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

04

ЗА І ПРОТИ ПРОДОВОЛЬЧОЇ ДОПОМОГИ З ТОЧКИ ЗОРУ УКРАЇНСЬКОЇ ПЕРСПЕКТИВИ

1. ВСТУП

Продовольча допомога завжди була важливою формою допомоги, спрямованої на зменшення дефіциту продуктів харчування в країнах, що розвиваються. Її існування можливе завдяки виробництву надлишкової продукції в основних країнах-експортерах, таких як США. Гуманітарна допомога є нормальною реакцією на недостатню кількість продуктів харчування в країнах, що розвиваються. Одночасно із підвищенням практичного досвіду продовольча допомога все більше і більше використовувалась в діях, спрямованих на прискорення розвитку і перетворень.

Низький врожай зернових у 2000 році в Україні змусив уряд розглянути питання щодо отримання продовольчої допомоги. За цих обставин, у травні 2000 року було оголошено, що Україна планує просити в Уряду США поставити 500 тис. т кормового зерна кукурудзи і 200 тис. т соєвих бобів на умовах програми PL-480[1]. В кінці вересня 2000 року було оголошено, що Україна планує імпортувати 600-800 тис. т зерна з США згідно з програм PL-480 та GSM-102 започаткованих Американським Урядом.[2] На кінець, існують чутки, що зараз відбуваються переговори між Урядом України і Американським Урядом про можливість отримання продовольчої допомоги.

Продовольча допомога – не панацея для вирішення складної проблеми наявності продуктів харчування і постійна залежність від продовольчої допомоги є небажаною. Вважається, що для України не існує небезпеки стати постійно залежною від продовольчої допомоги, тому що вона має потужний сільськогосподарський потенціал, хоча з моменту проголошення незалежності Україна не спромоглася цей потенціал реалізувати і обсяги виробництва сільськогосподарської продукції суттєво скоротилися. Саме цьому виникає необхідність оцінити можливу роль, наслідки і

[1] УкрАгроКонсалт, 8-15 травня, №19, 2000.
[2] Агентство новин Рейтер, 2000, Новини з України, 27 вересня, 2000.

ризик, пов’язаний з продовольчою допомогою в Україні. Ця робота спрямована на проведення такої оцінки. Тут розкриваються наступні питання:

- характерні риси продовольчої допомоги,
- випадки, коли вона можлива, і
- проблеми, що виникають при отриманні продовольчої допомоги.

2. ХАРАКТЕРНІ РИСИ ПРОДОВОЛЬЧОЇ ДОПОМОГИ

Продовольча допомога надається з різною метою:

1. з метою полегшення наслідків дефіциту продуктів харчування. Це може статися як в результаті низки природних катастроф, таких як посуха, і надзвичайних ситуацій, таких як війна; так і в результаті негативних наслідків нерозумної економічної та аграрної політики;
2. як внесок в програми економічного і соціального розвитку, особливо в програми спрямовані на покращення рівня харчування найбільш вразливих верств населення.

Часто продовольча допомога надається з метою продажу в країні-реципієнті. Виручка може бути використана на фінансування проектів розвитку, таких як проекти розвитку інфраструктури, або на збільшення доходів бідних. В деяких випадках продовольча допомога надається безпосередньо працівникам зайнятим в проектах розвитку у вигляді так званих програм “продукти харчування за роботу”. Продовольча допомога може бути також використана як засіб для подолання короткострокових недоліків, викликаних реалізацією програм, позитивних результатів яких можна досягти лише у довгостроковій перспективі. Наприклад, в той час як земельна реформа може зробити значний внесок в економічний розвиток її короткостроковим результатом може бути скорочення виробництва. В цьому випадку продовольча допомога може компенсувати короткострокові втрати, і, таким чином, дати можливість усвідомити довгострокові вигоди. І, нарешті, фуражне зерно може бути використано для згодовування худобі в країнах з низьким рівнем доходів, збільшуючи таким чином виробництво продукції тваринництва з одночасним зменшенням навантаження на еродовані землі. Звичайно, в дійсності ці цілі часто перекривають одна одну.

Основними продуктами в рамках продовольчої допомоги являються хлібні злаки. Спроби зробити склад продовольчої допомоги більш різноманітним виявилися марними. Це тому що хлібні злаки мають ряд характеристик, завдяки яким вони ідеально підходять для того, щоб передаватися у вигляді продовольчої допомоги: це основні продукти, які відносно легко транспортувати і зберігати. Крім того, обсяг і склад продовольчої допомоги також пов’язаний із накопиченням надлишків певних сільськогосподарських продуктів в країнах-донорах. Іншими словами, виявляється тенденція, що продовольча допомога надається не лише тоді, коли країни-реципієнти її потребують, але й тоді, коли країни-донори бажають реалізувати надлишки продукції. В останні роки нові регулятивні акти Світової торговельної організації обмежили використання експортних субсидій в США і ЄС. Без експортних субсидій цим країнам стало важко реалізовувати надлишкову продукцію й одночасно

підтримувати високі ціни на внутрішньому ринку. В такому випадку продовольча допомога є гідним засобом реалізації надлишків сільськогосподарської продукції.

Продовольча допомога може бути у вигляді надання допомоги зерном як продовольчим, так і фуражним. Ясно, що дання допомоги зерном для продовольчого споживання може допомогти зменшити проблему дефіциту продуктів харчування та запобігти загрози голоду, в той же час допомога у вигляді фуражного зерна має опосередкований вплив на вказані проблеми завдяки зростанню виробництва продуктів тваринництва (м'ясо, молоко, яйця), що мають особливу цінність для здорового харчування. Останнім часом кількість поголів'я худоби в Україні значно зменшилася. Фермери, які не мають достатньо коштів для проведення польових робіт обмінюють поголів'я худоби на виробничі ресурси. Багато худоби іде на забій через те, що корми дуже дорогі і фермери не можуть дозволити собі їх купувати. В 1999 році виробництво м'яса скоротилося в 2,4 рази порівняно із 1990 роком, виробництво молока – в 1,8 раз. Це основна причина того, чому уряд є також зацікавленим у продовольчій допомозі від США у вигляді фуражного зерна.

3. ПРОБЛЕМИ ВИКЛИКАНІ ПРОДОВОЛЬЧОЮ ДОПОМОГОЮ

Як було зазначено вище, продовольча допомога може мати свої за і проти. Хоча продовольча допомога може відігравати важливу роль в задоволенні потреб в продуктах харчування, вона поряд із цим породжує ряд проблем, які потребують оцінки:

- вона може мати негативний вплив на власне виробництво сільськогосподарської продукції країни-реципієнта;
- вона може мати негативний вплив на розподіл доходів і навіть на продовольчу безпеку частини населення;
- вона може мати негативний вплив на міжнародну торгівлю;
- вона може спричиняти труднощі в управлінні і породжувати корупцію в країні-реципієнті.[3]

Основне занепокоєння щодо впливу продовольчої допомоги на стан економіки країн-реципієнтів, полягає в тому, що продовольча допомога впливає на зниження цін на внутрішньому ринку, не може не розчарувати місцевих виробників. В цьому випадку продовольча допомога може бути вирішенням проблеми нестачі продуктів харчування на певний момент часу, але за рахунок збільшення ймовірності майбутніх нестач.

Вплив продовольчої допомоги на розподіл доходів досить складний. Оскільки продовольча допомога сприяє зниженню цін, то вона покращить забезпеченість продовольством тих категорій населення, які і без того мають можливість купувати продукти харчування. Однак, зменшуючи ціни для всіх (бідних і багатих), продовольча допомога являється не цілеспрямованою формою допомоги. Крім того низькі ціни на продукти харчування ведуть до зменшення доходів тих, хто заробляє на життя вирощуванням продукції. Оскільки виробники продуктів харчування належать

[3] Див. OECD (1974).

до найбідніших верств населення в багатьох країнах, то це означає, що продовольча допомога може ще більше поглибити проблеми бідності і голоду.[4]

В наступній частині особливу увагу буде приділено тим негативним наслідкам, які можуть бути спричинені продовольчою допомогою в Україні.

3.1. Вплив продовольчої допомоги на сільськогосподарське виробництво

Іноді продовольчу допомогу часто критикують за її можливий негативний вплив на виробництво сільськогосподарської продукції. У випадку України продовольча допомога може:

1. зменшити тиск на український уряд щодо здійснення необхідних, але політично важких реформ; і
2. збільшити пропозицію зерна на внутрішньому ринку і, таким чином, знизити ціни на зерно і знизити доходи виробників зерна

***Реформи*:** З метою зміцнення сільськогосподарського сектору, український уряд повинен продовжувати і прискорити рух реформ, як в сільському господарстві, так і в економіці в цілому. Існує також небезпека, що продовольча допомога може дозволити урядові відкласти проведення важливих реформ, особливо реформ, які б усунули політичні упередження проти сільського господарства в Україні. Німецька консультативна група не раз стверджувала, що реформування державних монополій на ринку зерна значно знижує ціни виробників. Чим менш ефективна ринкова інфраструктура, тим більшою буде різниця між світовими і внутрішніми цінами. У разі коли Україна являється експортером сільськогосподарської продукції ця різниця позитивна і маркетингові витрати спричиняють падіння цін виробників нижче рівня, який би в іншому випадку був визначальним. Це було проблемою в Україні до 2000 року, оскільки фермери отримували значно нижчі ціни за зерно, ніж вони повинні були отримувати. В той час як український уряд багато говорив про потребу підтримувати сільське господарство, він насправді зробив мало кроків до того, щоб зменшити цей непрямий, але значний податок на фермерство.

Як результат такого оподаткування не дивно, що виробництво сільськогосподарської продукції різко знизилося, призвівши до поточної ситуації, в якій Україна вперше стає імпортером зерна в 2000-2001 роках.[5] Іншими словами, потреба в продовольчій допомозі зараз – це результат хибної сільськогосподарської політики в минулому. Зазначимо також, що маркетингові витрати являються руйнівними і в ситуації імпорту. В ситуації імпорту маркетингові витрати не віднімаються, а, навпаки, додаються до світової ціни, щоб визначити ціни виробника. Зазначимо, що ціна на пшеницю 3 класу в Україні становить 150-160 дол. США/т, і є значно вищою за ціну на світовому ринку, яка становить біля 110 дол. США/т. Якби маркетингові витрати не були настільки високі, тоді ціни на зерно в Україні були б значно нижчі. Ці завищені маркетингові витрати виступають податковим тягарем для виробників продукції у разі

[4] Для більш детального обговорення проблем продовольчої безпеки див. Група німецьких радників (2000)

[5] Україна також імпортувала зерно в 1999-2000 роках, але в той час вона була потужним експортером.

її експорту (1991-1999), а у разі її імпорту – є податкових тягарем для споживачів (2000).

Підсумовуючи скажемо, що маркетингові витрати сприяли нестачі зерна на даному і зараз вони збільшують негативні наслідки пов'язані з цією нестачею для найбільш бідних верств населення. Важливі реформи в Україні повинні бути спрямовані на знищення ринкових монополій на ринку зерна, а продовольча допомога може виявитися шкідливою в довгостроковій перспективі, якщо вона надасть українському Урядові можливість відкласти ці реформи. Нещодавнє збільшення ролі ДАК "Хліб України", як зазначено в Президентському Декреті № 832/2000, вказує на те, що український Уряд не є повністю послідовним в проведенні ринкових перетворень в цій сфері сільського господарства. В результаті цього виникає небезпека, що продовольча допомога може стати постійним фактором продовольчих ринків в майбутньому.

Прибутковість: Згідно з останніми підрахунками, валовий збір зернових в Україні зменшився з 24,4 млн. т у 1999 році, до 22,2 млн. т у цьому році.[6] Такий низький рівень виробництва зерна може загрожувати продовольчій безпеці в Україні. З першого погляду може здаватися, що продовольча допомога зменшить цю загрозу. Однак лише збільшення запасів продуктів харчування не гарантує продовольчу безпеку. Продовольча безпека – це феномен на рівні окремої особи або домогосподарства; окремі члени суспільства чи домогосподарства з недостатнім рівнем доходу можуть голодувати навіть якщо звіт про національний продуктовий баланс показує надлишок виробництва продовольства.[7] Додаткові надходження можуть усувати стимули до виробництва, сприяючи зниженню цін. Щоб визначити міру впливу продовольчої допомоги на власне виробництво сільськогосподарської продукції, необхідно оцінити можливий вплив продовольчої допомоги на ціни на зерно на внутрішньому ринку.

Рис. 1 являє собою зображення кривих попиту і пропозиції. $S_{зерно}$ – це крива пропозиції, що показує яка кількість зерна, що виробляється в країні при різному рівні цін. Продовольча допомога змістить криву пропозиції $S_{зерно}$ праворуч до $S_{зерно+допомога}$. Таким чином, обсяг продовольчої допомоги дорівнює відстані між Q_2 і Q_3. Таке зміщення кривої пропозиції праворуч призведе до падіння рівноважної ціни від P_1 до P_2. Отже, ціна на внутрішньому ринку буде нижче за світову, таким чином усуваючи стимули виробляти зернові в Україні.[8] Зниження ціни змістить точку виробництва з N до N′, а власне виробництво зерна впаде з Q_1 до Q_3. Як результат - доходи виробників зерна на внутрішньому ринку зменшаться. Сукупні втрати фермерів дорівнюватимуть площі фігури P_1NOP_2.[9]

---

6 УкрАгроКонсалт, № 40, 2-9 жовтня, стор. 6.

7 Див. Група німецьких консультантів (2000)

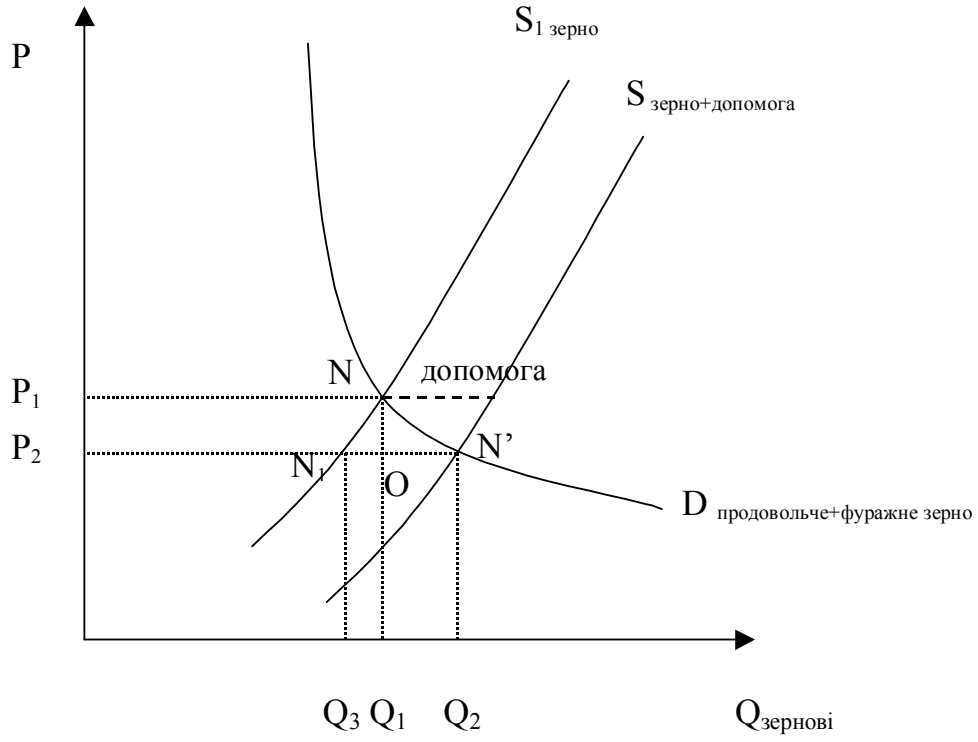
8 У тому випадку, якби Україна мала б дійсно відкриту економіку, внутрішні ціни на зерно визначалися би світовою ціною на зерно (чисті маркетингові витрати) і в цьому випадку продовольча допомога на даному етапі просто замінила б імпорт, зменшуючи таким чином імпортні витрати. В Україні зернові ринки ще лишаються погано інтегрованими, тому доцільно припустити, що продовольча допомога буде зменшувати внутрішні ціни, особи в тих регіонах, де ця допомога надходить у продаж.

9 Це так званий виробничий надлишок, що визначається як перевищення виручки над собівартістю.

Отже, продовольча допомога буде мати той самий ефект, що і податок на виробників. Але яким буде цей ефект в реальності? Відповідь на це питання залежить від *еластичності попиту і пропозиції.* Еластичність – це параметр, який описує наскільки одна змінна (наприклад, кількість) функціонально залежить від іншої змінної (наприклад, ціни). Еластичності описують такі співвідношення у відносному, або іншими словами, процентному вигляді; це дає змогу легше порівняти ринки, на яких використовуються різні фізичні і монетарні одиниці (тобто гривні і тони щодо дол. США і бушелів). Цінова еластичність попиту (ε_D) визначається як процентна зміна кількості, що потребується ($\%\Delta Q_D$), яка викликана зміною ціни на один процент ($\%\Delta P$)0:

$$\varepsilon_D = \frac{\%\Delta Q_D}{\%\Delta P} \tag{1}$$

Рисунок 1. Вплив продовольчої допомоги на ціни на зерно на внутрішньому ринку



Джерело: власне зображення

Попит на більшість сільськогосподарських продуктів досить нееластичний, тобто кількість продукції, яка купується, не змінюється значною мірою від її ціни. Цей факт пояснюється тим, що їжа являється необхідною умовою для підтримання життєдіяльності. Люди можуть утриматися від купівлі машин, телевізорів і навіть одежі, але існувати без їжі неможливо. Необхідно зазначити той факт, що еластичність попиту залежить від поведінки зберігання продуктів. Попит на зерно буде більш еластичний коли ціни низькі і зберігання зерна стає досить привабливим, тому що в майбутньому очікується підвищення цін. Він буде менш еластичним коли ціни на зерно високі і очікується лише падіння цін в майбутньому. Це пояснює поведінку кривої попиту на зерно на Рис. 1: вона досить різко нахилена вниз при високій ціні і

майже паралельна осі $Q_{зернові}$ при низькому рівні цін. Саме тому, що крива попиту нахилена донизу, зменшення ціни веде до збільшення кількості товару, що потребується, і навпаки. Оскільки процентні зміни ціни і кількості мають зворотні знаки, то еластичність попиту – завжди від'ємна величина.

Власне виробництво зерна в Україні в 2000 оцінюється в 22,2 млн. т. Отже, без продовольчої допомоги на ринок було б поставлено 22,2 млн. т. Якщо український уряд прийме продовольчу допомогу, про яку йшлося останнім часом в інформаційних засобах, у розмірі 500 тис. т. кормової кукурудзи, 200 тис. т. соєвих бобів будуть і 600-800 тис. т зерна, невідомо поки що якого саме, то це зерно буде додане до власного виробництва.[10] Зазначимо, що в той час, як поставки кукурудзи і соєвих бобів будуть використані для годівлі худоби, вони будуть мати вплив на ринок зерна в цілому, оскільки вони безпосередньо конкурують з пшеницею, яка може бути використана як для годівлі, так і для споживання. Отже, разом цей обсяг продовольчої допомоги зсуне криву пропозиції праворуч приблизно на 1,4 млн. т, з 22,2 млн. т за поточною ціною до 23,6 млн. т.

Щоб оцінити кінцевий вплив на ціни і доходи, будемо вважати, по-перше, що ціна на зерно на внутрішньому ринку без продовольчої допомоги (P_1) становить 800 грн/т.[11] Будемо також вважати, що пропозиція нееластична в короткостроковому періоді, іншими словами:

$$\varepsilon_S = \frac{\%\Delta\, Q_S}{\%\Delta\, P} = 0 \qquad (2)$$

Таке припущення можливе, тому що в короткостроковому періоді фермери не зможуть перерозподілити ресурси і змінити виробничі плани. Не залежно від того, якими будуть ціни на зерно на ринку, поставлена (вироблена) кількість залишиться тією ж самою в поточному маркетинговому році.[12] Це припущення також полегшує оцінку впливу на ціну і доходи, оскільки вона дає нам можливість дещо видозмінити Рис.1 у Рис. 2, що подається нижче:

Із рівняння (1) можна підрахувати зниження ціни на внутрішньому ринку:

$$\%\Delta\, P = \frac{\%\Delta\, Q_D}{\varepsilon_D} \qquad (3)$$

Крім того, сукупні втрати фермерів можуть бути підраховані шляхом множення цінового зниження на кількість зерна, виробленого всередині країни (тобто, підраховуючи обсяг прямокутника $P_1\, NOP_2$ на Рис.2).

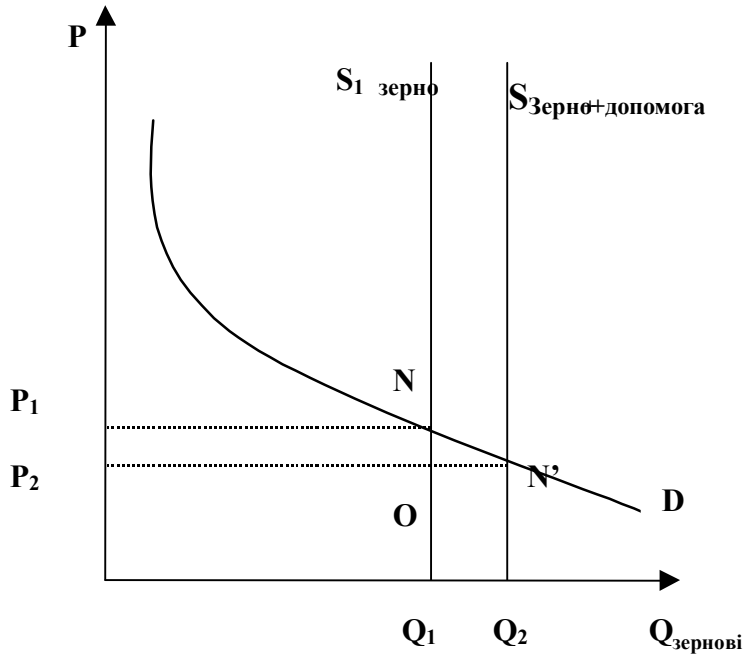
---

[10] Нові чутки щодо обсягів та видів продовольчої допомоги для України з'являються майже кожного тижня, але ймовірно, що ця інформація не завжди є правдивою. Ми використовуємо вище зазначені цифри виключно для ілюстративних цілей. Що стосується розрахунків, вони можуть бути поновлені відповідно до різних обсягів продовольчої допомоги.

[11] Згідно зУкрАгроКонсалт, № 44, 30 жовтня – 6 листопада, стор. 8 (а), середня EXW ціна на пшеницю 3 класу в кінці жовтня становила 800 грн./т.

[12] Звичайно, якщо ціни і доходи знизяться, то виробництво зерна стане менш привабливим для виробників, і вони зосередять менше ресурсів на вирощуванні зерна в наступні роки. Отже, в той час як короткострокова еластичність пропозиції приблизно дорівнює 0, довгострокова буде дещо вище.

Рисунок 2. Вплив продовольчої допомоги на ціни на зерно на внутрішньому ринку



Джерело: власне зображення

Продовольча допомога у розмірі 1,4 млн. т складає 6,3% передбачуваного власного виробництва зерна в 2000 році. Будемо вважати, що еластичність попит на зерно дорівнює (-1). Отже,

$$\%\Delta P = \frac{6,3}{-1} = -6,3 \qquad (4)$$

Отже, ціна знижується на 6,3% в результаті запропонованої продовольчої допомоги. Враховуючи ціну на ринку 800 грн./т цінове зменшення становить близько 50,4 грн/т. Це зниження ціни застосоване щодо сукупного урожаю в розмірі 22,2 млн. т. визначає сукупне зниження доходів виробників в розмірі 1,12 млрд. грн.

Звичайно, що цей результат залежить від того, яку еластичність попиту ми будемо брати, ε_D. В той час як ε_D була економетрично розрахована в багатьох країнах, нестача надійних даних за певний проміжок часу у випадку з Україною значно ускладнює цю оцінку. В нашій роботі ми пропонуємо результати підрахунків для різних величин ε_D (Таб. 1). Зазначимо, що екстремальні значення такі як 0 та -∞ не є досить імовірними, і це також відноситься до усіх проміжних значень, не залежно від того, чи у нашому припущенні попит є еластичним або нееластичним, продовольча допомога призводить до значних збитків для фермерів України. Такий наслідок гуманітарної допомоги для місцевих виробників є добре вивченим в Росії, де постачання свинини та м'яса птиці з США набуло руйнівного характеру для місцевих виробників.

Таблиця 1. Зменшення ціни як функція від еластичності попиту

	Еластичність попиту, $\mathbf{E_d}$	Процентна зміна ціни, %	Зниження ціни, грн./ т.	Втрати фермерів, млн. грн.
Абсолютно еластичний	-∞	0	0	0
еластичний	-2,5	-2,52	-20,2	448
	-2,0	-3,15	-25,2	559
	-1.5	-4,20	-33,6	746
Одинична еластичність	-1,0	-6.30	-50,4	1119
Нееластичний	-0,7	-9,00	-72,0	1598
Абсолютно нееластичний	0	∞	∞	∞

Джерело: власні підрахунки

Окремою проблемою в Україні в сучасних умовах є питання своєчасності отримання продовольчої допомоги. Якщо інформація про те, що владні структури України та Сполучених Штатів зараз (листопад 2000 року) обговорюють можливість надання продовольчої допомоги є правдивою, то ці переговори скоріше триватимуть декілька тижнів. Окрім того добре відомо, що процес організації та відправлення продовольчої допомоги займає, як правило, декілька місяців, тобто зазначена продовольча допомога може прибути в Україну з затримкою на 4-5 місяців. Розповсюдження цієї допомоги в Україні займе ще певний час. Це все означає, що необхідна продовольча допомога скоріше за все з'явиться на українському ринку не раніше квітня, а можливо і травня 2001 року. Таким чином, продовольча допомога, про яку говорять сьогодні, прибуде до України якраз перед тим, як розпочнуться роботи зі збору нового урожаю. На сьогодні перспективи щодо нового урожаю виглядають досить оптимістичними. Й хоча це є доброю новиною для України, одночасно це значить, що в Україні можна очікувати значного зниження цін на зерно у середині 2001 року (тобто, як ми зазначали вище, внутрішні ціни в Україні знову визначатимуться виходячи з поточних світових цін за мінусом маркетингових витрат, тоді як на даний час вони визначаються за принципом "світова ціна плюс маркетингові витрати"). Отже, в той час як ціни на зерно Україні знижуватимуться, продовольча допомога, що прибуватиме до України, посилюючи ефект зниження цін на внутрішньому ринку.

Таким чином, існує досить реальна загроза того, що зазначена продовольча допомога прибуде в найменш сприятливий для цього час. Як би не сприймалися вище наведені нами розрахунки з надання продовольчої допомоги, ведення переговорів про отримання продовольчої допомоги в даний момент часу є невиправданим. Якщо отримання продовольчої допомоги й повинно було плануватися, то відповідні переговори мали бути завершені ще декілька місяців тому, щоб продовольча допомога могла надійти вже зараз.

3.2. Управлінські та інші проблеми

Досвід показує, що вигода від продовольчої допомоги може коливатися в залежності від того чи належним чином нею управляють, чи ні. Продовольча допомога може бути ефективною в тому випадку, коли вона безпосередньо спрямована на тих, хто отримує максимальну вигоду від неї. Приблизно половина усієї продовольчої допомоги для України, про яку вище йшлася мова, буде надана у вигляді фуражного зерна. Оскільки, ця допомога буде спрямована на підтримку тваринницького сектора, то вона могла б служити значним внеском у збільшення виробництва продукції тваринництва (тобто виробництва м'яса, молока) і в свою чергу сприяти зменшенню цін на дану продукцію. Але ці продукти - це продукти, які найбідніші категорії населення (близько 30% населення) не можуть дозволити собі купувати, незалежно від того чи ціни залишаться на теперішньому рівні, чи дещо зменшаться. Наприклад, м'ясо споживається більш заможними верствами населення, які особливо не страждають від нестабільного постачання продуктів харчування.

Отже, в цьому відношенні дуже важливо запитати хто отримає вигоду від дешевих поставок фуражного зерна. Якщо брати основу колишній досвід[13], то дешеве фуражне зерно в основному буде поставлено великі комбікормові підприємства, підприємства по виробництву м'яса, та їх псевдо-приватизовані підприємства. Той факт, що багато цих підприємств накопичили борги перед постачальниками і працівниками свідчить про те, що вони не конкурентноспроможні. В Україні, худоба утримується в основному на приватних, а не колективних фермах. В 1999 року, приватний сектор виробив 93% молока і м'яса в Україні, 89% яєць і 83% вовни. Якщо не буде знайдено певного методу, щоб направляти продовольчу допомогу у вигляді фуражного зерна в цей приватний сектор, то це зерно скоріше буде втрачене через неефективність цілої низки виробництв колективних в реструктиризованих пост-колективних підприємствах.

Звичайно, продовольча допомога має надаватися у вигляді продовольчого зерна для виробництва продуктів харчування, це також знизить ціну на зерно в цілому, як показано вище (Таб.1). В той час як майже не існує сумніву щодо того, що вона також допоможе бідним, ціновий ефект буде незначний (оцінки в Таб.1 показують можливе зниження ціни на 3-9%), особливо беручи до уваги той факт, що ціни на зерно становлять лише частку роздрібної ціни на хліб. Крім того, як було зазначено вище, зниження ціни надасть вигоду всім споживачам, включаючи багатих. Якщо український уряд дійсно хоче забезпечити продовольчу безпеку, він повинен спрямувати продовольчу допомогу на бідних, а не надавати субсидії всім споживачам. І якщо уряд дійсно хоче знизити і стабілізувати ціни на зерно, тоді він повинен здійснити ряд заходів, спрямованих на зменшення монополій державних підприємств в маркетингових каналах розподілу зерна (див. вище).

[13] В минулому вигоди і спеціальні пільги у багатьох галузях сільськогосподарського виробництва (доступ до кредиту і засобів виробництва, таких як паливо, доступ до техніки, що завозилася під державні гарантії, доступ до імпортних квот за зниженою ставкою імпортного мита на насіння соняшника, цукор-сирець і ін.) були направлені переважно на великі державні підприємства, керівники яких мали добрі політичні зв'язки.

Більшість країн-донорів надають продовольчу допомогу безкоштовно. В цьому випадку зерно надається безкоштовно уряду або будь-якій недержавній організації. При цьому продовольча допомога, в разі її продажу на ринку, має значну вартість, яка відповідає прямокутнику Q_1 ON'Q_2 (Рис.2). У випадку запропонованої продовольчої допомоги, 1,4 млн. т для України помножено на 750 грн./т, що складають 1 млрд. грн. Що трапиться з цією сумою грошей? Відповідь на це питання в кінцевому результаті залежить від того, хто отримає допомогу для продажу або використання. З іншого боку, продовольча допомога може бути продана, наприклад, урядом або недержавною організацією, а виручка, використана на створення фонду, який може бути використаний для програм розвитку. Наприклад, цей фонд може бути використаний на підтримку сільського господарства (тобто фінансування досліджень в галузі сільського господарства, створення сільської інфраструктури або фінансування аграрних університетів та інших учбових закладів), або спрямована безпосередньо на бідних і продовольчу безпеку (наприклад, через виплату грошової допомоги, програми "продукти харчування за роботу", і т. д.).[14] З іншого боку, уряд може надати продовольчу допомогу відповідним фірмам (торговцям і користувачам), таким чином субсидуючи їх діяльність.

Якщо задіяні такі суми коштів залучених у запропоновану продовольчу допомогу для України, то цілком ймовірно, що в дійсності це може сприяти корупції та підсилить бажання отримання наживи. Керівники великих підприємств з виробництва кормів і торговці з політичними зв'язками будуть претендувати на частину "безкоштовного" зерна кукурудзи і соєвих бобів і керівники великих хлібокомбінатів та пекарень будуть претендувати на частину "безкоштовної" продовольчої пшениці. Політики можуть опинитися під значним тиском, щоб спрямувати продовольчу допомогу на тих, хто обіцяє різні види політичної підтримки. Ще однією можливою загрозою є та, що продовольча допомога може спочатку зникнути у державний резерв, що розглядається "стратегічним", а отже, не є підзвітним для широкої громадськості. Перебуваючи схованим від громадськості, відповідні особи можуть потім розпорядитися безкарно цією допомогою, виходячи зі своїх власних інтересів.

4. ВИСНОВКИ

Продовольча допомога являє собою передачу продуктів харчування від донорів – країн з високим рівнем доходів і високим рівнем надлишкової продукції – країнам з низьким рівнем доходів і недостатніми запасами продуктів. Отже, продовольча допомога надає ресурси, які, можливо, можуть стимулювати розвиток і підвищити продовольчу допомогу. Але хоча такий вид допомоги був прийнятий як потенційно корисний інструмент, вона не без недоліків. Продовольча допомога іноді викликає більше негативних ефектів ніж позитивних. Найважливішим аргументом проти продовольчої допомоги являється аргумент щодо її негативного впливу на виробництво власної сільськогосподарської продукції країною-реципієнтом. В даній роботі було надано оцінку цього ефекту в Україні і показано, що очікуване зменшення ціни і доходів є досить значним. Оскільки продовольча допомога зменшує прибутковість фермерства, вона може призвести до зменшення виробництва, а, отже,

[14] Див. Molua, 1998, с.12

призвести до залежності від продовольчої допомоги в майбутньому. Це буде більш ймовірним, якщо продовольча допомога дозволить українському Урядові відкласти здійснення болючих кроків, спрямованих на реформування сільського господарства. Нарешті, існує загроза, що перерозподіл доходів, який стане очевидним наслідком надходження допомоги, може поглибити проблеми корупції.

Якщо Уряд прийме цю допомогу, то він повинен мінімізувати ризик її негативних наслідків.

- По-перше, відповідальність за розподіл продовольчої допомоги повинна бути покладена на незалежні організації, це може бути, наприклад, міжнародна недержавна організація, вільна від будь-якого політичного чи економічного тиску, яка таким чином забезпечить використання допомоги для тих, хто найбільше її потребує. Діяльність цієї організації повинна бути предметом суспільного аудиту.
- По-друге, фонди, створені в результаті продажу допомоги, повинні бути доцільно використані. Це означає, що використання продовольчої допомоги повинно бути інтегровано із національним розвитком і програмами, спрямованими на зниження бідності. Особливо ці фонди могли б бути спрямовані на розвиток сільськогосподарської інфраструктури (наприклад, покращення якості і ефективності українських доріг, залізниць і водних шляхів), на розвиток дослідницької діяльності та створення служб з сільськогосподарського дорадництва, і на передачу доходів незабезпеченим продуктами харчування верствам населення.
- По-третє, не можна дозволяти, щоб продовольча допомога сприяла відкладенню реформ. Маркетингові витрати, викликані в основному проявами монопольної влади, являються відповідальними за поточну нестачу зерна і нестабільність цін на зерно. Продовольча допомога може полегшити ці симптоми, але якщо вона буде використана правильно, і лише протягом обмеженого періоду часу.

Отже, своєчасність проведення сьогодні переговорів про надання нової продовольчої допомоги є невиправданою. Надходження цієї продовольчої допомоги може відбутися не раніше травня-червня 2001 року. Це значить, що ця продовольча допомога прибуде якраз перед можливим непоганим урожаєм 2001 року, який сприятиме зниженню цін на зерно на внутрішньому ринку України. Така ситуація спричинить ще більше зниження цін. Таким чином, якщо в Україні й існували певні сприятливі умови для отримання продовольчої допомоги, то сьогодні вони вже відсутні.

В. Г., Ш. ф. К.-Т., рецензенти С. З, Л. Ш.

Листопад 2000 р.

Перелік використаної літератури

German Advisory Group: Promoting Food Security in Ukraine. Policy Paper N29, Kiev, 2000.

InsideUkraine online news service (http:\\www.insideworld.com).

OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development): Food aid. Paris, 1974.

UkrAgroConsult: Weekly, various issues. Kiev.