



**Німецько-Український Аграрний Діалог**  
**Інститут економічних досліджень та політичних консультацій**

Консультативна робота [AgPP No. 34 ]

**Чому сільськогосподарські виробники втрачають величезні можливості внаслідок державних монополій: міжнародний та український досвід**

Олег Нів'євський  
Сергій Кандул  
Хайнц Штрубенхофф

Київ, лютий 2011

## **Про Інститут економічних досліджень та політичних консультацій**

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД) - провідний український аналітичний центр, що спеціалізується на економічних дослідженнях та консультаціях з питань економічної політики. ІЕД був заснований у жовтні 1999 року провідними українськими політиками та Німецькою консультативною групою з питань економічних реформ.

Місія ІЕД вироблення альтернативного погляду на ключові проблеми суспільного та економічного розвитку України. В рамках місії ІЕД націлює свою діяльність на надання висококваліфікованої експертної оцінки в галузі економіки й економічної політики, бути реальним чинником формування громадської думки шляхом організації відкритого публічного діалогу та сприяти розвитку економічних та суспільних наук, і стимулювати розвиток дослідницької спільноти України.

### **Інститут економічних досліджень та політичних консультацій**

Рейтарська 8/5 А, 01034 Київ

Тел: +38044 / 278 63 42

Факс: +38044 / 278 63 36

[institute@ier.kiev.ua](mailto:institute@ier.kiev.ua)

<http://www.ier.com.ua>

## **Про проект "Німецько-Український Аграрний Діалог"**

Німецько-Український Аграрний Діалог надає консультації представникам державної влади в Україні та представникам бізнес-асоціацій щодо реформування законодавства та аграрної політики, враховуючи міжнародний досвід Німеччини та інших країн, а також світової спільноти (ЄС, СОТ) згідно принципів ринкової економіки. Проект фінансується федеральним Міністерством продовольства, сільського господарства та захисту споживачів ФРН в рамках Програми Співробітництва та Центром міжнародної міграції.

### **Німецько-Український Аграрний Діалог**

Рейтарська 8/5 А, 01034 Київ

Тел: +38044 / 235 75 02

Факс: +38044 / 278 63 36

[agro@ier.kiev.ua](mailto:agro@ier.kiev.ua)

<http://www.ier.com.ua>

## Перелік останніх консультативних робіт

- Проблема волатильності цін на аграрну продукцію. Анна Кузнецова, Олег Нів'євський та Хайнц Штрубенхофф, Консультативна робота №36 (публікація очікується)
- Переробка давальницького цукру-сирцю – зважена політика? Олег Нів'євський, Анна Кузнецова, Сергій Кандул та Хайнц Штрубенхофф. Консультативна робота №33 (публікація очікується)
- Чому сільськогосподарські виробники втрачають величезні можливості внаслідок державних монополій: міжнародний та український досвід. Олег Нів'євський, Сергій Кандул та Хайнц Штрубенхофф (публікація очікується)
- Використання соломи в Україні: можливості та перспективи. Анна Кузнецова, Консультативна робота AgPP31, вересень 2010
- Вимоги сталості виробництва біопалива в ЄС: наслідки для українських виробників сировини. Сергій Кандул, Консультативна робота AgPP29, квітень 2010
- Інформаційна система та аграрна освіта в Україні - заклик до реформ. Ульріх Кьостер, Крістофер Шуманн та Апекс Ліссітса. Консультативна робота AgPP30, вересень 2010
- Біогаз та «зелені тарифи» в Україні – чи вигідне інвестування? Анна Кузнецова та Катерина Куценко. Консультативна робота AgPP26, січень 2010
- Соціальний захист населення шляхом регулювання торгівельних надбавок та цін на продуктах харчування – чи досягнута мета Закону № 1447-VI? Юстина Ярошевська, Сергій Кандул, Вольфрам Ребок та Хайнц Штрубенхофф. Консультативна робота AgPP28, листопад 2009
- Фінансова криза та сільське господарство України: вплив та протидія. Сергій Кандул. Консультативна робота AgPP27, листопад 2009
- Вибір України стосовно політики по генетично-модифікованим організмам: модель ЄС чи США? Юстина Ярошевська. Консультативна робота AgPP25, червень 2009
- Політика України у сфері сільського господарства, біоенергетики та харчової промисловості – дослідження, висновки та рекомендації. Під ред. Хайнца Штрубенхоффа, Ігора Бурковського та Вероніки Мовчан, березень 2009

---

Консультативні роботи та наукові матеріали у відкритому доступі: [http://www.ier.com.ua/ua/archives\\_papers.php](http://www.ier.com.ua/ua/archives_papers.php). За більш детальною інформацією з питань підписки на наші регулярні видання звертайтеся до Ірини Славінської: [slavinska@ier.kiev.ua](mailto:slavinska@ier.kiev.ua).

Два законопроекти, опубліковані у лютому 2011, можуть обернутися трагедією для сільського господарства та харчової промисловості, якщо бодай один з них набуде чинності. Законопроект №8053 «Про внесення змін до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» (щодо особливостей здійснення експорту об'єктів державного цінового регулювання)» від 2 лютого 2011 року та законопроект №8163 «Про внесення змін до Закону України "Про зерно та ринок зерна в Україні" (щодо експорту зерна за зовнішньоекономічними договорами (контрактами)» від 25 лютого 2011 року фактично означають введення державної монополії на експорт сільськогосподарської продукції (перший законопроект) та на експорт зерна (другий законопроект). Але про що ж свідчить міжнародний та український досвід державних монополій? У цій статті ми коротко висвітлимо ці фундаментальні питання для реалізації потенціалу в сільському господарстві.

Міжнародний досвід запровадження державних монополій, у тому числі Канадської пшеничної ради (КПР, англ. Canadian Wheat Board) та Австралійської пшеничної ради (АПР, англ. Australian Wheat Board), свідчить про декілька важливих фактів, які мають спонукати Україну якнайшвидше відмовитися від спроб монополізації експорту аграрної продукції та продовольства.

КПР та АПР історично вважалися спорідненими структурами. АПР займалась торгівлею пшеницею, а КПР – торгівлею пшеницею та (останніми роками) ячменем. Обидві організації застосовували практику цінового пулу<sup>1</sup>, мали монопольне становище на експортному та внутрішньому ринках<sup>2</sup>. Вони також отримували державні гарантії під розрахунки з виробниками та експортні кредити.

Результати досліджень, які свідчать про успіх КПР та АПР (від використання ринкової сили та отримання цінової премії), у кращому випадку непереконаливі. Більшість досліджень, які начебто підтверджували успішність їхньої діяльності, були замовлені самими КПР та АПР, їх ніхто не рецензував, та їх не можна було відтворити, оскільки ці дослідження ґрунтувались на конфіденційних даних. Проте деякі незалежні дослідження виявили, що діяльність АПР навіть зменшувала маржу виробників на 1,31 дол. за тону. Багато «доказів» успішного використання ринкової сили висувалися самими представниками рад у вигляді окремих суджень, достовірність яких не можна було підтвердити незалежними оцінками<sup>3</sup>.

І КПР і АПР для здійснення відвантажень значних обсягів експорту, змушені були покладатися на приватних трейдерів, у тому числі і на транснаціональні компанії. Цей факт фактично свідчить про те, що приватні трейдери перевершують державні монополії в ефе-

---

<sup>1</sup> Механізм цінового пулу полягає в наступному: господарства постачають пшеницю та ячмінь на елеватор, отримуючи при цьому початковий платіж від державного агента (наприклад, 70-85% від суми у випадку КПР). Усі доходи від реалізації зерна на внутрішньому та зовнішньому ринках додаються та з них вираховується операційні витрати та початкові платежі. Решта розподіляється між фермерами у вигляді остаточного розрахунку для гарантування того, що всі отримують однаковий дохід з врахуванням витрат на транспортування та показників якості зерна.

<sup>2</sup> World Bank (2009): A State Trading Enterprise for Grains in Russia? Issues and Options. Report No.: 45925 - RU

<sup>3</sup> Див. посилання 2

ктивності збуту продукції. Деякі джерела стверджують, що майже половина експорту пшениці та значно більше половини експорту солодового ячменю здійснювалися через акредитованих приватних експортерів<sup>4</sup>. Факт домінування транснаціональних компаній у міжнародній торгівлі зерном протягом багатьох десятиліть свідчить про те, що спроби створити ефективну систему експорту без участі таких компаній виглядають щонайменше примарними. Прямі зіставлення ефективності збуту продукції з іншими країнами свідчать не на користь Австралії та Канади. Виробники зерна в Австралії, наприклад, сплачували щонайменше на 5 дол. більше від виробників США за відвантажування та транспортування тони зерна<sup>5</sup>.

І КПП і АПР завдячують своїм існуванням значною підтримкою з боку виробників. Більше того, на відміну від української ініціативи, створення пшеничних рад (принаймні в Канаді), відбувалось знизу догори, тобто під тиском фермерів. Обидві структури функціонували з неприхованою метою максимізації прибутків господарств та були безпосередньо чи опосередковано підконтрольні виробникам зерна протягом значного періоду свого існування. Проте проблеми з підзвітністю призвели під тиском фермерів до змін у корпоративній структурі КПП у 1998 році, а недостатній рівень контрольованості з боку фермерів призвів до ліквідації монопольного статусу АПР у 2007 році.

Ще одною характерною особливістю таких бюрократичних установ як АПР та КПП є тенденція до збільшення штату та адміністративних витрат, що призводить до збільшення операційних витрат, а відтак зменшує конкурентоспроможність всього ланцюжка створення доданої вартості. Адміністративні витрати КПП з 1995-97 до 2005-07 рр зросли з 1,83 до 3,47 канадських доларів за тону<sup>6</sup>.

Не враховуючи АПР та КПП, в світі продовжується тенденція до ліквідації державних монополій у торгівлі сільськогосподарською продукцією, і взагалі будь-якої участі держави у цих процесах. Такі монополії в зовнішній торгівлі були ліквідовані в Ель-Сальвадорі у 1990 році, в Колумбії та Йорданії у 90-х роках, в Гондурасі – у 1991-му році, а згодом і в Перу.

З економічної точки зору, якщо дивитись тільки з боку пропозиції, державна монополія є нетарифним бар'єром у торгівлі, що обмежує/контролює торгівельні потоки, приймаючи рішення про те, який вид продукції, в якій кількості та коли має постачатися на зовнішні ринки. Крім того, державні агенти не такі досвідчені та реактивні порівнянно з приватними трейдерами, що в сукупності призводить до зростання транзакційних витрат, і може, наприклад, посилити тиск на ціни виробників під час нижньої фази сезонного коливання.

Чистий економічний ефект від такої політики добре відомий та шкідливий для продовольчої безпеки країни. Доведено, що обмеження експорту не стимулює розвиток виробництва, знижує закупівельні ціни для виробників, а відтак спричиняє відтік інвестицій з сектору. Тривалі прикладні дослідження на цю тему свідчать, що у більшості

---

<sup>4</sup> Informa Economics (2008): An Open Market for CWB Grain – A study to determine the implications of an open marketplace in western Canadian wheat, durum and barley for farmers. June 2008.

<sup>5</sup> Booz, Allen and Hamilton (1995). Milling Wheat Project: Consultant's Report to the Australian Grains Council. Canberra.

<sup>6</sup> Див. посилання 2

випадків довгострокова еластичність пропозиції наближається до одиниці. Це означає, що виробництво зростає чи падає прямо пропорційно до зміни цін<sup>7</sup>. Екстраполюючи результати цих досліджень на Україну, наприклад, означає, що зниження внутрішніх цін внаслідок введення квот восени 2010 року на 16%<sup>8</sup> (консервативна оцінка) за інших рівних умов знизить майбутні врожаї майже на таку саму величину. Це матиме значний негативний ефект на фінансування, інвестиції та перспективи розвитку сектору, таким чином, зменшуючи майбутню пропозицію продукції та збільшуючи майбутні ціни. Негативний ефект таких заходів, гальмуючи розвиток сектору, особливо відчувається в експортно-орієнтованих галузях (саме таким є сільське господарство України).

Згадані законопроекти, зокрема законопроект №8163, в притаманному радянському стилі, звинувачує посередників та [іноземних] трейдерів в обкраданні українських сільськогосподарських виробників. Це твердження є популістським і не підтверджується фактами. Навпаки, в усьому світі вважається загальноприйнятим, що посередники та приватні трейдери відіграють важливу роль в ринковій економіці, і розвиток ринку зернових та олійних культур в Україні є тому свідченням. Іноземні трейдери не лише здійснюють торгівлю, але також забезпечують доступ до міжнародних ринків капіталу, допомагаючи господарствам вирішити проблеми ліквідності після жнив та під час посівної. Міжнародні компанії у більшості випадків мають добру репутацію та кредитну історію, а отже мають доступ до дешевих кредитів. Згідно з оцінками незалежних експертів, українські с/г виробники отримують щорічно близько 5-10 мільярдів дол. США від реалізації зерна у післяврожайний період, що фактично дозволяє їм фінансувати проведення посівної кампанії та виплачувати кредити; ці кошти надзвичайно потрібні в післяврожайний період і саме трейдери надають їх. Крім того, трейдери фактично беруть на себе витрати за зберігання, які в іншому випадку потрібно було б нести безпосередньо виробникам. Чи здатна держава забезпечити такі ресурси (що в декілька разів перевищують розміри видатків бюджету на аграрний сектор) виробникам? Враховуючи поточні проблеми з дефіцитом державного бюджету, такий сценарій виглядає малоімовірним. Багато господарств ще пам'ятають часи державних закупівель і те, скільки вони отримували за свою продукцію. Дуже часто рівень закупівельних цін не перевищував 30 дол. США за тону, що складало близько 30% експортної або світової ціни. Сьогодні ж господарства отримують щонайменше половину світової ціни. І могли би отримати ще більше, якби лівова частка різниці між закупівельною та експортною цінами не втрачалась через нерозвинену інфраструктуру, втрати при зберіганні та [політичні] ризики (такі як раптове введення експортних квот). Ринкові дослідження свідчать про те, що внаслідок жорсткої конкуренції на експортних та внутрішніх ринках між трейдерами, фактичний розмір маржі на зерновому ринку складає усього 1-2 дол. США на тоні.

Ця коротка стаття не охоплює інших не менш важливих економічних наслідків монополізації, які, наприклад, провокують інфляційний тиск та загрожують продовольчій безпеці в країні, або які зрештою призведуть до втрат державного бюджету. Втім, навіть наведені аргументи з боку пропозиції, в поєднанні зі світовим досвідом запровадження державних монополій, достатньо свідчать про необхідність відхилення цих законопроектів. В

---

<sup>7</sup> Norton R. (2004) Agricultural Development Concepts: concepts and experiences. FAO, (p 81)

<sup>8</sup> Getreideexportquoten: Zum Umgang mit Chancen und Verantwortung. Ausgabe 28, Dezember 2010. Newsletter, Deutsche Beratergruppe

іншому випадку, це загальмує або навіть руйнуватиме розвиток потенціалу України в виробництві сільськогосподарської продукції та продуктів харчування.