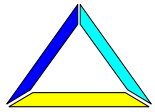
НІМЕЦЬКА КОНСУЛЬТАТИВНА ГРУПА З ПИТАНЬ ЕКОНОМІКИ ПРИ УРЯДІ УКРАЇНИ



проф. Лутц Хоффманн
Німецький Інститут економічних досліджень, Берлін

д-р Лоренц Шомерус, Статс-секретар у відставці
Федеральне Міністерство економіки і технологій, Берлін

Консультативна група у Києві	д-р Фолькхарт Вінценц	Інститут Східної Європи, Мюнхен
	Рікардо Джуччі	Німецький Інститут економічних досліджень, Берлін
	проф. Штефан фон Крамон-Т.	Університет м. Геттінген, Інститут аграрної економіки
	Феліцітас Мьоллерс	Deutsche Bank Research, Франкфурт
	д-р Петра Опітц	Німецький Інститут економічних досліджень, Берлін
	д-р Ульріх Тіссен	Німецький Інститут економічних досліджень, Берлін
	д-р Крістіан фон Хіршхаузен	Німецький Інститут економічних досліджень, Берлін
	Людвіг Штріве	Університет м. Геттінген, Інститут аграрної економіки

Бюро: 01001, Київ, вул. Хрещатик, 30
Тел. 0038 044 228 63 42, 0038 044 228 63 60, факс 0038 044 228 63 36, Email: germanad@public.ua.net

O11

Згідно до Указу №832: Політика щодо ринку зерна в Україні

Вступ

29 липня 2000 року Президент Леонід Кучма підписав Указ №832 "Про невідкладні заходи щодо стимулювання виробництва та розвитку ринку зерна в Україні". З того часу дискусія, що точиться навколо цього Указу та політики щодо ринку зерна в цілому, домінує на політичній сцені сільського господарства України.

Найгучніша критика цього Указу лунає з боку трейдерів, що займаються продажем зерна, та численних донорських організацій як двостороннього, так і багатостороннього характеру. Вони були занепокоєні тим, що положення Указу № 832 свідчать про те, що особи, які розробляють сільськогосподарську політику в Україні, відступають від своїх зобов'язань щодо проведення ринкової реформи на українському ринку зерна. В своєму листі до Заступника Глави Адміністрації Президента пана Гайдуцького від 17 липня Постійний представник МВФ в Україні разом з Головою представництва Світового банку в Україні та послом Сполучених Штатів Америки в Україні констатували, що Указ №832 є "серйозною загрозою" процесу економічної реформи в Україні та вимагали переглянути цей Указ. В цьому листі та інших документах майбутню двосторонню та багатосторонню допомогу Україні було пов'язано з вирішенням проблем, що були спричинені Указом № 832.

Представники Уряду України та Адміністрації Президента зайняли непохитну позицію, аргументуючи, що Указ №832 є ніщо інше, як легітимне зусилля проконтролювати та стабілізувати ринки зерна в той час, коли виробництво дуже низьке, крім того існує ризик в плані забезпечення продуктами харчування. Наводяться аргументи, що "ринок зерна в Україні зараз повністю втратив рівновагу", і що "більшість країн в усьому світі мають свої програми стимулювання виробництва зерна та вдосконалення ринків зерна…" [1]

Ясна річ, що Указ №832 дорого обійшовся як Україні, так і її партнерам. Він обмежив аналітичні та політичні можливості, і це ще більше ускладнило й так нелегкі переговори з донорами. Він спричинив недовіру та непорозуміння в той час, коли Україна добилася значних зрушень у реформуванні сільського господарства.

Далі ми доводимо, що можна винести деякі цінні уроки з цього досвіду. Зробивши висновки з досвіду роботи з Указом №832, можна поліпшити, як самий процес сільськогосподарської політики, так і результати цієї політики в Україні. Ми починаємо з розгляду питань пов'язаних з формою, тобто як готувався та починав діяти Указ №832. Потім ми розглядаємо деякі питання стосовно поточної ситуації на українському ринку зерна та перспективи його розвитку на майбутнє.

Форма: Вибір часу та прозорість Указу № 832

Для більшості, якщо не для всіх учасників українського ринку зерна, поява Указу № 832 стала повною несподіванкою. Цей Указ захопив зненацька господарства, постачальників ресурсів та трейдерів зерном; він, здається, також став несподіванкою для значної частини урядових установ України. Він повністю обійшов такі структури, як *Комісія з питань аграрної політики при Президентові України,* що була створена з метою проведення діалогу та зміцнення політики узгодження та прозорості.

Указ було підписано 29 червня 2000 року, коли в Україні повним ходом йшов збір зерна. Указ, серед всього іншого, включає положення про сертифікацію експорту,

[1] Див. документ: Обґрунтування положень Указу Президента України № 832 від 29.06.00 про " Про невідкладні заходи щодо стимулювання виробництва та розвитку ринку зерна" оприлюднений Урядом України в липні 2000 року.

що негайно викликало занепокоєння з боку трейдерів зерном[2]. Представники Уряду України та Адміністрації Президента стверджують, що це положення не має на меті контролювати трейдерів зерном. А натомість, це повинно допомагати відслідковувати торгівлю зерном, примушуючи трейдерів призначати "фактичні, а не знижені ціни", а також скорочувати обсяг бартерних операцій.[3] Більш того, українські політики підкреслюють, що фактичне впровадження цього положення насправді не завдає ніякої шкоди: сертифікація експорту коштує лише 30-40 центів США за тонну, і в той час, коли сертифікат можна отримати *від* акредитованої біржі, то його можна отримати і для тих контрактів, які не були заключені ні на одній з цих бірж.

Однак, в усіх цих аргументах відсутній головний момент. В той час, коли було опубліковано Указ №832, трейдери не могли знати, напевне, яким чином буде здійснюватися на практиці положення про сертифікацію експорту. Нагадаємо, що протягом чотирьох років до 2000 року українські трейдери постійно стикалися з експортними обмеженнями у вигляді заборони на перевезення зерна за межі області та за кордони країни. Багато документів свідчать, що реакція уряду України була невизначеною і подвійною: від офіційного засудження такої заборони до прихованого заохочення місцевих органів влади.

Враховуючи вищезазначене, цілком зрозуміло, що багато спостерігачів дійшли висновку, що Указ №832 є звичайнісіньким приводом для відновлення втручання держави у справи українського ринку зерна. На початку 2000 року Уряд України проголосив, що не буде забезпечувати господарства пальним та технікою. Більш того, березневим законом №1565 "Про скорочення податків та інших зборів" було скасовано всі борги господарств перед державою. В цілому, всі ці заходи означали, що Уряд України не буде втручатися в збирання врожаю 2000 року, оскільки, не забезпечивши господарства відповідними ресурсами та не будучи змушеним стягувати попередні борги господарств, він не має законного права претендувати на сільськогосподарську продукцію. Для тих, хто відчув на собі чотири роки регіональних заборон на перевезення зерна, ці заходи були жаданим свідченням відданості справі суттєвої сільськогосподарської реформи. Дійсно, для окремих спостерігачів такі заходи

[2] Кабінет Міністрів був вимушений "запровадити процедуру, згідно з якою експорт зерна здійснюється лише через експортні контракти, що заключаються та реєструються на товарних біржах, які пройшли акредитацію…"

здавалися надто привабливими, щоб повірити в них. Впродовж 2000 року багато скептиків очікувало, що розробники сільськогосподарської політики якимось чином, все ж таки, знайдуть привід для втручання в зерновий ринок. Час виходу Указу № 832 та його нечітка редакція ідеально відповідали таким побоюванням.

Більше того , якщо Указ №832 дав у розпорядження Кабінету Міністрів два тижні, починаючи з 29 червня, на здійснення процедур з легалізації сертифікації експорту, то її фактичне впровадження відбулося значно пізніше. Навіть ще у вересні трейдери все ще скаржилися, що працівники митниці затримували експортні вантажі, тому що на той час вони не мали чітких інструкцій щодо того, що становить належну сертифікацію. Більше того, якщо Указ №832 відкрито забороняє "обмеження на міжрегіональний продаж зерна", такі обмеження все одно були звичайною справою.[4]

Іншими словами, Указ №832 вніс багато неясного, а також дещо підірвав торгівлю зерном в Україні саме під час жнив, коли фермери, постачальники ресурсів та трейдери сподівалися заключити операції. Для країни, яка намагається переконати світ у своїх серйозних намірах щодо здійснення сільськогосподарської реформи, і це все має місце в атмосфері недовіри, породженої чотирма роками втручання у розвиток ринкових відносин з боку держави, часові рамки Указу № 832 були дуже необачними. Спосіб, у який було прийнято Указ №832, зашкодив довірі України в сфері політики сільськогосподарської реформи.

Які висновки можна зробити на майбутнє? Навіть якщо ми погодимося з аргументом, що легалізація експорту необхідна для того, щоб допомогти контролювати та стабілізувати зерновий ринок, все одно не можна уникнути висновку, що Указ № 832 слід було запропонувати та винести на обговорення, принаймні, за кілька місяців до 29 червня 2000 року. Таким чином, залучивши до дискусії такі органи як *Асоціація підприємців сільського господарства* та *Комісія з питань аграрної політики при Президенті України,* українські політики могли б створити відкритий діалог, який би окреслив усі “проти” і “за” щодо сертифікації, та розглянув інші положення Указу, що будуть обговорюватися далі). Відкритий діалог обговорення з залученням

[3] Див. примітку 1.

зацікавлених сторін є життєво необхідним елементом демократичного процесу в ринкових економіках. Це не гарантує того, що всі будуть задоволені результатами політики, але це забезпечує той факт, що в політичному процесі беруть участь різні сторони, і саме це є запорукою того, що цей процес не стає свавіллям, яке б в подальшому створювало додатковий ризик для громадян та підприємств.

Винесення Указу на попереднє обговорення також могло б сприяти можливому погодженню деталей впровадження сертифікації експорту скоріше *до* ніж *після* підписання цього Указу. Замість того, щоб додатково ускладнювати ситуацію на зерновому ринку в такий критичний момент та замість того, щоб дати зброю в руки тим, хто цинічно ставиться до зобов'язань України провести сільськогосподарської реформи шляхом відкритого обговорення, відповідальні за розробку Указу могли б продемонструвати, що політичний процес в Україні є відкритим та прозорим.

Можна було б сперечатися, що Указ №832 неможливо було вводити раніше і що він є реакцією на непередбачено низький урожай 2000 року. Але такий аргумент не видається переконливим. По-перше, принаймні, ще навесні 2000 року було ясно, що майбутній врожай не перевищить врожай 1999 року, а може буде навіть нижчим.[5] По-друге, українські політики захищають Указ №832, і особливо введення сертифікації експорту, вказуючи на необхідність уникнути повторення подій 1999 року, коли велику кількість зерна експортували відразу після закінчення жнив, що пізніше в наступні місяці призвело до потреби в імпорті. Незважаючи на той факт, чи є сертифікація експорту відповідною реакцією на даний перебіг подій (див. нижче); оскільки особливості тогорічної ситуації на зерновому ринку були задокументовані ще наприкінці 1999 року; відповідні заходи для запобігання виникненню нових таких подій в 2000 році можна було б прийняти ще до 29 червня.

[4] Більш докладний список прикладів втручання уряду щодо перевезень зерна було складено *Комісією з питань аграрної політики при Президенті України*. Широко повідомляється, однак, що розмір втручання у 2000 році був меншим у порівнянні з минулими роками.

[5] Див. наприклад документ Німецької консультативної групи N26 *"Урожай зерновых в Украине: получение доверия и возложение вины"*. В цьому документі, написаному наприкінці березня ми пропонували Уряду України опублікувати більш реалістичні прогнози врожаю. Ми чітко застерігали від того, щоб низький врожай 2000 року не використовувався як привід для відновлення втручання.

Суть: Зміст Указу №832

Центром уваги обговорення форми, про що ми вказували вище, було положення Указу №832 про сертифікацію експорту, оскільки воно викликало найбільше занепокоєння. Проте, Указ включає також положення про так звану "заставу під врожай" направлену на стабілізацію цін на зерно в Україні, а також на зростання ролі "Хліба України" як представника держави на ринках зерна. Ці моменти були також центром уваги поруч з питанням про форму, яке обговорювалося вище та питанням про сертифікацію експорту.

Сертифікація експорту. Як вже було зазначено вище, деякі українські політики, що безпосередньо займаються питаннями сільського господарства, відстоюють думку про необхідність Указу №832 для того, щоб уникнути повторення подій 1999 року, коли була експортована велика кількість зерна за низькими цінами відразу після закінчення жнив, а потім пізніше імпортована за набагато вищими цінами. Ми не спростовуємо той факт, що таке спостерігалося в 1999 році, і що багато українських аналітиків роблять висновок, що це суперечить національним інтересам України. На перший погляд, це здається логічним: чому країна повинна так багато експортувати зараз, щоб потім бути змушеною імпортувати пізніше?

Проте, дуже часто не надають значення тому факту, що експорт, за яким слідує імпорт, є цілком розумною відповіддю на занадто значні витрати, пов'язані із зберіганням продукції на території України. Це вірно, що трейдери могли б зберегти зерно восени, тим самим відкидаючи необхідність імпортувати зерно наступної весни та літа. Але всім відомо, що зберігання зерна в Україні коштує дуже дорого.

Вартість зберігання включає фізичні витрати саме на зберігання зерна на елеваторах, а також можливу вартість капіталу, вкладеного у запаси зерна, та витрати на якісні та кількісні втрати під час зберігання. Вартість зберігання також включає премію ризику, яка вимірює невпевненість трейдера стосовно того, чи буде він мати вільний доступ до "свого" зерна в разі потреби.

Всі ці витрати набагато вищі в Україні, ніж в будь-якій іншій країні світу. В Україні інфраструктура зі зберігання зерна є досить старою та неефективною, а

втрати при зберіганні дуже високі. Також добре відомо, що українські елеватори часто зловживають своїм монопольним становищем та вимагають дуже велику ціну за зберігання. Оскільки відсоткові ставки в Україні високі, то можлива вартість капіталу, вкладеного у запаси зерна, також висока у порівнянні з іншими країнами світу.[6] Нарешті, зберігати зерно в Україні небезпечно - є багато випадків, коли трейдерам було відказано в доступі до свого зерна, або коли трейдерам підмінювали зерно іншої якості та кількості порівняно з тим, яке вони здавали на зберігання і т.д.

За таких обставин ситуація, коли зерно експортується сьогодні, а імпортується завтра, має сенс. По суті, коли трейдери поводяться таким чином, вони сповіщають цим, що дешевше "зберігати" українське зерно за кордоном, тобто спочатку його експортувати, а потім імпортувати, ніж зберігати українське зерно в Україні.[7] Легко звинувачувати трейдерів у жадібності та безвідповідальності в такій ситуації, але реальна проблема полягає в тому, що вся система зберігання зерна в Україні, як і вся система маркетингу зерна залишається монополістичною та неефективною.

Треба також зауважити, що досить поширеною є практика експорту та імпорту одного й того ж товару. Це, можливо, обумовлено різницею в якості (ЄС експортує виключно фуражний ячмінь, але імпортує пивоварний ячмінь, наприклад з України) та витратами, пов'язаними з відстанню та доставкою. Отже, Китай часто водночас імпортує та експортує зерно тому, що легше доставити зерно по морю до таких великих міст як Шанхай, розташованих на узбережжі, ніж з китайських віддалених районів, якщо зерно експортується з іншого місця.

Останній аргумент особливо можна було б застосовувати у випадку з Україною: беручи до уваги високі витрати та загальну ненадійність перевезень зерна в Україні, деякі області Західної України можна було б забезпечувати зерном імпортованим, наприклад, з Угорщини, та водночас експортувати відповідну кількість зерна з південної та центральної України у треті країни через порти на Чорному морі, що було б дешевшим, ніж перевозити зерно через територію України з південних та центральних регіонів на Захід. Це могло б стати реальністю, якщо б перевезення зерна

[6] Наприклад трейдер, який зберігає в Україні 100 тис. тон зерна протягом 6 місяців має по поточній ринковій ціні 800 українських гривень за тону, тобто ефективно вклав 800 мільйонів українських гривень за півроку.

[7] Звичайно, зерно, яке імпортується пізніше не одне і теж саме зерно, що було експортоване кількома місяцями раніше. Українське зерно "зберігається" закордоном лише у фігуральному значенню

в Україні було б більш дешевим та більш надійним. Операції такого типу називаються "міжгалузевою торгівлею" і на сьогоднішній день вони досить поширені у міжнародній торгівлі сільськогосподарською продукцією.

Українські політики також виступають на захист сертифікації експорту, вказуючи, що ціни на зерно в Україні дуже коливаються і, що це відбувається через спекулятивну поведінку трейдерів, яка не підлягає контролю. Це вірно, що за останніми місяцями спостерігалося значне коливання цін на зерно в Україні . Але знов таки, багато аналітиків недобачають ряд ключових фактів. Які ж справжні причини несталості цін на зерно в Україні? Одним з чинників є слабкість гривни. Хоча зерновий ринок України далеко не є таким , щоб його називати лібералізованим, але світові ціни на зерно справляють великий вплив на ціни зерна в Україні. На рис. 1 видно, що з початку 1999 року та до сьогоднішнього дня світовий ринок цін на пшеницю залишається досить стабільним (та низьким) та коливається від 100 до 120 доларів США за тонну. Однак, за першу половину цього періоду ставка обмінного курсу гривні до долара США зменшилася майже на 60%, приблизно з 3,4 до поточної величини приблизно 5,4 гривень за один долар США.

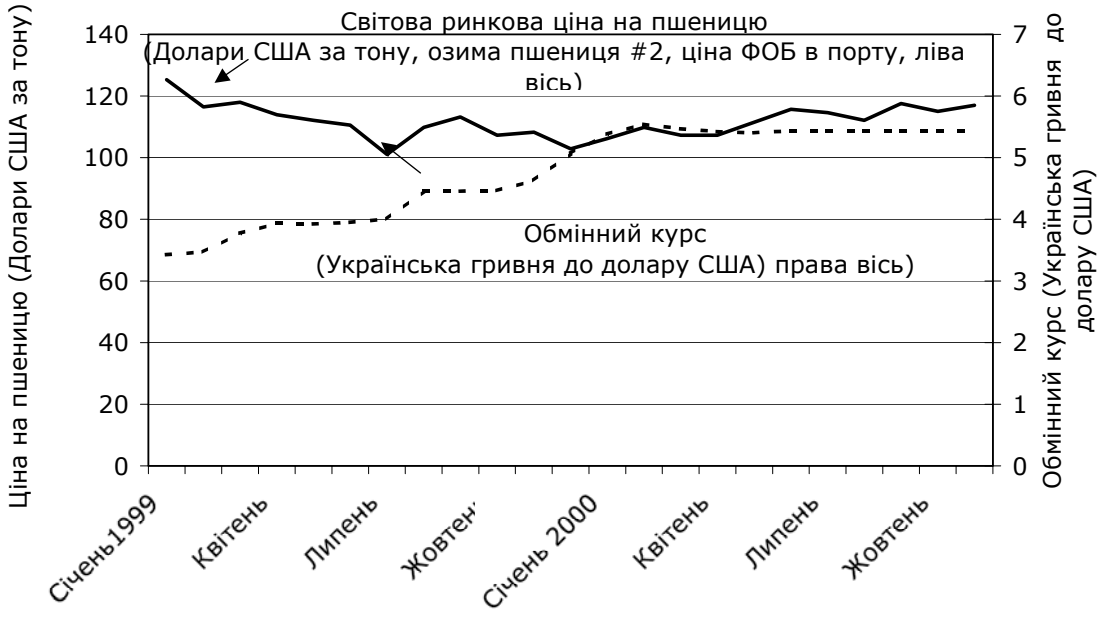


Рисунок 1: Світова ринкова ціна на пшеницю та ставка обмінного курсу гривні до американського долара (січень 1999 - листопад 2000)

Якщо ми порівняємо два ряди даних, то ми побачимо, що світова ринкова ціна на пшеницю, виражена в українських гривнях, збільшилася від приблизно 400 українських гривень за тонну на початку 1999 до майже 640 українських гривень за тонну на сьогоднішній день (див. рис. 2). На протязі лише 1999 року світова ринкова ціна виросла майже на 150 українських гривень за тонну повністю завдяки результатам ставки обмінного курсу, які злегка впали у доларовому еквіваленті (на рис. 1 ми бачимо, що світова ринкова ціна, виражена в американських доларах, фактично впала протягом того ж самого періоду.). Таким чином, нестабільність ціни на зерно на українському ринку, в значній мірі, залежить від змін ставки обмінного курсу і немає нічого спільного з поведінкою трейдерів.

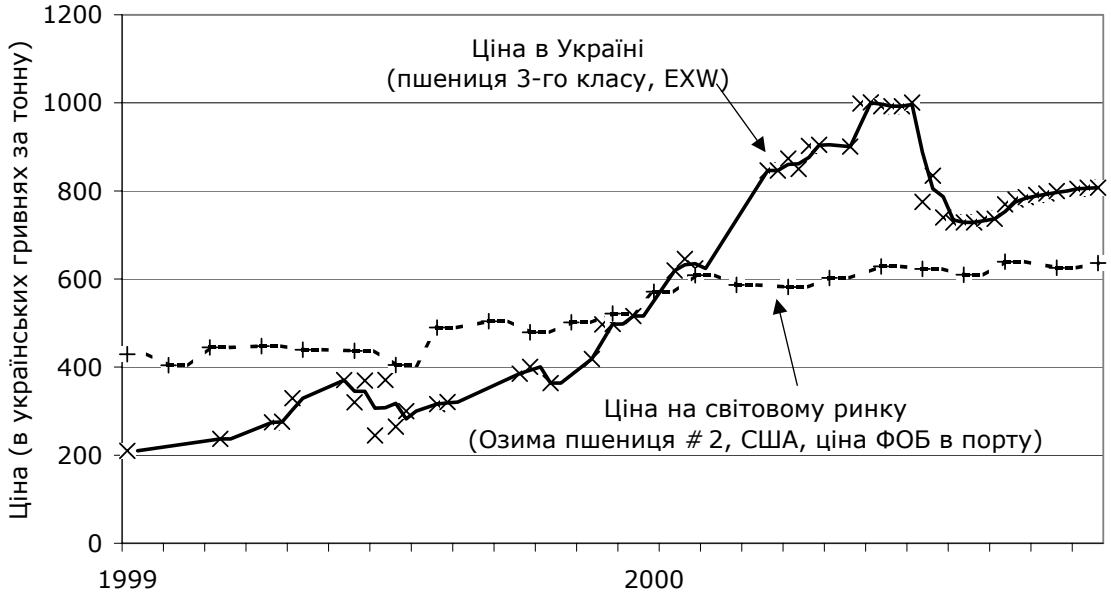


Рисунок 2: Зміни в цінах на пшеницю на українському та світовому ринках (січень 1999 р. - листопад 2000 р.)

Другою важливою причиною нестабільності ціни на зерно на українському ринку є інфляційні ринкові витрати, про які йшлося вище, у зв'язку із зберіганням. Німецька консультативна група вперше показала 5 років тому, що ринкові витрати на зерно дуже високі в Україні порівняно з міжнародними стандартами, і це знижує ціни виробника, що їх українські виробники отримують за зерно.[8] В кінці 1998 року Німецька консультативна група внесла зміни в свій аналіз та засвідчила, що в той час,

[8] Див. документ Німецької консультативної групи „Экспортный потенциал украинского сельского хозяйства и пищевой промышленности", Київ, 1996.

як фермери в Німеччині отримували ціну, яка приблизно складала 70% фоб експортної ціни на німецьке зерно, то фермери в Україні отримували лише приблизно 40% відповідної української фоб ціни.[9] В той час ми стверджували, що різниця між 70 та 40% є податком на сільськогосподарських виробників в Україні, що, головним чином, нараховується на неефективних монополістів, які надають послуги із зберігання, сортування та транспортування.

Однак в той час Україна була експортером зерна. Зростання маркетингових витрат знизило ціни на зерно в Україні, тому що експортери повинні були віднімати ці витрати зі світової ринкової ціни при розрахунках ціни, яку вони були готові заплатити українським виробникам. Ця ситуація змінилася, коли Україна почала імпортувати зерно на початку 2000 року. В умовах імпорту трейдери купують зерно на світовому ринку та доставляють його споживачам в Україну. При цьому вони повинні використовувати ту ж саму неефективну ринкову систему, коли вони здійснюють експорт, але в протилежному напрямку. Зрозуміло, якщо імпортер взагалі збирається отримати прибуток, то він буде змушений вимагати від українських споживачів ціну, яка, принаймні, дорівнює сумі ціни світового ринку плюс витрати на доставку зерна від порту до центрів споживання.

Отже, маркетингові витрати, що зросли, віднімаються від світових ринкових цін у випадку експорту та додаються до світових ринкових цін у випадку імпорту. Коли на початку 2000 року Україна перейшла від експорту до імпорту , внутрішні ціни на зерно швидко зросли на суму, що приблизно в два рази більше вартості перевезення зерна від місць виробництва до світових ринків або навпаки. Оскільки ця вартість надзвичайно висока в Україні, то стрибок внутрішніх цін теж був значним. Це видно на рис. 2. До початку 2000 року внутрішні ціни в Україні було значно нижчими за світові ринкові ціни завдяки "податку" на маркетингові витрати з українських виробників. З початку 2000 року внутрішні ціни були значно вищими за світові ринкові ціни завдяки відповідному "податку" на ринкові витрати з українських споживачів.

[9] Див. документ Німецької консультативної групи К12 ”Маркетинговая инфраструктура по зерну и масличным семенам в Украине – неэффективность хранения, транспортировки и реализации препятствуют развитию аграрного сектора“, Київ, 1998.

В той час, як внутрішні ціни були в середньому приблизно на 150 українських гривень за тонну нижчими за рівень цін на світовому ринку в ситуації з експортом до початку 2000 року, то протягом всього останнього періоду вони значно перевищували 150 українських гривень за тонну, тобто вище рівня цін світового ринку. Це можна пояснити розміром імпортного мита на зерно у розмірі 40 євро за тонну, що представляє додаткові витрати крім вартості самого зерна та вартості перевезення його до споживачів України. Ці витрати трейдери включають в ціну під час продажу імпортованого зерна споживачам.[10]

Як це визначає політику на ринку зерна в Україні взагалі, та дії Указу №832 зокрема? По-перше, ще з початку 1999 року коливання цін на внутрішніх ринках зерна в Україні частково були викликані девальвацією гривні, зростанням маркетингових витрат та частково імпортним митом на зерно. Ці два останні фактори є прямим наслідком одночасно бездіяльності тих, хто займається розробкою аграрної політики. Жодний з цих факторів не є результатом безвідповідальної поведінки з боку трейдерів

По-друге, за роки незалежності можна було зробити набагато більше, щоб посилити конкуренцію та припинити зловживання монопольним становищем у системі маркетингу на ринку зерна в Україні. Неспроможність прийняти належні заходи одночасно з відсутністю або половинчастим характером реформ призвело до різкого зниження виробництва зерна в Україні вже з 1991 року, і неминуче - до імпорту зерна у 2000 році. Разом з переходом до ситуації з імпортом зерна, зростання маркетингових витрат дестабілізували ціни на зерно та сприяли їх різкому підйому, що, тим самим, викликало побоювання щодо загрози стабільності виробництва продуктів харчування. Якби маркетингові витрати в Україні були б вдвічі менші за поточні маркетингові витрати, що відповідало б міжнародним стандартам, то ціни на пшеницю в Україні були б на 100 гривень за тонну вищими, ніж вони були до початку 2000 року, та приблизно на 100 гривень за тонну нижчими пізніше. Це б мало значний стабілізуючий ефект на ціни на зерно. Сертифікація експорту не є замінником реформ, від яких ухилялися роками.

[10]Мито на імпорт не однаково впливає на внутрішні ціни, тому що воно я стягується не від усіх імпортерів. Наприклад, нещодавно було повідомлено, що казахстанська пшениця імпортована *W.J.*

У майбутньому, як тільки Україна повернеться до ситуації з чистим експортом, можна очікувати, що ціни на зерно різко знизяться на суму, яка дорівнює подвійній величині маркетингових витрат. На рис. 3 схематично зображується те, що може статися, виходячи з наступних припущень і) якщо Україна повернеться до позиції чистого експорту, іі) якщо світові ринкові ціни, визначені в українських гривнях, будуть наслідувати тенденцію останніх двох років[11] та ііі) якщо не буде зниження надмірних маркетингових витрат в самій Україні. Ми бачимо, що ціни могли б впасти приблизно до 300 гривень за тонну до періоду нового врожаю. Якби ціни впали більше у відсотковому вираженні у порівнянні із збільшенням врожаю, то виробники могли б отримати менший прибуток у 2001 році, ніж у 2000 році, незважаючи на кращий врожай! Такого роду нестабільність немає нічого спільного з поведінкою трейдерів; вона є результатом відсутності ефективних реформ системи маркетингу зерна в Україні.

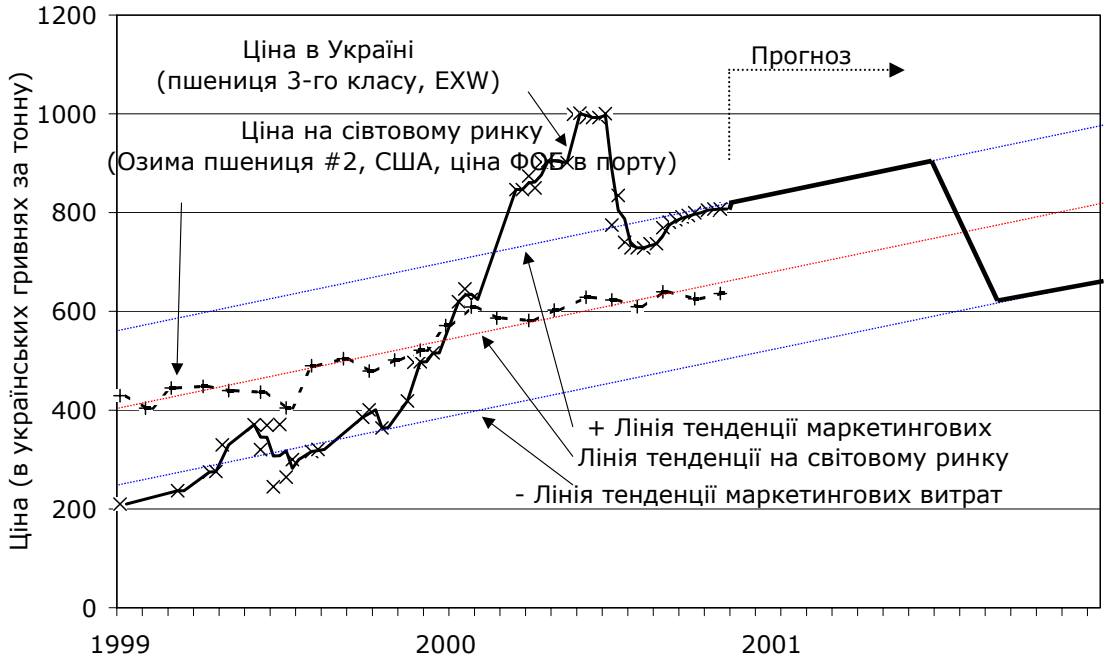


Рисунок 3: Можливі зміни в цінах на пшеницю в Україні за умови відновлення ситуації з чистим експортом при врожаї у 2001 році.

Export-Import не підлягає обкладанню імпортним митом. Аутсайдерам не зрозуміло, чому деякі трейдери повинні сплачувати мито, а інші ні.

[11] Це може статися через зміцнення світової ринкової ціни в американських доларах, завдяки тривалій девальвації гривні проти американського долара, або завдяки поєднанню двох чинників. Це може бути оптимістичним припущенням; якщо ставка обмінного курсу гривні до долару буде лишатися стабільною, як це було на протязі останніх місяців, то світові ринкові ціни, визначені в українських гривнях, навряд будуть зростати, як це прогнозує рис. 3.

Заставна ціна. Указ №832 також включає положення про впровадження так званої системи "забезпечення заставної ціни". Зрозуміло, що за модель було взято американську систему позичкових ставок для зерна. На захист цього Указу Уряд України вказує, що багато країн має аналогічні "державні програми для стимуляції виробництва зерна".[12]

Існує декілька причин, чому Уряд України повинен бути обережним у впровадженні системи заставних цін. По-перше, якщо інші країни і використовують аналогічні заходи, то зараз в усьому світі існує чітка тенденція відходу від підтримки сільськогосподарських цін. Наприклад, ЄС в середині 1990-х років зменшив гарантовані ціни на зерно на 30%, а до 2002 року скоротить їх ще на 15%. На теперішній момент ціни ЄС на зерно у незначній мірі відрізняються від світових ринкових цін, тобто на даний момент фактично не існує цінової підтримки на зерно у країнах ЄС.[13]

Основною причиною цього відходу від підтримки цін є зобов'язання СОТ, які було узгоджено наприкінці Уругвайського раунду в 1993 році.[14] Україна бажала б стати членом СОТ, але введення системи гарантованих цін на даному етапі лише б обтяжувало переговори, які і так рухаються повільно.

По друге, Україна не може собі дозволити витрати на дійсно ефективну систему підтримки цін на зерно, особливо якщо взяти до уваги той факт, що ці витрати не можна передбачити та швидко підвищувати. Як було вже згадано вище, ціни на зерно в Україні коливаються, і можна очікувати, що вони будуть коливатися і надалі (пригадайте рис. 3). Беручи до уваги цю нестійкість, що може бути прийнято за "помірковану" забезпечену ціну на зерно у 2001 році? Дивлячись на зміни у цінах за останні місяці, можна спробувати вибрати рівень 700 українських гривень за тонну за пшеницю третього класу. Оскільки фермери за останні місяці звикли до більш високих цін, то можна очікувати, що вони створять лобі на підтримку заставної ціни, яка,

[12] Див. примітку 1.
[13] Проте, це не означає, що виробники зерна в ЄС не отримують допомогу. З середини 1990-х років вони отримують фіксовані виплати на гектар угідь. Взагалі, така форма підтримки виробника створює менше умов для спотворення економіки, ніж цінова підтримка.

принаймні, така ж висока. Якщо наступного року врожай зернових змусить Україну повернутися до позиції чистого експорту, то незважаючи на це, ціни можливо впадуть нижче цього рівня. Якщо Уряд України буде змушений купити лише 2 мільйони тон зерна по ціні, яка всього на 50 гривень за тонну вища за ціну, по якій можна потім продати зерно, то в результаті витрати будуть становити 100 мільйонів гривень.[15]

Необхідно звернути увагу також на те, що реальні витрати будуть набагато більшими. Якщо Україна залишиться чистим експортером, то єдиним шляхом звільнитися від будь-якого зерна, що накопичилося в результаті заставних закупівель, буде його експорт. Таким чином, Уряд буде змушений не лише покривати різницю між заставною ціною та внутрішньою ринковою ціною, але й також покривати ринкову різницю між внутрішніми цінами та фоб цінами на експорт. Іншими словами, Уряд України буде, головним чином, змушений субсидіювати ті монополістичні структури на ринку зерна, які йому ще не вдалося досі реформувати! Будь-який уряд, що керується системою заставних цін, головним чином, керується догадками щодо майбутніх врожаїв, змін обмінного курсу та змін світових ринкових цін. Маючи в своєму розпорядженні стільки можливих "безпечних" об'єктів для інвестицій (наприклад: освіта, науково-дослідницька діяльність та розвиток інфраструктури), навіщо Уряду України ризикувати ресурсами свого бідного бюджету та витрачати їх на догадки чи передбачення?

Зрозуміло, що можна стверджувати, що заставні ціни ніколи не будуть встановлені на рівні 700 українських гривень за тонну. Замість того, вони можуть встановлюватися на "безпечному" рівні, що в свою чергу, навряд чи призведе до будь-яких значних закупівель. Оскільки Уряд України має зобов'язання перед збалансованим бюджетом, сума бюджетного фінансування, яку можна було б виділити на систему заставної ціни, обмежується. Таким чином, чесним політичним кроком стала б відмова від ілюзії системи заставної ціни в цьому випадку. Найкращим шляхом стабілізації та підтримки ціни на зерно в Україні стало б зростання конкуренції у

[14] Див. документ Німецької консультативної групи N31 "Сільськогосподарські аспекти членства України в СОТ", Київ, 2000.
[15] Візьміть до уваги, що згідно з думкою одного з високопоставлених захисників Указу №832, закупівля 5 мільйонів тон зерна буде достатньою для стабілізації ринку зерна в Україні.

системі маркетингу зерна, що, в свою чергу, скоротило б маркетингові витрати на монопольному ринку.

"Хліб України". Згідно з Указом № 832, "Хліб України" виступатиме "агентом держави, який буде гарантувати заставну закупівлю зерна". Це виправдано тим, що "Хліб України" має матеріальну базу, інфраструктуру (та) досвід роботи на ринку зерна".[16] Вибір саме "Хліба України" викликає багато запитань та занепокоєння:

- По-перше, під час останніх переговорів з міжнародними донорами, Уряд України недвозначно зобов'язався приватизувати "Хліб України". Надання "Хлібу України" додаткових повноважень та відповідальності, очевидно, буде суперечити цим зобов'язанням.

- По-друге, той факт, що такі країни, як Канада та Австралія мають державні організації, що торгують зерном (так звані "Управління з питань пшениці") не мають ніякого відношення до дискусій навколо "Хліба України". Управління з питань пшениці в Канаді та Австралії не впроваджують систему заставних закупівель (такої системи немає ні в Канаді, ні в Австралії); повноваження та відповідальність Управлінь з питань пшениці в Канаді та Австралії були значно урізані за останнє десятиріччя; крім того, такі торгівельні організації як Управління з питань пшениці будуть детально розглядатися під час майбутнього раунду переговорів у СОТ (тобто цілком очевидно, що їх повноваження будуть ще більше звужені). Щодо цінової підтримки, державні торгівельні організації є політичними інструментами минулих десятиріч. Навіщо Україні наполягати на обранні тих тупикових політичних шляхів при реформуванні сільського господарства, які вже виявилися занадто дорогими?

- Нарешті сам вибір "Хліба України" є досить загадковим. Ми погоджуємося з тим, що "Хліб України" дійсно має значний "досвід на ринку зерна", але цей досвід не є однозначним. Гірше. Протягом тих років, коли "Хліб України" почав свою діяльність, він акумулював величезні борги. У лютому 2000 року Аудиторський суд України зазначив, що станом на 1 жовтня 1999 року "Хліб України" заборгував

[16] Див. примітку 1.

державному бюджету майже 1,26 млрд. українських гривень.[17] "Хліб України" також заборгував гроші банку "Україна" ("Хліб України" найбільший боржник цьому банку). Влітку 1998 року було розпочато судову справу про банкрутство "Хліба України"; але справу призупинено, тому що "Хліб України", принаймні формально, знаходиться у процесі приватизації. Нарешті, на "Хліб України" було накладено штраф Антимонопольним комітетом за зловживання монопольним становищем "на регіональному ринку послуг при заготівлі , обробці та зберіганні зерна у Дніпропетровській, Луганській, Львівській, Харківській, Херсонській та Черкаській областях".[18] Якщо всі ці факти розглянути разом, то все вищезазначене не вселяє довіри.

Рекомендації щодо подальших дій

Створити прозорий спільний політичний процес. Майбутні укази повинні виноситися на обговорення завчасно, на стадії розробки проекту, для того, щоб зацікавлені сторони могли ознайомитися з проектом, запропонувати свої зміни та представити свою думку.

Створити стабільну політичну атмосферу для виробників зерна та трейдерів. Закони та інші документи, які регулюють діяльність ринку зерна на даний період повинні бути завершені, принаймні, до проведення весінніх польових робіт відповідного періоду та бажано до початку осінніх польових робіт відповідного періоду для того, щоб фермери, постачальники ресурсів та трейдери знали "правила ігри" заздалегідь.

Визначити причини зниження виробництва зерна, а також нестабільності ринку зерна. Діяльність трейдерів не була причиною низького врожаю 2000 року; вони також не несуть відповідальність за коливання цін на зерно в останні роки. Зниження виробництва є результатом постійного втручання Уряду у забезпечення матеріально-технічними ресурсами та ринок зерна ще до 2000 року. Нещодавні коливання ціни на зерно були спричинені, головним чином, зростанням ставок обмінного курсу в результаті переходу від позиції чистого експорту до позиції чистого імпорту в Україні.

[17] Див. Рахункова палата України – Про стан погашення боргу сільськогосподарськими підприємствами перед бюджетом з 1994 по 1999 роки, лютий 2000 року, випуск 3, Київ.
[18] УНІАН (1998).

Це зростання було б набагато нижчим, якби Уряд приймав заходи для поліпшення ефективності системи ринку зерна в минулому, та якби він не нав'язав мито на імпорт зерна.

Уникати "пасток " у прийнятті рішень, що можуть дорого коштувати. Базуючись на точному аналізі (див. вище) Уряд України повинен сконцентруватися на прийнятті ефективних та реальних заходів Сертифікація експорту не усуває причини зниження виробництва та нестабільність. Крім того, Україна не може собі дозволити дорогу систему заставних цін, а також пов'язані з нею наступні передбачення та догадки. Якщо ми припустимо, що Україна повернеться до ситуації чистого експорту зерна в 2001 році, тоді можна очікувати, що внутрішні ціни на зерно значно впадуть під час наступного врожаю. Підвищення ефективності системи маркетингу зерна є найкращим засобом припинити це падіння.

Поліпшити роботу системи маркетингу зерна в Україні. Єдиним шляхом підвищити результативність роботи системи маркетингу зерна - це зробити її відкритою для конкуренції. Приватні інвестори, як внутрішні, так і іноземні, мають отримати дозвіл на контрольний пакет акцій існуючих зернових елеваторів (включаючи 81 елеватор, що належить "Хлібу України"), термінали та порти та/або побудувати нові приміщення там, де вони потрібні. Реєстр підприємств, вилучених з приватизації, необхідно значно скоротити. Необхідно також ліквідувати будь-які перешкоди на шляху вільного пересування зерна у межах України, наприклад, між областями.

Ш. ф. К.-Т, рецензенти Л. Ш. та С. З.
Грудень 2000 року