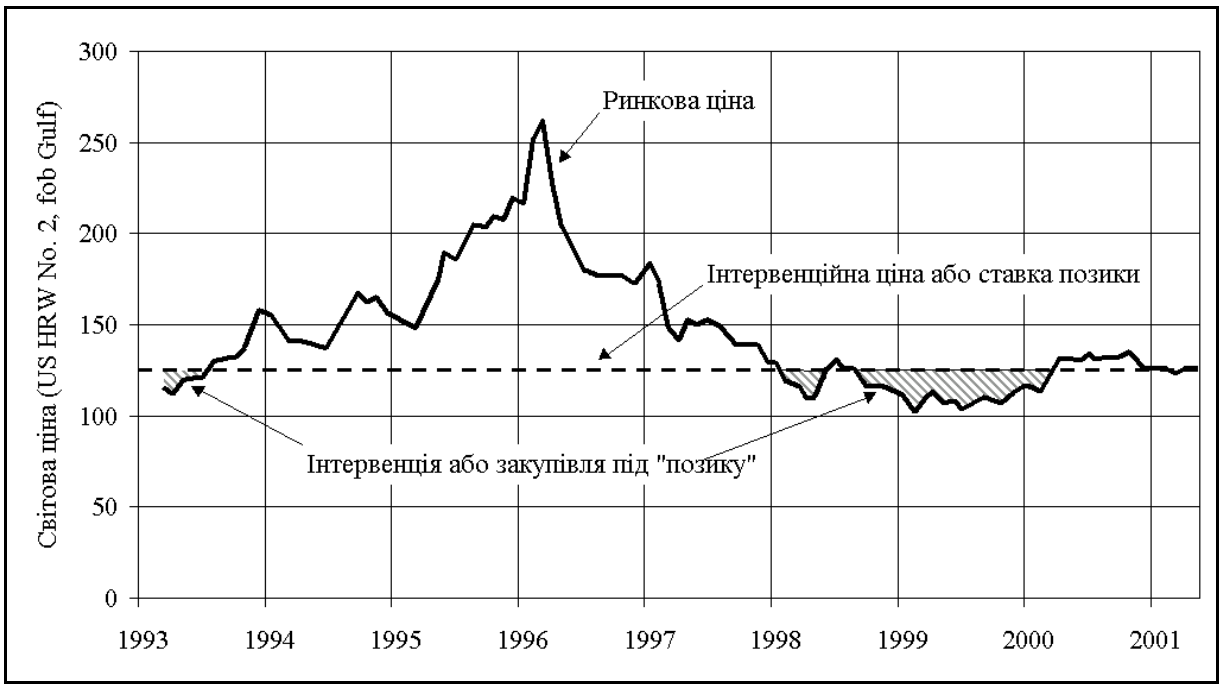
3.2. Цінова підтримка

На практиці американська система позикових ставок та інтервенційна система ЄС працюють за схемою, представленою на Рисунку 4. Для ілюстрації ми використаємо реальні ціни світового ринку на пшеницю

8 Іноді ці компанії зберігають зерно. Однак вони це роблять не заради стабілізації цін, а зберігають зерно природньо у процесі купівлі і продажу зерна протягом певного періоду часу, іншими словами, щоб компенсувати невідповідність між попитом та пропозицією у певний період часу. Якщо вони змушені зберігати великі обсяги зернових, вони використовують форвардні або ф'ючерсні контракти для хеджування проти ризику та уникнення спекуляцій (див. роботи Німецької консультативної групи Q11 та Q17 про функціонування та використання ф'ючерсних ринків). Використання ф'ючерсних ринків могло б також допомогти українському Уряду хеджувати інтервенційні або заставні закупівлі, але лише в ті роки, коли ціна на ф'ючерсних ринках згідно прогнозів має зростати.

протягом 1993-2002 років та припустимо, що гіпотетична інтервенційна ціна або ставка позики дорівнює 125 $/т протягом усього періоду.[9] Як тільки ціна опускається нижче цього рівня, фермери продаватимуть пшеницю в інтервенційний фонд (ЄС) або нададуть Товарній Кредитній Корпорації в обмін на позику (США). Тому інтервенційна ціна або ставка позики виконує роль виваженої ціни, усуваючи цінові коливання (Рисунок 4).

Рисунок 4: Інтервенційні ціни та ставка позики як інструменти підтримки цін



Джерело: Власне зображення, використовуючи дані Рисунку 3.

Це впливає як на стабілізацію цін (ціни менше коливаються), так і на їх підтримку (середня ціна підвищується). Звичайно, це також призводить до накопичення державних запасів. Так як таке накопичення має свої межі і зерно не можна зберігати нескінченно, уряд повинен знаходити шляхи для його збуту. Це завдання часто виконується шляхом експортних субсидій, як показано в частині 2.1 на прикладі ЄС[10].

Це має три важливі наслідки. **По-перше, підтримка цін коштує грошей**. У разі підтримки неминуче потрібно купувати зерно за цінами вище, ніж його можна продати. Можна примусити споживачів нести частину навантаження фінансування цінової підтримки, яка дорівнюватиме частині витрат споживачів на вироблену в середині країни продукцію. Можна припустити, що в ЄС та США споживачі

9 У реальному житті інтервенційні ціни та ставки позики часто змінюються щороку.

[10] В ситуації нетто-імпорту цінова підтримка може здійснюватись просто шляхом створення імпортних бар'єрів, наприклад тарифів. Проте, в ситуації нетто-експорту субсидування експорту є необхідним наслідком цінової підтримки (якщо держава не захоче знищити сумнівні надлишки). Ми припускаємо, що Україна намагатиметься посилити свій статус нетто-експортера.

багаті, тому можуть нести це навантаження. Але в такій країні, як Україна, де більшість населення бідне, цінова підтримка виробників сільськогосподарської продукції може значно зменшити рівень життя більшості громадян. Політики повинні про це знати; надання чогось одній групі неодмінно означає забирання його від інших. Слід зауважити, що у цьому контексті, "споживачами" є також і тваринництво, яке використовує зерно в якості корму для худоби. Іншими словами, цінова підтримка зерна не означає підтримку сільського господарства в цілому, вона допомагає одним сільськогосподарським виробникам, але розплачуються за це інші.

Якщо політики надають перевагу ненавантаженню споживачів, тоді витрати на цінову підтримку повинні нести платники податків. У будь-якому випадку платники податків (тобто бюджет) повинні оплатити частину витрат, яка відповідає сумі перевищення внутрішнього виробництва над внутрішнім споживанням. Це звичайна справа, коли політичні заяви та політичні реалії в Україні знаходяться далеко одна від одної. В минулі роки підтримка обіцялася багато разів, але необхідні фінансові ресурси для такої підтримки знаходилися дуже рідко. Підвищення ціни на зерно в Україні лише на 10% коштуватиме суспільству 1,4 млрд. грн., виходячи з валового збору в 35 млн. тонн та ціни 400 грн./т. Навіть якщо припустити, що споживачі нестимуть на собі фінансування витрат у формі вищих внутрішніх цін, платники податків все одно повинні будуть оплачувати все інше. При можливому експорті 7 млн. тонн та внутрішньому споживанні 28 млн. тонн, споживачі та платники податків повинні будуть витратити відповідно 280 млн. грн. і 1,12 млрд. грн. Зауважте, що ці приблизні розрахунки не враховують ні адміністративних витрат на регулювання ринку зерна та можливих втрат від спекуляцій, ні виникнення неминучих неефективностей, ані можливих зловживань та корупції, які таке регулювання породжує.

Постанова №590 та новий закон про зерно передбачають регулювання ринку зерна за кошти державного бюджету. Проте, як зазначено вище, лише 10%-ва цінова підтримка виробників зерна коштуватиме платникам податків як мінімум 280 млн. гривень.[11] Таких грошей, бодай більшої частини цієї суми, немає. Тому, як і в минулому, цей рік розпочався з амбіційних обіцянок та планів щодо закупівлі зерна різними державними агентами, а закінчиться звітами про те, що ці плани не вдалось реалізувати. Наприклад, уже зараз у засобах масової інформації можна прочитати звіт про те, що Державний матеріальний резерв знизив свої плани щодо закупівлі зерна у 2002 році з 500 тис. до 200 тис. тон.

Таке хронічне недофінансування цінової підтримки цікаве з огляду на існуючі проблеми з відшкодуванням ПДВ в Україні. Неспроможність

[11] Звичайно, якщо виробники зерна отримають підтримку, інші сільськогосподарські виробники захочуть цього також. Це призведе до зростання загальних витрат на підтримку сільського господарства до ще більшого, ніж і так нереального рівня в 280 млн. гривень

відшкодувати ПДВ експортерам зерна (вчасно або взагалі) суттєво впливає на підвищення маркетингових витрат. Тому при заданій ціні світовому ринку неспроможність відшкодувати ПДВ знижує ціну на внутрішньому ринку в Україні (див. формулу в розділі 3.1) і має такий самий вплив, як і додатковий податок на сільськогосподарських виробників. Досить дивними видаються, з одного боку, розмови політиків про необхідність підтримки виробників зерна, а з іншого – "оподаткування" цих виробників. Замість того, щоб давати обіцянки про підтримку, які, скоріше-всього, не буде дотримано, можливо, краще було б спершу усунути існуюче "обкладення податком".

По-друге, цінова підтримка може ускладнити Україні досягнення мети швидкого та успішного завершення переговорів про вступ до СОТ. Як зазначено вище, цінова підтримка в крані, яка є нетто-експортером, автоматично означає використання експортних субсидій. Україна ще не використовувала експортні субсидії для сільського господарства, і, можливо, візьме на себе зобов'язання ніколи не використовувати їх у майбутньому, що буде умовою вступу до СОТ. Більше того, цінова підтримка повинна супроводжуватись ефективними імпортними бар'єрами. В іншому випадку високі ціни на внутрішньому ринку будуть приваблювати іноземну продукцію. Така ситуація в Україні склалась в даний час на ринку цукру, за якої високі ціни на внутрішньому ринку створили стимули для імпорту (часто контрабандного) з сусідніх країн, таких як Росія. Захист від імпорту також регулюється СОТ і Україна буде змушена звертатись до СОТ за дозволом для підвищення імпортних бар'єрів. Усе це разом – регулювання ринку зерна згідно Постанови №590 та новий закон про зерно **ускладнять Україні вступ до СОТ**.

Третій важливий наслідок цінової підтримки стосується взаємозв'язку між схемами цінової підтримки у різних країнах. Якщо, наприклад, ЄС підтримує виробників зерна, вони вироблятимуть більше зерна. ЄС вимушений експортувати це зерно, використовуючи експортні субсидії, знижуючи, тим самим, світові ціни на зерно. Припустимо, наприклад, що ЄС хоче підтримати внутрішню ціну на 10% вищою за світову. У цьому випадку фермери ЄС вироблятимуть більше зерна та експортуватимуть надлишки на світові ринки, знижуючи при цьому ціну, скажімо, на 2%. Тому, щоб досягти мети 10%-ї підтримки у відношенні до ціни світового ринку, ЄС повинен буде надати своїм фермерам 12%-у підтримку (10%+2%). Але це реально лише для країн, які мають значний вплив на світовий ринок зерна, таких як ЄС чи США; така невелика країна, як, наприклад, Люксембург може завтра підвищити своє виробництво удвічі, але світовий ринок навряд чи це відчує. Якщо декілька великих країн підтримуватимуть своїх фермерів одночасно, цей ефект значно посилиться (його називають "умовами торгового ефекту"): ЄС повинен підвищувати свою підтримку, беручи до уваги вплив підтримки фермерів у США на світові ціни і навпаки.

Тому значні обсяги коштів, які країни витрачають на спроби підтримати своїх фермерів, реально тратяться на компенсацію того, що роблять інші країни в цей час. Якби США та ЄС не підтримували своїх виробників зерна, то ціни на світовому ринку були б вищими і в Україні був би меншим тиск на отримання підтримки. Іншими словами, регулювання ринку зерна в ЄС та в США значно обтяжує виробників зерна в Україні.

Як Україна має реагувати на цю ситуацію? Курс, який, схоже, обрали українські політики є копіювання заходів цінової підтримки ЄС та США. Проте, як уже згадувалось, Україна не має фінансових ресурсів, щоб надати відчутну підтримку вітчизняним виробникам зерна. Вона не в змозі змагатись з ЄС та США на ринку підтримки сільського господарства, тому цей курс малообіцяючий. Україна не повинна приєднуватись до "брудної" гри, яку вона не може виграти. Натомість вона повинна робити все можливе, щоб добитись якомога швидшого зменшення і повної відмови від нечесного використання субсидій такими "воротилами" як ЄС та США.

Саме тому СОТ регулює міжнародні правила та дисципліну на ринках. Такі правила особливо важливі для невеликих країн, які не можуть собі дозволити субсидувати своїх фермерів у тих обсягах, як це роблять великі та багаті країни. Мудрим кроком для України був би вступ до СОТ і використання цієї організації для просування чесних умов на світових аграрних ринках разом з такими союзниками як Канада, Аргентина та Австралія. Цей курс вимагатиме терпіння і не принесе відразу швидких, кардинальних змін, проте це єдиний шлях для України скористатись своїми значними порівняльними перевагами у сільському господарстві у середньо- та довгостроковій перспективі.

4. Висновки та політичні рекомендації

I. В даний час в Україні багато говориться про регулювання ринку зерна, але не достатньо відомо який тип регулювання заплановано ввести, як його будуть запроваджувати, скільки він буде коштувати та хто його фінансуватиме. Політики втрачають довіру, коли вони продовжують обіцяти та планувати те, що ніколи не переходить у реальність.

II. Регулювання ринку зерна часто має на меті стабілізацію та підтримку сільськогосподарських цін. ЄС та США мають дуже складну та дорогу систему регулювання ринку зерна. Є багато сумнівів щодо того, чи має Україна на сьогодні фінансову та управлінську спроможність для запровадження системи регулювання, подібної до існуючих у цих країнах.

III. Якщо українські політики бажають ввести систему на основі американської політики ставки позики, тоді сільськогосподарські виробники повинні будуть мати конкретну впевненість, що зможуть пізніше забирати своє зерно назад. Сільськогосподарські виробники стурбовані, що їх можуть примусити "продавати в заставу" зерно за

низькими цінами і що вони пізніше не матимуть практичних можливостей вимагати своє зерно назад. Враховуючи українську історію і досвід державного замовленнями на центральному та обласному рівнях минулих років в Україні, ця стурбованість зрозуміла.

IV. Захисники схем цінової стабілізації часто ґрунтують свої аргументи на нереалістичних припущеннях, що ціни рухаються по передбаченій сезонній траєкторії. Це не відбувається як на українському ринку, так і на світових ринках зерна. В результаті цього цінова стабілізація не є простим завданням безвтратної купівлі дешевого і продажу дорогого, або зберігання зараз і продажу потім. Цінова стабілізація є спекулятивним заняттям, яке може бути дуже дорогим. Якби новостворена система заставних цін функціонувала у 2001/2002 маркетинговому році, багато виробників в результаті отримали б збитки, не збільшивши виручку і ціни на зерно в Україні були б дестабілізовані, а не стабілізовані.

V. Якщо українські політики серйозно переймаються підтримкою виробників зерна, їм слід подбати про відшкодовування ПДВ експортерам зерна. Неспроможність відшкодувати ПДВ за експортоване зерно, як і соняшникове насіння, мають такий же вплив на сільськогосподарських виробників, як і податок на їх продукцію. Той факт, що проблема з ПДВ залишається злободенною, а щорічні обіцянки підтримати ринки зерна критично недоотримують фінансування, чітко показує в чому полягають справжні пріоритети політиків.